



INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION

INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE LA RECHERCHE

Évaluation du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme [2015-2017]

Philippe Cannard, Yves Colmou
Inspecteurs généraux de l'administration
n°17078R

Ariane Azéma, Hervé Mecheri
Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche
n°2017-110

Décembre 2017

Synthèse

Par lettre du 3 août 2017, le Premier ministre a saisi conjointement l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche d'une mission d'évaluation du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA) mis en œuvre de 2015 à 2017, en les incitant « à *suggérer les éventuelles pistes de progrès susceptibles de gouverner l'élaboration d'un nouveau plan* » et « *en particulier, à formuler des propositions visant à lutter plus efficacement contre la diffusion de messages de haine sur internet* ».

La mission a mené ses travaux de mi-septembre à mi-décembre 2017. Elle a consulté les cabinets et les administrations centrales des ministères en charge ou concernés par les mesures du PILCRA. Elle a également rencontré les autres institutions publiques intéressées et les grandes associations mobilisées dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Un questionnaire a été adressé aux préfets et aux recteurs. Trois déplacements à Vaulx-en-Verin, dans les Bouches-du-Rhône et dans les Yvelines ont permis de mieux appréhender la déclinaison territoriale du plan, le rôle des associations locales, le partenariat avec les lieux de mémoire.

Si l'élaboration d'un plan de lutte n'était pas une innovation, la volonté et l'ambition affichées à partir de 2015, le rattachement de la délégation interministérielle (DILCRA) au Premier ministre, le budget annoncé (100 millions d'euros sur trois ans), la feuille de route assignée à chaque ministère, le renforcement du partenariat avec les associations et les lieux de mémoire, la déclinaison départementale au travers des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA), **marquent une rupture et témoignent de l'affirmation d'une politique d'État avec une implication désormais directe de l'État dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.**

La DILCRA a su affirmer son rôle interministériel et trouver sa place en complémentarité avec d'autres acteurs publics aux statuts différents : Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) dans l'État ; Défenseur des droits, autorité administrative indépendante ; Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et Observatoire de la laïcité, organismes indépendants rattachés au Premier ministre. Par ailleurs aucun cadre européen prescriptif n'existait dans ce champ qui relève totalement des États membres.

Tous les acteurs convergent pour estimer que le **nombre de faits à caractère raciste et antisémite a sensiblement augmenté ces dernières années, avec une baisse récente**, mais de manière différenciée. La montée des actes antisémites semble être datée de l'accroissement des tensions entre Israéliens et Palestiniens (deuxième intifada à partir de 2000). L'accroissement des actes anti-musulmans connaît un pic avec les attentats en Europe à partir de 2015.

Mais il apparaît difficile de mesurer avec précision ces actes et paroles. Deux outils statistiques existent au sein du ministère de l'intérieur : le service central du renseignement territorial (SCRT) enregistre les plaintes et les actes signalés en distinguant les actes à caractère antisémite, anti-musulman, anti-chrétien et raciste. C'est aujourd'hui l'outil de mesure « officiel ». Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) comptabilise l'ensemble des procédures recensées dans les systèmes d'information du ministère de l'intérieur (police et gendarmerie). Par ailleurs, la direction des actions criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice rend compte à la CNCDH des statistiques du traitement pénal des infractions. Enfin une enquête de victimation INSEE/Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) sollicite les enquêtés sur les menaces et violences à caractère raciste, antisémite et xénophobe. Tous ces outils ne convergent pas nécessairement, ni en niveau ni en tendance. De plus on peut estimer qu'**il existe une sous-déclaration des paroles ou des faits concernés.**

Les actes racistes et antisémites ont pris des formes nouvelles. Le racisme fondé sur une prétendue supériorité de race, accentué en France par les séquelles des conflits coloniaux et singulièrement de la guerre d'Algérie, semble avoir régressé. **Mais de nouvelles fractures sont apparues qui donnent lieu à**

deux lectures opposées. Certains acteurs défendent une lecture selon laquelle un racisme anti-musulman se serait substitué à un racisme anti-arabe. Cette grille de lecture est aussi celle que veulent imposer le mouvement de l'islam radical et le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) qui veulent assigner l'identité musulmane à tous ceux qui en relèveraient par leurs origines géographique ou familiale. À l'inverse les associations universalistes (SOS Racisme, Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) réfutent et dénoncent cette identification entre arabe et musulman et estiment que les discriminations sociales et liées à l'origine restent fortes.

En ce qui concerne l'antisémitisme, la lecture est plus simple. **On constate un nouvel antisémitisme violent et parfois mortel.** À partir de vieux préjugés liant les juifs à l'argent et au pouvoir, c'est un antisémitisme passant à l'acte (Ilan Halimi en 2006, Toulouse en 2012, *Hyper Cacher* en 2015, Livry-Gargan en 2017) qui trouve aujourd'hui un nouvel essor avec une instrumentalisation du conflit israélo-palestinien. Certaines communes de la banlieue parisienne sont particulièrement concernées et expliquent le fait que certaines familles juives les quittent pour s'installer dans des communes qu'elles jugent plus sûres.. Tout cela explique le besoin prioritaire de protection exprimé par les représentants de la communauté juive de France.

Internet semble être le réceptacle d'une explosion des contenus racistes et antisémites. La mesure en est évidemment difficile. Internet héberge aussi bien l'activisme d'émetteurs organisés et militants que l'expression d'un racisme et d'un antisémitisme fait de stéréotypes et de préjugés. Les difficultés juridiques liées notamment au caractère extraterritorial et multilatéral des acteurs et son ampleur virale font qu'**internet constitue bien une « nouvelle frontière »** pour les pouvoirs publics, les réseaux associatifs et les acteurs citoyens en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Face à tous ces phénomènes et à leur évolution, **le PILCRA 2015 -2017 a été très largement salué** et a suscité beaucoup d'attentes chez les associations, les chercheurs ou les acteurs publics aux positions pourtant distinctes. **La mobilisation des ministères a été inégale.** L'éducation nationale apparaît comme le ministère le plus impliqué dans le déploiement du PILCRA en lien avec la « grande mobilisation pour les valeurs de la République ». Représentant plus du quart de l'ensemble du PILCRA, la majorité des actions prévues dans le cadre du plan ont été mises en œuvre avec une forte mobilisation des établissements scolaires. Le ministère de l'intérieur est également particulièrement concerné, étant en charge des mesures de protection, du traitement des signalements, y compris sur internet, et de la production des statistiques. Il anime le déploiement territorial du plan au travers des quatre-vingt-seize CORA départementaux. Le ministère de la justice a eu une action déterminante pour faire évoluer la législation. Même s'il n'était pas directement pilote, le ministère de la culture a su établir un partenariat avec la DILCRA au travers notamment du développement des lieux de mémoire et de l'implication de nombreux établissements et acteurs culturels. Les autres ministères, notamment économiques et sociaux, se sont moins mobilisés.

Sur les quarante actions du PILCRA, on constate que vingt-trois ont effectivement été mises en œuvre. Mais parmi les dix-sept qui ne l'ont pas été, certaines paraissent aujourd'hui obsolètes ou non pertinentes (voir tableau dans le rapport). Le déploiement local du PILCRA passait par la création des CORA et par un appel à projets locaux. Engagées sous la responsabilité des préfets avec une instruction conjointe avec la DILCRA, les subventions sont généralement d'un montant limité mais elles donnent corps aux CORA comme lieu d'échange et facilitent la mobilisation des différents partenaires. Les préfets se sont majoritairement investis et appellent à **une meilleure articulation entre toutes les politiques relevant de la citoyenneté.**

Le partenariat avec les lieux de mémoire (mémorial de la Shoah, musée national de l'histoire de l'immigration, camp des Milles, Maison des enfants d'Izieu, etc.) apparaît comme une initiative nouvelle, forte et symbolique du PILCRA. **La force pédagogique de ces lieux, leur capacité à être des centres de ressources pour mieux comprendre le présent à partir de l'explication du passé, en font des opérateurs privilégiés** dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Au plan budgétaire le PILCRA affichait un objectif de 100 millions d'euros sur trois ans. Le bilan consolidé est difficile à établir. Le PILCRA repose en effet sur un dispositif de financement interministériel auquel contribuent d'une part les crédits de la DILCRAH mais aussi les crédits de nombreux ministères. Or, sur l'ensemble de ces crédits, **seule une partie, si on se limite aux mesures nouvelles, totalisant près de 40 millions d'euros, a pu être identifiée par la mission** et directement imputée à la mise en œuvre du PILCRA 2015-2017. Dès lors il apparaît difficile de confirmer ou d'infirmer l'affectation des 100 millions d'euros. Confier à la DILCRAH la mission d'établir un bilan consolidé des crédits engagés par l'État au titre de la prévention et de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans le cadre du prochain plan apparaît indispensable.

Pour contribuer à l'élaboration d'un nouveau plan, la mission a formulé dix-sept recommandations (voir liste récapitulative). La mission a constaté combien l'exigence de transparence et de lisibilité est extrêmement sensible chez les acteurs et partenaires du combat contre l'antisémitisme d'une part, les autres formes de racisme d'autre part. C'est pourquoi elle préconise, comme l'actuel délégué en est bien conscient, de **veiller à une forme d'équilibre** dans la lutte contre ces deux phénomènes.

Par ailleurs, la mesure des actes et des faits réalisée désormais depuis plusieurs années par le SSMSI pourrait être privilégiée au travers d'une **communication annuelle en conseil des ministres**, étant entendu que le travail du SCRT garde toute son utilité et ne doit pas être interrompu pour veiller à la continuité de la série statistique.

Un développement des **lieux de mémoire liés à l'esclavage et au fait colonial**, à côté de tous ceux qui sont consacrés à la seconde guerre mondiale, permettrait de mieux prendre en compte la pluralité des mémoires.

Pour rendre plus effectives les politiques de prévention et de répression, un **accompagnement concret** des enseignants, des acteurs de l'éducation populaire et des éducateurs spécialisés dans la **déconstruction des préjugés** des élèves, et plus largement de la jeunesse, sur les origines et les cultures des personnes doit être renforcé et systématisé.

La mobilisation publique doit être confirmée pour les acteurs ministériels les plus engagés, mais trois champs doivent être plus particulièrement investis : **les collectivités territoriales, le monde du travail, le mouvement sportif**. La **formation des agents publics**, au premier rang ceux au contact du public, peut encore progresser. Tout comme doivent être **facilités les modalités concrètes du dépôt de plainte** suite à une infraction raciste ou antisémite.

Par ailleurs, la mission suggère de **simplifier et de clarifier le partenariat avec les associations** pour irriguer efficacement tous les territoires. La DILCRAH pourrait distinguer, dans ces financements, un soutien récurrent aux associations, d'une part, et, d'autre part, des appels à projets nationaux. Une **déconcentration et une pluriannualité des appels à projets locaux** permettraient un meilleur partenariat avec les associations locales. Enfin il paraît nécessaire de **ne pas limiter ces appels à projets aux quartiers de la politique de la ville**.

Face aux défis mais aussi aux opportunités que constitue la « multitude », il faut trouver le chemin d'une politique publique volontariste mais aussi effective concernant Internet. En effet, à la différence des contenus pédopornographiques ou terroristes, les dispositifs de signalement, les politiques internes de modération et les retraits de contenus à caractère racistes et antisémites sont très peu mis en œuvre par les opérateurs. Dès lors, on peut juger nécessaire de **modifier le droit applicable, tout particulièrement en ce qui concerne les plates-formes des réseaux sociaux**. Il s'agirait ainsi de suivre l'exemple allemand et d'adopter une loi coercitive envers ces plates-formes. Ce serait un signal fort envoyé aux opérateurs et une modification du rapport de forces dans le débat au sein de l'Union européenne. C'est, en effet, la construction d'une **position européenne commune** qui permettra de faire évoluer effectivement les opérateurs d'internet qui sont souvent d'envergure mondiale.

À côté de cette nécessaire avancée, la puissance publique doit aussi soutenir les **démarches citoyennes de signalement comme de construction de contre discours**, par exemple au moyen d'appels à projets nationaux associant le tissu associatif spécialisé et les professionnels de l'internet.

Recommandations

Des objectifs plus lisibles au service d'une politique indiscutable

1. Établir un bilan à partir des indicateurs du service statistique ministériel de la sécurité intérieure, à présenter dans une communication annuelle en conseil des ministres.
2. Soutenir le développement de lieux et d'institutions mémorielles sur l'esclavage et le fait colonial.
3. Lancer un programme de recherche sous la responsabilité du conseil scientifique de la DILCRAH.

Une plus forte effectivité de la pédagogie et des sanctions

4. Accompagner concrètement l'ensemble des enseignants et les autres personnels des établissements scolaires à déconstruire les préjugés des élèves sur les origines et cultures des personnes.
5. Former les acteurs de l'éducation populaire et les éducateurs spécialisés à la lutte contre les différentes formes de racisme et d'antisémitisme.
6. Mieux intégrer les politiques engagées par le ministère de la culture au pilotage interministériel animé par la DILCRAH.
7. Expertiser les motifs réels de la faible mobilisation, au sein du monde économique, en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.
8. Systématiser les conventions avec le mouvement sportif en faveur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.
9. Réaliser une revue de la formation des agents du secteur public à la thématique du racisme et de l'antisémitisme et à la déconstruction des préjugés.
10. Soutenir toutes les initiatives permettant à davantage de victimes de déposer plainte suite à une infraction de racisme ou d'antisémitisme.

Un dispositif interministériel conforté nationalement et localement

11. Distinguer, dans les financements DILCRAH, les subventions de soutien aux associations et les conventions issues d'appels à projets nationaux, le cas échéant thématiques en fonction des priorités gouvernementales.
12. Faire évoluer l'actuel appel à projets locaux vers un dispositif pluriannuel avec un rôle renforcé des CORA en termes d'instruction et de suivi.
13. Étendre l'appel à projets locaux à l'ensemble des territoires.

Sur Internet passer à une logique offensive

14. Adopter un cadre législatif dédié aux plates-formes hébergeant les réseaux sociaux.
15. Faire de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme un axe prioritaire de la France dans le cadre des négociations entre l'Union européenne et les grands opérateurs d'Internet.
16. Consacrer un des futurs appels à projets nationaux de la DILCRAH à une forte mobilisation citoyenne (*empowerment*) en associant le tissu associatif et les professionnels de l'Internet.
17. Renforcer, dans les établissements scolaires, l'éducation aux médias et à l'information (EMI), notamment sur les enjeux de complotisme.

Sommaire

Synthèse	3
Recommandations	6
Sommaire	7
Déroulé de la mission	9
1. L'affirmation d'une politique d'État face à un phénomène en constante évolution ...	10
1.1. Une implication désormais directe de l'État incarnée par la DILCRAH	10
1.1.1. Une volonté de mobilisation	10
1.1.2. Le fruit d'une longue montée en puissance	11
1.1.3. Une délégation interministérielle intervenant en complémentarité avec d'autres acteurs publics.....	12
1.1.4. Au sein d'un ensemble européen confronté aux mêmes difficultés	14
1.2. Face à un phénomène en constante évolution	16
1.2.1. La difficile mesure du racisme et de l'antisémitisme	16
1.2.2. De nouvelles formes de racisme et d'antisémitisme	19
2. Évaluation du PILCRA 2015-2017 : un bilan contrasté	21
2.1. Une initiative saluée très largement et ayant suscité beaucoup d'attentes	21
2.1.1. Un avis assez unanime de la part des associations, des chercheurs et des AAI aux positions pourtant distinctes.....	21
2.1.2. Une mobilisation inégale des ministères	23
2.2. La mise en œuvre effective du plan	24
2.2.1. Une mise en œuvre inégale des 40 mesures.....	24
2.2.2. Le déploiement local	29
2.2.3. La réussite et l'enjeu du partenariat avec les lieux de mémoire.....	32
2.2.4. La traduction budgétaire	32
3. Enjeux et perspectives pour un nouveau plan	34
3.1. Clarifier la position de l'État	34
3.1.1. Un questionnaire sur l'approche universaliste	34
3.1.2. Une exigence de transparence et de lisibilité	35
3.2. Des politiques de prévention, d'éducation et de répression plus efficaces	36
3.2.1. Développer l'action pédagogique auprès de la jeunesse.....	36
3.2.2. Élargir la mobilisation à d'autres acteurs	37
3.2.3. Faire évoluer la formation des agents publics	39
3.2.4. Améliorer l'effectivité de la sanction, dès l'étape du signalement.....	40
3.3. La nécessaire clarification du partenariat avec les associations ou comment irriguer efficacement tous les territoires	40
4. Internet : une nouvelle frontière et le besoin d'une politique offensive	42
4.1. Le développement des contenus racistes et antisémites sur Internet, un effet loupe ou un phénomène autonome ?	42
4.2. Face aux défis de la « multitude » de l'Internet, quelle action publique possible ?	44

Annexes	48
Annexe 1. Lettre de mission	49
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....	51
Annexe 3. Tableau synthétique des 40 mesures du PILCRA 2015-2017	57
Annexe 4. Outils de mesure des phénomènes de racisme et d'antisémitisme	61
Annexe 5. Synthèse des réponses des questionnaires envoyés par la mission	69
Annexe 6. Synthèse chiffrée de l'appel à projets locaux – éditions 2015-2016 et 2017	75
Annexe 7. Plan départemental des Bouches-du-Rhône.....	76
Annexe 8. Sigles.....	89

Déroulé de la mission

Par note du 3 août 2017, le Premier ministre a saisi conjointement l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) d'une mission d'évaluation du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA) pour la période 2015-2017, en les incitant « à suggérer les éventuelles pistes de progrès susceptibles de gouverner l'élaboration d'un nouveau plan » et « en particulier à formuler des propositions visant à lutter plus efficacement contre la diffusion de messages de haine sur internet » (lettre de mission en annexe 1).

Désignés respectivement le 1^{er} et le 15 septembre 2017, les inspecteurs généraux Philippe Cannard et Yves Colmou pour l'IGA, Hervé Mecheri et Ariane Azéma pour l'IGAENR, chargés de ce rapport, ont élaboré une note de cadrage transmise au cabinet du Premier ministre le 5 octobre 2017 et définissant une méthode d'investigation fondée sur un ensemble d'entretiens, de déplacements en région.

Engagé en décembre 2016, le plan de lutte contre la haine anti-LGBT¹ n'entre pas dans le champ d'investigation de la mission, tel que fixé par le Premier ministre.

Après un premier échange avec le délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), le préfet Frédéric Potier, nommé en mai 2017, ainsi qu'avec le préfet Gilles Clavreul, délégué interministériel de 2014 à 2017, la mission a procédé à une quarantaine d'entretiens au niveau national (voir en annexe 2 la liste des personnes rencontrées).

Ces entretiens ont en premier lieu concerné le cabinet du Premier ministre ainsi que les cabinets et les administrations centrales des ministères (ou secrétariat d'État) chargés de l'intérieur, de la justice, de l'éducation nationale et de la jeunesse, de la culture, de la cohésion territoriale, du numérique, des sports, en charge ou concernés par les mesures du PILCRA 2015-2017.

La mission a également rencontré les autres institutions publiques concernées ou intéressées par la lutte contre le racisme et l'antisémitisme : le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), le musée national de l'histoire de l'immigration ainsi que le défenseur des droits (DDD), la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), laquelle est en charge de l'évaluation de la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, l'observatoire de la laïcité. La mission s'est aussi entretenue avec la conférence des présidents d'université (CPU).

Les grandes associations universalistes mobilisées dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme [LICRA], Ligue des droits de l'homme [LDH], Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples [MRAP], SOS Racisme) ont été rencontrées et ont apporté leur concours à la mission, tout comme plusieurs fondations ou lieux de mémoire (Mémorial de la Shoah, Fondation pour la mémoire de la Shoah, Site-mémorial du Camp des Milles), ainsi que le Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF).

¹ Lesbiennes, gays, bi et trans.

Plusieurs intellectuels et chercheurs investis dans ce champ de réflexion et d'action, membres ou non du conseil scientifique de la DILCRAH, ont bien voulu apporter à la mission leurs observations et leur analyse.

Un questionnaire a été adressé à tous les préfets et à tous les recteurs qui y ont répondu avec précision.

Enfin, trois déplacements sur le terrain à Vaulx-en-Velin (Rhône), dans les Bouches-du-Rhône et dans les Yvelines, qui ont permis d'y mener une vingtaine d'entretiens, ont été très utiles pour mesurer l'implication territoriale de l'État (préfectures et académies), le fonctionnement des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA), l'action des collectivités territoriales, le partenariat avec les associations locales et les lieux de mémoire.

1. L'affirmation d'une politique d'État face à un phénomène en constante évolution

1.1. Une implication désormais directe de l'État incarnée par la DILCRAH

1.1.1. Une volonté de mobilisation

« *Éveiller les consciences. Agir. Ne plus rien laisser passer* ». Ce sont les premiers mots de l'intervention du Premier ministre, M. Manuel Valls, le 17 avril 2015 à Créteil lors de la présentation du Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme adopté lors d'une réunion interministérielle tenue le 3 mars 2015. Signe de la mobilisation gouvernementale, six ministres entourent le Premier ministre : les ministres de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la justice, de l'intérieur, de la culture, de la ville, de la jeunesse et des sports, et du numérique.

Un plan en quatre priorités et quarante actions, 100 millions de crédits mobilisés sur trois ans, une délégation interministérielle renforcée autour d'un nouveau délégué, M. Gilles Clavreul, nommé le 26 novembre 2014 et coordonnateur du plan, tels sont les axes fondamentaux de la mise en œuvre de cette politique publique désormais assumée et revendiquée directement par le Gouvernement. ***C'est là la rupture principale que veut signifier ce plan.*** L'essentiel du message du Premier ministre, la stratégie affirmée par les pouvoirs publics, consiste à revendiquer de la visibilité et de l'ambition dans l'affichage d'un nouveau plan. Le rattachement de la délégation directement auprès du Premier ministre est le signal de cette volonté de mobilisation tout comme les objectifs assignés dans cette intervention aux ministères précédemment cités. Avec la publication du plan et l'impulsion ainsi donnée, chaque ministère a sa feuille de route et les associations nationales mobilisées vont voir renforcé leur partenariat.

Enfin le changement de dimension de cette politique se traduit par une ***déclinaison territoriale nouvelle***. En effet, aux termes du décret du 12 juin 2016 portant création des CORA, ceux-ci sont présidés par le préfet dans chacun des départements et regroupent les services de l'État concernés (intérieur, justice, éducation nationale, etc.), mais aussi le délégué du défenseur des droits, les associations d'élus et les élus impliqués, les représentants d'associations, les représentants des cultes

ou encore des personnalités qualifiées. Est ainsi définie une instance départementale qui doit être un lieu commun de coordination et de partenariat.

1.1.2. Le fruit d'une longue montée en puissance

Le cadre législatif français de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme a été défini clairement par la loi n°72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, dite « loi Pleven ». Auparavant, seul l'appel à commettre des crimes et des délits racistes était réprimé mais le fait de proférer ou de promouvoir des thèses racistes ou antisémites ne relevait pas clairement du code pénal.

Depuis la loi de 1972, le racisme n'est plus une opinion mais un délit. Cette loi votée à l'unanimité de l'Assemblée nationale introduit trois innovations concrètes et majeures dans le droit : d'abord une définition de la haine raciale comme visant « *une personne ou groupe de personnes à raison de l'origine ou de l'appartenance ou de la non appartenance d'une personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » ; ensuite une modification de la loi de 1881 sur la liberté de la presse établit que, désormais, la provocation ne nécessite plus d'être suivie d'effet pour être punissable ; enfin les associations représentatives peuvent désormais saisir la justice alors qu'au préalable seules les personnes s'estimant diffamées, ou le parquet, pouvaient le faire. Cette loi fondamentale sera complétée en 1990 par la loi n° 90- 615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, dite « loi Gayssot ». Son innovation majeure consiste à réprimer le négationnisme c'est-à-dire « *la contestation de l'existence des crimes contre l'humanité* » qui furent définis dans le statut du tribunal international de Nuremberg.

Enfin, même s'il ne s'agit pas d'un acte normatif, la force politique du discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, le 16 juillet 1995, à l'occasion de l'anniversaire de la rafle du vélodrome d'hiver, a clarifié le regard porté par les autorités françaises sur les responsabilités, y compris de la France, dans la répression et la déportation des juifs durant la seconde guerre mondiale, contribuant ainsi à renforcer la lutte contre l'antisémitisme.

C'est sans doute en 2003 qu'est apparue la première initiative gouvernementale de coordination et de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Après l'incendie d'un collège israélite à Gagny (Seine-Saint-Denis) le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin crée et réunit un « comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme » (CILRA). Ce comité se réunira à plusieurs reprises, notamment après les émeutes urbaines de 2005. Il veillera en particulier à la mise en œuvre des mesures de protection nécessaires après la résurgence d'actes antisémites consécutifs aux tensions au Proche-Orient (deuxième intifada). À partir de 2007, le rôle de ce comité semble moins central et d'autres initiatives, à partir d'autres angles d'intervention, apparaissent prioritaires, notamment la lutte contre les discriminations (mission confiée à M. Yazid Sabeg, commissaire à la diversité et à l'égalité des chances) ou la meilleure prise en compte de la diversité, en particulier dans la fonction publique. Toutefois, après une réflexion à la fin de l'année 2011, est créée ***la première Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)*** par décret du 16 février 2012. Cette délégation est rattachée au ministre de l'intérieur. Le délégué est le préfet Régis Guyot. La délégation est installée rue Oudinot à Paris. Elle dispose d'un budget d'intervention limité. Dès lors, elle concentre ses efforts sur la politique de formation des fonctionnaires et des agents publics contre les préjugés et les discriminations.

En 2013, à l'initiative du Premier ministre, M. Jean Marc Ayrault, **un premier plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme est élaboré** à l'occasion d'une nouvelle réunion du CILRA, le 26 février 2013, la première depuis 2009. Après les crimes de Montauban et de Toulouse en 2012, une forte hausse des actes racistes et xénophobes, antisémites et antimusulmans est en effet constatée et le Premier ministre annonce un premier plan interministériel autour de cinq mesures :

- une formation obligatoire pour les nouveaux agents de l'État,
- une formation en cours de carrière pour les agents publics,
- la mobilisation des 1 200 musées de France comme ressource pédagogique,
- l'amélioration de la prise en charge des victimes,
- le renforcement des actions de prévention, avec les associations.

C'est au cours de l'année 2014 que l'État constate la nécessité de changer de dimension dans son engagement et son intervention. En janvier 2014, les conflits et les contentieux créés par le spectacle de Dieudonné, ses déclarations, les plaintes déposées contre lui, l'adoption par le Conseil d'État d'une jurisprudence plus vigilante constituent les premières alertes lourdes sur la montée d'un nouvel antisémitisme. Toujours en janvier de cette même année, lors de manifestations à l'initiative d'un collectif « déagiste » intitulé *Jours de colère* puis, en juillet, à Paris et Sarcelles, lors de manifestations en réaction au conflit au Proche-Orient (opération *Bordure protectrice* menée par l'État d'Israël à Gaza), apparaissent des slogans clairement anti-juifs comme la France n'en avait pas connus depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Au sein des pouvoirs publics, en particulier auprès du Premier ministre et du ministre de l'intérieur de l'époque, M. Bernard Cazeneuve, la nécessité apparaît évidente de changer de dimension, de monter fortement en puissance dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Trois décisions sont prises : **un nouveau plan plus ambitieux** et mobilisant mieux les acteurs publics comme les partenaires associatifs et les lieux de mémoire ; **une nouvelle délégation, rattachée au Premier ministre** ; **un nouveau délégué**, capable de porter une voix plus forte sur le plan interministériel comme au plan médiatique. C'est ainsi qu'est nommé le 26 novembre 2014, le préfet Gilles Clavreul, précédemment conseiller du Président de la République. Il est installé dans ses fonctions le 16 décembre 2014. Il s'attelle prioritairement à l'élaboration du nouveau plan et à la constitution d'une nouvelle délégation.

En janvier 2015 les attentats contre *Charlie Hebdo*, contre des policiers et contre *l'Hyper Cacher*, la mobilisation des Français pour défendre les valeurs de la République mais aussi les fractures qui apparaissent à cette occasion (« *Charlie mais...* », « *Je ne suis pas Charlie...* ») mobilisent encore plus les pouvoirs publics et constituent la toile de fond de l'élaboration du plan.

1.1.3. Une délégation interministérielle intervenant en complémentarité avec d'autres acteurs publics

La DILCRAH n'a pas bien sûr le monopole de l'action de l'État en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Elle a dû et su **trouver sa place en complémentarité avec d'autres acteurs publics aux statuts et aux missions différents** : deux services de l'État, le CGET et le CIPDR, deux organes consultatifs, la CNCDH et l'Observatoire de la laïcité ainsi que l'autorité administrative indépendante qu'est le Défenseur des droits.

La complémentarité majeure, la plus significative budgétairement, la plus évidente dans la déclinaison territoriale, s'organise avec le CGET. Composante de l'administration, hier sous la tutelle du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé de la politique de la ville, désormais sous la tutelle du ministre de la cohésion des territoires, le CGET est issu de la fusion de la Délégation à l'aménagement et à l'action régionale (DATAR), du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (ex DIV) mais aussi de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). C'est notamment cet héritage administratif *qui fait aujourd'hui du CGET l'outil public principal de la lutte contre les discriminations, non seulement territoriales mais aussi « liées à l'origine »*. À ce titre, le CGET participe activement à de nombreuses actions du PILCRA, en particulier l'action 6 (les plans territoriaux), l'action 24 (l'offre de formation), l'action 25 (la formation des agents de l'éducation nationale à la laïcité), l'action 32 (les lieux de mémoire dans le parcours scolaire). Le CGET contribue également au financement national de grandes associations partenaires du PILCRA. Il cofinance souvent les associations ayant répondu aux appels à projets locaux et siégeant dans les CORA. Il est aussi le partenaire des collectivités locales engagées dans le PILCRA notamment Vaulx-en-Velin. La relation DILCRAH-CGET est donc essentielle pour garantir l'efficacité réelle de la mise en œuvre du PILCRA. Le pragmatisme des équipes et l'organisation du travail interministériel ont permis cette complémentarité de 2014 à 2017.

Les autres acteurs intervenant dans le même champ ou dans des champs proches ont souvent des statuts ou des missions différentes.

Le *Défenseur des droits* n'intervient que sur des cas individuels. Mais il communique et publie des rapports appuyés sur des travaux et réflexions d'ensemble. De plus, il a un réseau de correspondants départementaux qui sont membres des CORA.

La *CNCDH*, rattachée au Premier ministre mais autonome dans l'exercice de sa mission, travaille souvent sur les sujets du PILCRA. Elle est en contact permanent avec les mêmes acteurs associatifs que la DILCRAH. Sa présidente est membre du conseil scientifique de la délégation. Mais ce n'est pas un acteur des politiques publiques. Rapporteur national indépendant, son expertise, la richesse des personnalités qui contribuent à sa réflexion justifient qu'elle porte son regard et son évaluation sur la mise en œuvre du PILCRA.

Le *CIPDR*, aux compétences récemment élargies à la radicalisation, a vu sa collaboration renforcée avec la DILCRAH mais les missions sont sensiblement différentes.

L'*Observatoire de la laïcité* a également une fonction différente et complémentaire. Outil du rappel du cadre juridique et outil de formation, y compris de formation laïque sur les faits religieux, il ne mène pas aujourd'hui de partenariat avec la DILCRAH alors qu'il travaille avec le CGET.

Si la complémentarité de la DILCRAH avec ces acteurs publics est assez bien établie à Paris où le rôle de chacune des institutions est relativement identifié, *on doit s'interroger sur la complexité de la mise en œuvre territoriale de chacune de ces politiques*. Pour un préfet, pour son directeur de cabinet ou pour un sous-préfet chargé de mission, qui se voient confier tout à la fois les politiques de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, de lutte contre la *radicalisation*, de promotion de la *laïcité*, de lutte contre les *discriminations*, souvent avec les mêmes acteurs associatifs, parfois religieux, et les mêmes administrations, l'équation est nécessairement moins simple qu'au niveau des cabinets

ministériels et le pragmatisme une approche quotidienne bien compréhensible, que l'on retrouve aussi chez les recteurs.

Dans l'exercice de sa mission la DILCRAH a un atout essentiel. Placée sous l'autorité du Premier ministre, elle est un acteur de l'interministérialité.

Ainsi, bien que la DILCRAH a prioritairement mobilisé les cabinets ministériels dans la période 2014-2017, l'ensemble des témoignages recueillis par la mission auprès des administrations les plus engagées dans la mise en œuvre du PILCRA ont souligné ***l'importance et l'efficacité de ce rôle d'impulsion, changement majeur avec la période précédente***. C'est notamment vrai au ministère de l'éducation nationale (direction générale de l'enseignement scolaire [DGESCO]), au ministère de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces [DACG]), au ministère de l'intérieur (entités communes à la police et à la gendarmerie nationales, secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, bureau central des cultes) qui se sont sentis confortés dans leurs initiatives par un partenariat de qualité.

1.1.4. Au sein d'un ensemble européen confronté aux mêmes difficultés

Sans que ce soit l'objet de la présente évaluation, on rappellera rapidement le contexte européen dans lequel s'inscrivent la relance de la DILCRA et la mise en œuvre du PILCRA 2015-2017.

Au plan européen, l'attention portée à la lutte contre le racisme et la xénophobie est présente dès les années 1980² et s'accroît au cours des années 1990 sous la pression du Parlement européen dans un contexte de résurgence des discours, des actes racistes et de partis politiques nationalistes ethnocentristes contribuant à un climat d'intolérance au sein des pays membres comme des pays candidats à l'adhésion. Partant de là, les politiques européennes engagent trois grands mouvements qui ne sont pas sans lien avec les politiques nationales menées depuis les années 2000.

Un cadre européen incitatif et non prescripteur

On soulignera, au premier rang, que le seul champ sur lequel les États membres et les institutions communautaires se sont finalement entendus pour mettre en œuvre un dispositif communautaire concerne la lutte contre les discriminations. Participant de la nouvelle étape d'intégration renforcée et de liberté de circulation voulue par le traité d'Amsterdam, est ainsi adoptée en 2000 une directive cadre³ toutefois assez peu détaillée⁴.

Pour ce qui est de la lutte contre le racisme, ***le cadre européen relève non de la norme mais de la soft law, c'est-à-dire de l'incitation faite aux États membres***. Ainsi en 2007 est créée l'Agence européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) dont la lutte contre le racisme et la xénophobie constituent un des champs d'action. Par ailleurs, l'Europe adopte après sept ans de

² Déclaration dite d'Evrigenis faite conjointement par le Parlement, le Conseil et la Commission en juin 1986.

³ Directive européenne 2000/43/CE du 20 juin 2000 visant « l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et d'origine ethnique », transposée en France par la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations et s'inscrivant dans le cadre de l'article 13 CE qui autorise le Conseil, à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, « à prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toute discrimination ».

⁴ Elle comprend toutefois, par exemple, l'obligation faite aux États membres de développer la protection juridictionnelle effective pour les victimes de comportements racistes ou xénophobe.

négociations, en 2008, la **décision cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal**⁵. Cette décision demande aux États de veiller à la pénalisation des comportements intentionnels à l'encontre de groupes ou d'un membre d'un groupe liés à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique et vise spécifiquement l'incitation publique à la violence ou à la haine, par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports ainsi que l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publique des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre⁶. On notera qu'en 2008, il n'est pas encore question de « cyberhaine ».

On soulignera, par ailleurs, les initiatives prises par le Conseil de l'Europe, très actif en la matière depuis la déclaration des chefs de gouvernements à Vienne en 1993 concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie (création en 1993 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI); action jurisprudentielle de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de pénalisation des discours de haine notamment racistes⁷).

Une situation française non exceptionnelle au plan européen

Comme le montrent les rapports de l'agence FRA, les phénomènes de racisme et d'antisémitisme ainsi que les limites rencontrées par les politiques de lutte en la matière ne sont pas une spécificité française. Le rapport annuel de 2016 de FRA souligne dans plusieurs États membres de l'Union, l'exacerbation de sentiments xénophobes, alimentés en grande partie par l'arrivée massive de demandeurs d'asile et d'immigrants ainsi que par les attentats terroristes perpétrés à Paris et Copenhague et par les projets d'attentats déjoués dans un certain nombre d'États membres. Il recense **la poursuite dans l'ensemble des États membres des « efforts pour lutter contre les crimes de haine, le racisme et la discrimination ethnique »** et l'« attention particulière à la prévention de ces phénomènes, notamment à travers des activités de sensibilisation »⁸. De même, les rapports de FRA précisent que, suite aux attaques terroristes perpétrées en France, en Belgique et au Royaume-Uni, de nombreux pays européens ont été concernés par une recrudescence des incidents antisémites et antimusulmans⁹. Dans ce contexte, les recommandations de FRA portent sur l'effectivité des enquêtes et des poursuites, les enjeux de collectes de données, les besoins de formation des agents publics, y compris en matière de non-discrimination, et les besoins d'action de sensibilisation auprès des populations en lien avec l'ensemble des organismes publics ou non susceptibles de les diffuser¹⁰.

⁵ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008.

⁶ Décision cadre qui irrigue d'autres textes comme par exemple la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, dite directive SMA.

⁷ Laquelle s'appuie, à la différence par exemple des États-Unis, sur une conception restrictive de la liberté d'expression en cas de discours de haine, cf. article 10 paragraphe 2 et article 17 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*. À noter également, la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* dont l'article 1 garantit le droit à la dignité humaine, tandis que l'article 10 consacre le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et l'article 21 interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, les origines ethniques, la religion, l'orientation sexuelle ou un handicap.

⁸ FRA, *Rapport annuel 2016 sur les droits fondamentaux*, 2016, p. 10.

⁹ FRA, *Reactions to the Paris Attacks in the EU : Fundamental Rights Considerations*, January 2015; FRA, *Antisemitism, overview update available in the European Union 2005-2015*, novembre 2016

¹⁰ FRA, *Rapport annuel 2016*, *op. cit.* pp.10-12

Pour sa part, le suivi régulier des pays membres fait par « ECRI » (commission européenne contre le racisme et l'intolérance), instance du Conseil de l'Europe, établi en juin 2015¹¹, salue différents progrès que constituent la création du poste de Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et l'adoption d'un nouveau plan de 100 M€, la création par fusion de différentes instances du Défenseur des droits, les poursuites effectives à l'encontre de certains auteurs de propos haineux ainsi que le nouveau programme d'éducation scolaire à la citoyenneté et aux valeurs de la République. Le rapport détaille aussi certains points préoccupants tenant à l'« *augmentation importante* » du discours de haine, y compris sur Internet et les réseaux sociaux malgré les efforts des autorités et des associations de la société civile, les problèmes de contrôle d'identité et d'enregistrement des plaintes¹².

1.2. Face à un phénomène en constante évolution

1.2.1. La difficile mesure du racisme et de l'antisémitisme

Pour la quasi-totalité des interlocuteurs de la mission, les actes et paroles à caractère raciste et antisémite sont en constante augmentation particulièrement ces dernières années. Certains datent même précisément les phénomènes, par exemple depuis le début de la deuxième intifada pour l'antisémitisme ou encore les attentats en Europe à compter de 2015 pour le racisme antimusulman. Pour autant, à considérer la plupart des statistiques disponibles, **la tendance de ces deux dernières années serait plutôt à la baisse ou à la stabilisation du phénomène, sur fond de croissance de long terme** avec des pics brutaux à la hausse ou à la baisse.

Devant cette **apparente contradiction entre ressenti et statistique**, on peut avancer plusieurs hypothèses : soit la mesure statistique n'est pas adaptée à la réalité des phénomènes ; soit cette mesure statistique est structurellement biaisée par une sous-déclaration et un sous-enregistrement des délits et crimes en la matière ; soit la mesure statistique est par essence en décalage avec une appréhension plus aigüe de la portée et de la gravité des actes et paroles concernés.

De fait, le niveau et l'évolution des actes et paroles à caractère raciste et antisémite s'avèrent difficiles à mesurer par nature. Différents outils de mesure existent toutefois. Ils sont présentés, ainsi que leurs résultats, en annexe 4.

Schématiquement, il y a avant tout des **deux outils de mesures du ministère de l'intérieur** :

- d'une part, les statistiques et analyses établies par le service central du renseignement territorial (SCRT), à partir du nombre d'infractions et différents éléments complémentaires (signalements¹³, incidents diffusés par les médias et vérifiés par le service) dont le service a

¹¹ Ce rapport n'a toutefois été publié en qu'en mars 2016 : *Rapport de l'ECRI sur la France*, (cinquième cycle de monitoring), mars 2016

¹² Auxquels s'ajoutent le caractère limité et non évalué des politiques d'intégration et les dysfonctionnements propres à la domiciliation des personnes Roms.

¹³ Par exemple ceux transmis par le Service de protection de la communauté juive (SPCJ), entité créée en 1980 (à la suite de l'attentat de la rue Copernic) d'une volonté commune du Conseil représentatif des institutions juives de France, du Fonds social juif unifié et des Consistoires, faisant appel pour l'essentiel à des bénévoles.

connaissance ; ces statistiques sont aujourd'hui la mesure de référence utilisée par le Gouvernement ;

- d'autre part, les données issues des systèmes d'information utilisés par la police ou la gendarmerie pour enregistrer les procédures établies depuis 2014 par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).

Selon ces deux outils de mesure, les paroles et actes à caractère raciste et antisémite auraient baissé depuis le pic de l'année 2015, le volume d'infractions recensées annuellement par le SCRT se situant autour de 2 000 contre 10 000 pour le nombre d'atteintes dénombrées par le SSMSI.

On dispose également des **statistiques issues des différents stades et résultats de la chaîne pénale** qui identifient les infractions commises à raison de l'origine ou de la religion de la victime. Établies par la DACG du ministère de la justice, ces statistiques font l'objet d'une publication dans le rapport thématique annuel de la CNCDH. Elles permettent par ailleurs d'apprécier un taux de « déperdition », entre le dépôt de plainte, le traitement par le parquet et la sanction par le juge.

À partir de ces statistiques, on constate une **augmentation significative des affaires orientées par les parquets, soit +44% de 2013 à 2016** (forte hausse en 2014 et 2015, moindre en 2016)¹⁴. En ce qui concerne l'année 2016¹⁵, la proportion des affaires dites « non poursuivables »¹⁶ est d'environ une affaire sur deux (55%), le motif étant, pour trois affaires sur quatre, l'absence d'infraction suffisamment caractérisée. Ce taux de déperdition est plus faible que celui de la moyenne de l'ensemble des affaires pénales (69%¹⁷). La situation s'inverse pour les affaires « poursuivables » : le taux de classement sans suite¹⁸ est de 18% pour les affaires de racisme, alors qu'il n'est que de 14% dans le contentieux pénal en général. Il n'est pas possible de conclure quant au sens de ces constats, qui peuvent être dus, soit à des difficultés des affaires sur le fond, soit encore à un manque de volontarisme dans la conduite des investigations.

Avec 82% en 2016, le taux de sanction se situe quant à lui un peu en-deçà de la moyenne des affaires pénales (86%). Dans 39% des cas, la réponse pénale se traduit par une poursuite, ce qui est plus faible que dans le contentieux pénal en général (51%). Cela signifie que dans 61% des cas (contre 49%), une voie alternative est préférée, ce qui correspond logiquement au souhait de promouvoir une réponse à visée pédagogique.

Enfin, on dispose de **deux enquêtes d'opinion**, lesquelles par construction sont d'un autre ordre car fondées sur le ressenti :

- d'une part, l'enquête annuelle de victimation conduite depuis 2007 par l'INSEE en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP) et le SSMSI (« Cadre de vie et sécurité » [CVS]) qui offre aux enquêtés la possibilité de préciser si les

¹⁴ Près de 7 700 affaires en 2016 (voir annexe 4).

¹⁵ Source : note communiquée à la mission par la DACG (Contribution au rapport 2017 de la CNCDH : bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine).

¹⁶ Il s'agit d'affaires pour lesquelles l'auteur est identifié, mais divers motifs viennent s'opposer à la poursuite : infraction mal caractérisée, charges insuffisantes, défaut d'élucidation, prescription etc.

¹⁷ Ministère de la justice, *Chiffres clés 2017. Activité des parquets en 2016*, p. 14.

¹⁸ Motifs possibles : recherches infructueuses, désistement, trouble finalement peu important etc.

injures, menaces et violences physiques qu'ils ont subies étaient à caractère « *raciste, antisémite ou xénophobe* » ;

- d'autre part, l'enquête annuelle sur l'état de l'opinion à l'égard des minorités réalisée depuis 1990 par la CNCDH, qui comprend depuis 2008 un indice de tolérance spécifique à chacun des principaux groupes ethniques ou religieux susceptibles d'être victimes de racisme ou d'antisémitisme.

Ces deux enquêtes reflètent des tendances différentes¹⁹. L'indice de tolérance a nettement progressé depuis 2014, tandis que le nombre d'injures tend à augmenter : par extrapolation de l'échantillon enquêté à l'ensemble de la population, l'enquête de victimation montre qu'entre 600 et 700 000 personnes auraient été victimes annuellement d'injures²⁰ à caractère raciste, antisémite ou xénophobe²¹, en France en 2015 et en 2016, alors que la moyenne annuelle observée sur la période [2007-2015] était d'environ 500 000 personnes²².

De façon générale, il est assez logique que ces différents outils de mesure ne convergent pas puisqu'ils ne mesurent pas la même chose : les plaintes enregistrées et les incidents intéressant le SCRT ; l'ensemble des incidents recensés dans les systèmes d'information du ministère de l'intérieur tels que recensés par le SSMSI ; les résultats du traitement pénal des infractions recensés par la DACG et exploitées par la CNCDH²³ ; le ressenti des victimes dans le cas de l'enquête de victimation INSEE/ONRP ; un indice de tolérance pour l'enquête CNCDH.

Ces outils sont parfois fonction de l'activité des services et de l'accueil fait aux victimes. Ainsi, la CNCDH observe de façon constante que les indicateurs du ministère de l'intérieur ne représentent qu'une partie des actes racistes commis en France, en raison **de faits infractionnels largement sous-rapportés** (« chiffre noir »). Par exemple, on estime que seuls 6 % des injures racistes seraient signalées aux autorités, et 3 % seulement seraient enregistrées au titre de plaintes. Pour les menaces racistes, un tiers des faits seraient signalés, et 19 % seulement seraient enregistrée au titre de plaintes ».

De surcroît, les catégories propres à ces différents outils diffèrent. Le SCRT distingue, dans son outil, les paroles et actes à caractère antisémite, anti-musulman, anti-chrétien et raciste. Le SSMSI établit des données sur les paroles et actes à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux. Les statistiques

¹⁹ Voir annexe 4.

²⁰ L'enquête distingue trois catégories d'atteintes : les violences, les menaces, les injures.

²¹ Comme l'indique la CNCDH dans son rapport thématique 2016 (p. 234) : « (...) l'enquête [Cadre] de vie et sécurité, menée conjointement par l'INSEE et l'ONDRP, réalisée chaque année sur 17 000 personnes, révèle [au titre de l'année 2015] qu'un peu moins de 1,5 % des personnes s'estimant victimes d'injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe ont déclaré l'avoir été. Rapporté à la population générale, pour ces seuls faits, ce sont plus de 700 000 personnes qui auraient été victimes selon l'enquête. De même, l'enquête Trajectoire et Origines, réalisée par l'Institut national des études démographiques (INED), réalisée en 2009 252 auprès de plus de 22 000 personnes groupées selon leur origine, révélait « l'ampleur de la victimation vécue : 47 % des personnes issues d'un DOM disent avoir vécu une situation raciste, contre 36 % de la population immigrée et 16 % pour la population majoritaire. ».

²² « (...) près de 975 000 victimes sur une période de deux ans (...) » - Source : « Les injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe » INHESJ/ONDRP mars 2017 – Grand Angle n°41 – (p. 6).

²³ Classement, alternatives aux poursuites (médiation, rappel à la loi, etc.), poursuites (citation directe, convocation par procureur, etc.), condamnations (amende, emprisonnement, etc.) – voir annexe 4.

DACG/CNCDH concernent les infractions « à raison de l'origine ou de la religion de la victime ». L'enquête de victimation INSEE/ONDRP sollicite les enquêtés sur les injures, menaces et violences physiques à caractère « raciste, antisémite ou xénophobe », sachant qu'à compter de 2018 une modification du questionnaire permettra de détailler les motifs et d'étendre l'enquête aux discriminations en fonction de la couleur de peau, de l'origine (réelle ou supposée), de la religion (réelle ou supposée). Pour sa part, l'indice de tolérance de la CNCDH concerne les minorités suivantes : juifs, musulmans, maghrébins, noirs, roms et gens du voyage.

Ainsi, pour illustrer le propos, l'antisémitisme ou encore la prise en compte de la religion (réelle ou supposée) n'est pas systématiquement pris en compte par les indicateurs, tandis que le racisme anti-asiatique n'est lui jamais recensé spécifiquement²⁴.

Enfin, l'exploitation territoriale de ces différents outils demeure limitée²⁵. Par ailleurs, conformément à la réglementation statistique française, il n'existe par ailleurs pas de données sur les origines des victimes ou sur les origines des auteurs des délits et crimes visés.

En définitive, il apparaît à la mission que si l'importance du phénomène ne fait pas de doute, il demeure difficile de le quantifier et d'en suivre l'évolution annuelle de façon précise.

1.2.2. De nouvelles formes de racisme et d'antisémitisme

Au travers des multiples entretiens menés par la mission, il est impossible de ne pas s'interroger sur les formes aujourd'hui prises par la haine et la violence raciste et antisémite en France.

Cette interrogation se fait néanmoins sous des auspices difficiles : on ne dispose pas d'éléments statistiques et scientifiques suffisamment robustes pour étayer ce qui relève parfois de la conviction, avec en revanche la certitude que toutes les instrumentalisation sont possibles.

Ces réserves étant posées, on peut toutefois estimer que ***le racisme « biologique » fondé sur une prétendue hiérarchie des races rencontre un écho bien moindre***. De plus, le racisme principalement anti-arabe en France, dans le contexte de l'immigration économique des années 1960 et 1970, renforcé par les séquelles des conflits coloniaux et singulièrement de la guerre d'Algérie, a régressé ces deux dernières décennies. L'intégration des générations issues de cette immigration, les succès des combats menés dans les années 1980 comme « Touche pas à mon pote », les dimensions culturelles portées par la mondialisation ont permis de réinventer l'universalisme.

Mais de nouvelles fractures sont apparues, à propos desquelles s'affrontent deux lectures antagonistes.

Certaines difficultés d'insertion des générations issues de l'immigration et leurs aspirations à la reconnaissance, bien que Français puisque nés en France, ainsi que des phénomènes de discrimination non résolus expliquent des tensions toujours présentes.

²⁴ À l'exception des analyses produites par les enquêtes CNCDH à ce sujet (cf. rapport 2016).

²⁵ Ainsi les outils SCRT sont exploitables au niveau départemental pour les actes antisémites mais non les actes antimusulmans, exploitables à la seule échelle régionale.

Dans ce contexte, certains acteurs défendent une lecture selon laquelle ***un racisme anti-musulman se serait substitué au racisme anti-arabe***. Les conflits liés au port du voile à l'école à partir de 1989 ont divisé durablement la famille antiraciste et constituent un terreau pour ceux qui veulent faire de l'appartenance à l'islam le fondement d'une nouvelle identité.

Cette grille de lecture est aussi celle que veut imposer le mouvement de l'islam radical au nom d'un projet politique contraire à la laïcité et aux valeurs de la République. Le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) s'est ainsi construit en réaction aux lois sur le port du voile à l'école ou sur le port de la *burka* dans l'espace public. Il dénonce des « *lois d'État contre les musulmans* », des « *lois islamophobes* », « *une islamophobie d'État* »²⁶. D'où la controverse sur l'emploi du mot islamophobie qui apparaît désormais codé et devient le véhicule d'une analyse et d'un projet visant à imposer l'identité musulmane à tous ceux et celles qui en relèverait par leurs origines géographiques ou familiales.

À cela s'ajoute également la présence de prédicateurs salafistes dans un certain nombre de mosquées qui radicalisent une partie de la jeunesse et développent ce que l'on pourrait appeler un « antisémitisme des quartiers » nourri également par les réseaux sociaux et les thèses complotistes.

La difficile structuration de l'islam en France (Conseil français du culte musulman [CFCM]) et l'âge avancé des responsables des mosquées mais aussi la faiblesse d'associations communautaires laïques maghrébines ou africaines, par exemple, viennent compliquer encore une situation sur laquelle pèsent désormais les tensions issues des attentats terroristes menés sur le sol français par Daesh.

D'autres acteurs associatifs, notamment et fortement SOS Racisme, mais aussi la LICRA et le MRAP, soit les associations universalistes historiques, défendent ***une tout autre analyse du racisme contemporain. Ils réfutent et dénoncent l'amalgame, l'identification entre arabe et musulman***. Comme le dit Sos Racisme, quel que soit le terme utilisé, « *les victimes sont toujours les mêmes* ». Au nom de l'universalisme, ils alertent sur une forme d'antiracisme conduisant en définitive à assigner individus et communautés à une identité religieuse. Pour eux, certaines associations communautaristes exploitent à leur profit une situation de discrimination qui est d'abord sociale et liée à l'origine. Dans ce contexte, ils jugent plus nécessaire encore de lutter contre toutes les formes de discriminations en appliquant la conception universaliste de l'intégration de citoyens.

La mission ne peut que souligner à l'attention des pouvoirs publics le caractère déterminant de cette bataille d'identités qui se joue sur de multiples fronts (associations sportives, associations de soutien scolaire, etc.).

La lecture de l'antisémitisme en France aujourd'hui est, hélas, plus simple. Oui il y a ***un nouvel antisémitisme, violent et parfois mortel***. De l'assassinat, sous la torture, du jeune Ilan Halimi en

²⁶ L'expression figure dans le rapport annuel produit par le CCIF, édition 2017. Dans le rapport 2016, on lit que : « *L'islamophobie (...) découle d'un racisme profondément structurel*. ». Le rapport de 2014-2015 utilise l'expression « *loi islamophobe* » (au sujet de la loi de 2004 régissant le port du voile en milieu scolaire). On peut également y lire que « *L'État français et ses institutions sont responsables de 70% du total des actes islamophobes recensés* ».

février 2006 aux attentats de Mohamed Merah dans une école juive à Toulouse en mars 2012, des assassinats et de la prise d'otages de l'*Hyper Cacher* en janvier 2015 à la séquestration et à l'agression de la famille de M Pinto à Livry-Gargan en septembre 2017 en passant par les multiples violences, menaces, tags, lettres anonymes et jusqu'à la profanation de la stèle à la mémoire d'Ilan Halimi à Bagneux en novembre 2017, c'est un antisémitisme passant à l'acte qui trouve aujourd'hui un nouvel essor. Bien sûr, c'est toujours à partir de vieux préjugés antisémites liant les juifs à l'argent et au pouvoir que cette haine se déploie. Mais c'est à partir du début de 2000 et de la deuxième intifada dans les territoires palestiniens que le nombre d'actes antisémites recensés augmente considérablement. Il y a une instrumentalisation du conflit israélo-palestinien, mais ces manifestations témoignent autant de la volonté d'expansionnisme de l'islam radical sur des territoires où il s'est installé en France que de sa volonté d'y réduire toute autre culture, y compris au sein de l'islam français. ***Il y a une dimension territoriale particulière de ce nouvel antisémitisme.*** Certaines communes de la banlieue de Paris sont le champ privilégié de ces actes antisémites. En Seine-Saint-Denis notamment, de nombreuses familles juives quittent certaines communes (Saint-Denis, Drancy, La Courneuve, etc.) pour se regrouper dans d'autres villes où la pression est moindre. Mais ce n'est pas un phénomène propre à ce seul département. La mission a été particulièrement frappée par les propos du président du conseil des communautés juives des Yvelines : « *Il n'y a plus de juifs pratiquants qui vont à l'école publique car ils ont peur.* ». Une peur quotidienne que les chefs d'établissements scolaires ont souvent du mal à appréhender, à identifier, à reconnaître. Même si les chiffres des actes antisémites tels qu'ils sont comptabilisés par le SCRT ont baissé significativement en 2016, cet antisémitisme au quotidien est actif et violent. Il est alimenté par internet et les réseaux sociaux. Il est le terreau de processus de radicalisation comme l'analyse avec pertinence le CIPDR. Il explique aussi, bien sûr, pourquoi le besoin de protection est la priorité du CRIF et de l'ensemble des associations représentant la communauté juive de France.

Au-delà du caractère extrêmement grave des actes évoqués, ceux-ci attestent de la force persistante de préjugés et de stéréotypes haineux et appellent donc une action déterminée des pouvoirs publics que n'épuise pas la lutte contre la radicalisation.

2. Évaluation du PILCRA 2015-2017 : un bilan contrasté

2.1. Une initiative saluée très largement et ayant suscité beaucoup d'attentes...

2.1.1. Un avis assez unanime de la part des associations, des chercheurs et des AAI aux positions pourtant distinctes

Si l'on se réfère aux quatre priorités du PILCRA 2015-2017 (mobiliser la Nation, sanctionner chaque acte et protéger les victimes, protéger les utilisateurs d'internet et former les citoyens par la transmission, l'éducation et la culture), force est de constater qu'***il reste encore beaucoup de chemin à parcourir.***

Est-ce à dire que le PILCRA a déçu ?

Bien au contraire, si tous les acteurs du champ de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme reconnaissent qu'il reste encore du travail à faire et des initiatives à prendre, les mêmes soulignent toute l'importance que revêt, à leurs yeux le PILCRA, et la visibilité essentielle qu'il donne à une politique publique qui jusque-là ne s'était pas incarnée au plus haut niveau de l'État, comme c'est le cas depuis la mise en place de la DILCRA, placée directement auprès du Premier ministre.

Le PILCRA apparaît donc pour de nombreux partenaires comme l'outil de mobilisation de la DILCRAH dans sa dimension interministérielle comme par son effet de mobilisation des acteurs de terrain via le tissu associatif.

De fait, l'attente de tous ceux qui luttent contre le racisme et l'antisémitisme était grande, sachant que le changement de regard des pouvoirs publics engagés dans les années 1990 est finalement récente (voir *supra* 1.1). La DILCRAH, et à travers elle le PILCRA, sont issus de cette prise de conscience, le climat social actuel ne faisant que renforcer la nécessité de donner une plus grande visibilité à cette problématique.

Mais en même temps que l'on constate une vraie attente des partenaires du PILCRA dans sa capacité « à faire », apparaît aussi, assez nettement, une désillusion plus grande des acteurs du champ de lutte contre le racisme par rapport à ceux du champ de la lutte contre l'antisémitisme, ***la lutte contre le racisme et l'antisémitisme pouvant être perçue comme un combat où seule semble visible la lutte contre l'antisémitisme.***

Cette critique, que la mission estime infondée, illustre toutefois le rapport des forces qui apparaît entre, d'une part une communauté juive fortement structurée autour d'associations communautaires existant pour la plupart depuis 1945 voire avant, et un petit nombre d'associations antiracistes que l'on qualifiera d'universalistes dont les plus importantes SOS Racisme, le MRAP et dans une moindre mesure la LICRA sont confrontées au vieillissement de leurs membres et à une perte de visibilité sur le terrain où elles peinent parfois à exister dans le quotidien.

C'est pourquoi la mission préconise, comme l'actuel délégué en est bien conscient, de ***veiller à une forme d'équilibre dans la lutte contre ces deux phénomènes.***

À cela s'ajoute l'émergence d'associations antiracistes communautaires comme le Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN) dont les actions sont avant tout dictées par une démarche où l'appartenance à la communauté est le préalable à toute action ou revendication. C'est également dans ce cadre que se positionne le CCIF. Or, cette dynamique, souvent antinomique de celle des universalistes, a pour conséquence d'enfermer les actions ainsi développées dans un champ communautaire, au risque d'une logique communautariste.

Sur le terrain de l'antiracisme vient s'ajouter une difficulté particulière tenant au manque d'organisation de la communauté maghrébine, avec pour corollaire, un déficit de représentation de l'Islam de France dû en grande partie à la lutte d'influence que se livrent les pays d'origine de ses populations que ce soit l'Algérie, le Maroc, la Turquie et dans une moindre mesure la Tunisie.

Tous ces éléments, qui malheureusement se conjuguent, font du champ de ***l'antiracisme un territoire atomisé, qui a du mal à se structurer et à exister dans un plan interministériel*** de lutte contre le racisme et l'antisémitisme porté par les pouvoirs publics.

Il ne faudrait cependant pas oublier toutes les petites associations de quartier qui dans ce paysage contrasté portent avec souvent avec beaucoup de volontarisme des actions de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et ce avec des moyens matériels souvent dérisoires.

En ce qui concerne le champ des chercheurs et des universitaires, là aussi les points de vue apparaissent souvent très contrastés, même si tous estiment que le PILCRA est une avancée des pouvoirs publics dans une prise de conscience collective de la montée du racisme et de l'antisémitisme et dans la réponse qu'il convient d'y apporter. ***La plupart ont souligné à la mission l'urgence qu'il y a à armer intellectuellement la population et plus particulièrement la jeunesse.***

2.1.2. Une mobilisation inégale des ministères

En ce qui concerne les attentes et l'implication des ministères par rapport au plan de lutte contre le racisme l'antisémitisme on peut souligner que leur engagement dans le plan apparaît là aussi contrasté.

Sans conteste ***l'éducation nationale*** apparaît comme le ministère le plus ancré dans la réalité du PILCRA avec de nombreuses initiatives concernant la lutte contre le racisme et l'antisémitisme qui sont développées par les académies dans les établissements scolaires. Ainsi la majorité des actions prévues dans le cadre du PILCRA ont été mises en œuvre, en précisant que pas moins d'un quart des actions du plan portent sur la sphère éducative (voir *infra* le bilan des mesures et en annexe 5 la synthèse des questionnaires recteurs).

On précisera qu'une partie de ces mesures a coïncidé avec celles engagées par le ministère, peu avant le lancement du PILCRA, dans le cadre de la Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République²⁷. Parfois, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme recoupe aussi d'autres politiques, souvent incarnées par des référents auprès du recteur, dédiées à la « prévention de la radicalisation », la « laïcité », la « prévention du complotisme » mais également le parcours citoyen, la lutte contre les discriminations, ou encore la lutte contre le harcèlement. Cette multiplicité des initiatives et des acteurs peut nuire à la lisibilité de l'ensemble.

Une des points majeurs réside dans le fait que l'éducation nationale est avant tout inscrite dans une démarche de prévention c'est-à-dire de formation et d'information, et non pas dans une démarche de « lutte contre » de nature répressive même si les dispositifs de signalement et d'intervention à l'appui des équipes ont été développés.

Autre ministère très impliqué, le ***ministère de l'intérieur***, tant en matière de traitement des signalements, y compris sur Internet, que de protection des lieux sensibles ou de production de statistiques. Il anime l'action dans les territoires au travers des CORA, présidés par les préfets, dont l'action est prépondérante pour incarner, au nom de la déclinaison territoriale du PILCRA, le partenariat entre l'État et le réseau associatif (voir en annexe 5 la synthèse des questionnaires préfets).

²⁷ Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République, 22 janvier 2015.

En ce qui concerne le **ministère de la justice** son action est déterminante dans le PILCRA dans la mesure où il porte les actions visant à sanctionner la parole raciste et antisémite dans notre société que ce soit dans la vie quotidienne ou sur les réseaux sociaux. Certes ce ministère n'a pas attendu la mise en place du PILCRA pour lutter contre le racisme et l'antisémitisme mais le plan interministériel lui permet de mettre en valeur les actions qui sont les siennes et, au sein du plan, de travailler dans un cadre interministériel à l'évolution de la législation.

Enfin, on évoquera la situation particulière du **ministère de la culture**. Bien que n'étant pilote d'aucune des mesures mises en œuvre dans le cadre du PILCRA, il travaille le plus souvent en partenariat avec la DILCRAH, sur la semaine d'éducation au travers particulièrement des actions du Musée national de l'histoire de l'immigration, sur la politique mémorielle et l'identification des différents lieux susceptibles d'accueillir des actions d'éducation et de prévention, enfin sur la lutte pour la déconstruction des préjugés à l'occasion de festivals et spectacles d'arts vivants ainsi que dans le cadre du Fonds « Image de la diversité » (IDD) du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) en partenariat avec le CGET.

Il faut reconnaître que les autres ministères (économie, social-travail, sports, fonction publique) sont moins présents dans le PILCRA mais que l'on peut les retrouver mobilisés dans des projets retenus par les CORA et la DILCRAH.

2.2. La mise en œuvre effective du plan

Le PILCRA 2015-2017 comportait quarante mesures à l'appui de quatre priorités.

Si l'on considère à la lettre le détail des quarante mesures annoncées, on constate que **vingt-trois ont effectivement été mises en œuvre** et dix-sept non engagées ou non réalisées ce qui atteste d'un bilan contrasté (cf. les tableaux de bord détaillés).

On précisera d'emblée que les raisons pour lesquelles certaines mesures n'ont pas été mises en œuvre sont diverses, depuis l'impossibilité technique (calendaire, juridique) jusqu'à une réelle difficulté de mobilisation. Par ailleurs, certaines mesures mises en œuvre n'ont pas donné pour autant les résultats attendus. Enfin, certaines semblent moins pertinentes aujourd'hui.

C'est pourquoi, la mission a souhaité compléter le décompte quantitatif d'une appréciation qualitative par grande priorité et champ de politique publique.

2.2.1. Une mise en œuvre inégale des 40 mesures

« Mobiliser la Nation »

Parmi les huit mesures prévues, cinq ont été effectivement mises en œuvre et attestent de la mobilisation réelle des services de l'État. On soulignera particulièrement le développement certes inégal mais décisif des actions menées localement sous l'égide des préfets et des CORA. Mais il importe de souligner que les deux mesures concernant l'appel à des personnalités extérieures pour mobiliser la société civile n'ont pas été mises en place. Ainsi, ***l'État sait se mobiliser mais la sollicitation des corps constitués et corps intermédiaires sous son égide est plus difficile (et non nécessairement efficace).***

N°	Intitulé	État d'avancement ²⁸	Commentaires
1	Campagne de communication gouvernementale offensive mi 2015	Réalisée	Du fait notamment de son caractère violent, cette campagne n'a pas été jugée efficace par une grande partie des experts et des associations.
2	Campagne participative et virale au second semestre 2015	Réalisée	La campagne « debout contre le racisme » avec les associations a été diffusée sans pour autant atteindre la dimension virale souhaitée.
3	Mobiliser des « grands parrains » de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Non réalisée	La DILCRAH a pris des initiatives en ce sens mais sans aboutir pleinement sur cette mesure.
4	Fédérer un club des mécènes de la citoyenneté	Non engagée	Non nécessairement pertinente, les mécènes préférant généralement mener leur action de façon autonome, en particulier en matière de communication.
5	Créer dans chaque département une instance opérationnelle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Réalisée	Les CORA ont été mis en place dans 96 départements depuis 2016.
6	Des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et pour la promotion de la citoyenneté	Engagée	Ces plans départementaux n'ont pas été systématisés et ne figurent pas dans les contrats de ville.
7	Constituer de véritables missions citoyenneté auprès des préfets	Engagée	Sachant qu'il n'existe pas en fait de structure formalisée et systématique dans les préfetures.
8	Instituer un label pour valoriser les associations engagées dans la promotion des valeurs républicaines	Non engagée	Des réflexions existent mais la mesure n'a pas été engagée. Cependant, une expérimentation locale est en cours avec le camp des Milles.

« Sanctionner chaque acte raciste ou antisémite et protéger les victimes »

Les huit mesures prévues ont été prises. Sur cette dimension que les acteurs européens de la lutte contre le racisme et la xénophobie jugent primordiale (cf. 1.1.4), ***l'État a pleinement joué son rôle régalién dans sa dimension répressive. Pour autant, garantir l'effectivité de la sanction suppose que les actes soient effectivement déclarés par les victimes.*** Or, cette dimension ne figure pas (suffisamment) dans le PILCRA 2015-2017 et constitue un objectif à développer.

N°	Intitulé	État d'avancement	Commentaires
9	Compléter la connaissance du racisme et de l'antisémitisme par une enquête annuelle de victimation confiée à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)	Engagée	Sachant qu'on ne peut encore exploiter cette enquête, le complément apporté à l'enquête relative au racisme et à l'antisémitisme n'ayant été introduit qu'en 2017.

²⁸

- réalisée : mesure ayant été pleinement mise en œuvre
- engagée : mesure lancée mais non encore achevée
- non réalisée : mesure pouvant avoir fait l'objet d'initiatives mais non abouties
- non engagée : mesure n'ayant pas fait l'objet d'un début de mise en œuvre

10	Publier chaque année le bilan des condamnations prononcées par les juridictions pour les différentes incriminations relevant du racisme, de l'antisémitisme, de la discrimination raciale ou de la négation/apologie de crimes contre l'humanité	Réalisée	Ce bilan est établi par la DACG du ministère de la Justice et analysé notamment dans le rapport annuel de la CNCDH.
11	Intégrer la répression des discours de haine au droit pénal général pour simplifier les règles d'enquête et de jugement	Engagée	Sachant que si l'arsenal législatif a bien été modifié, il demeure inscrit dans la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse suite à l'avis du Conseil d'État.
12	Faire du racisme et de l'antisémitisme une circonstance aggravante généralisée à tous les crimes et délits	Réalisée	
13	Développer les mesures alternatives et les peines à valeur pédagogique	Engagée	A Paris, Lyon et Marseille.
14	Garantir la sécurité des lieux de culte, des écoles et des points de rassemblement juifs et musulmans	Réalisée	
15	Autoriser par la loi les actions de groupe pour mieux lutter contre les discriminations	Engagée	Relative aux discriminations, cette mesure ne concerne pas les infractions de racisme et d'antisémitisme.
16	Spécialiser l'aide aux victimes d'actes racistes et antisémites	Engagée	Sous la forme d'une convention du Ministère de la justice avec une association.

« Protéger les utilisateurs d'internet de la propagation de la haine »

Le PILCRA 2015-2017 prévoyait six mesures. A la notable exception du développement de la plateforme Pharos et de son efficace cellule spécialisée dans les contenus à caractère raciste et antisémite, ces mesures n'ont pas été mises en œuvre. Pour la mission, ceci s'explique pour une double raison : d'une part, la dimension extraterritoriale propre aux efforts de régulation des plateformes et réseaux sociaux suppose aussi une action à un niveau européen ; d'autre part, la communication et le contre-discours sur Internet posent à la puissance publique des enjeux nouveaux et complexes et appellent certainement d'autres formes d'interventions. **Internet est un domaine décisif où l'effort de l'État doit à la fois se poursuivre et évoluer.**

N°	Intitulé	État d'avancement	Commentaires
17	Faire obligation aux hébergeurs de contenus destinés au public français ¹ de disposer d'une représentation juridique en France	Non réalisée	Au-delà de cette mesure précise, les enjeux du régime juridique des hébergeurs demeurent posés ; ils font actuellement l'objet de négociations au niveau européen et d'initiatives nationales.
18	Créer une Unité nationale de lutte contre la haine sur internet	Engagée	Sous la forme d'une cellule spécialisée au sein de Pharos.
19	Rendre possible le recours à l'ordonnance pénale en matière d'injures racistes	Non engagée	Probablement non pertinente, l'ordonnance pénale étant plutôt adaptée au contentieux de masse.

20	Créer un e-rappel à la loi pour décourager la récidive	Non engagée	Non nécessairement adaptée, dans la mesure où le face-à-face (physique) avec le service enquêteur est un moment pédagogique à ne pas négliger.
21	Outils les associations pour promouvoir un contre-discours efficace	Non réalisée	Des initiatives existent mais la mise en œuvre d'une politique de soutien à la diffusion de contre-discours demeure entière
22	Mettre à contribution les Espaces publics numériques	Non engagée	La pertinence de la mesure reste à expertiser.

« Former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture »

L'importance et les différentes dimensions de cet objectif justifiaient de dix-huit mesures certaines concernant l'école, d'autres hors école. Pour l'essentiel, les mesures concernant l'éducation nationale ont bien été mises en œuvre, même si leur déploiement n'a pas toujours la dimension systématique et exhaustive annoncée dans le PILCRA en dépit de la mobilisation des établissements comme des réseaux associatifs. En ce qui concerne les mesures hors école, on remarquera qu'elles sont souvent restées lettre morte. Plus globalement, former les citoyens suppose aussi de former...les agents intervenant auprès du public, tout particulièrement auprès de la jeunesse. Ainsi, ***l'État doit veiller à maintenir et élargir, sous des formes diversifiées, la sensibilisation et la formation en priorité de la jeunesse, mais aussi au-delà.***

N°	Intitulé	État d'avancement	Commentaires
23	Créer un Conseil scientifique auprès du DILCRA	Réalisée	Sachant que les missions du Conseil scientifique et plus largement le recours aux chercheurs sont à approfondir.
24	Renforcer et structurer l'offre de formation et les ressources consacrées à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Réalisée	Avec la mise en place du site « Éduquer contre le racisme » ; toutefois la formation des enseignants et plus largement des fonctionnaires au contact de la jeunesse demeure à mettre en œuvre.
25	Former les personnels aux valeurs de la République et à la laïcité	Réalisée	Dans le cadre du plan les Valeurs de la République à l'école mis en place par l'éducation nationale.
26	Accompagner les équipes éducatives confrontées à des incidents	Engagée	Sous la forme d'une cellule ministérielle de veille et d'alerte comprenant les paroles et actes racistes ainsi que d'une plus grande coopération entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'éducation nationale.
27	Créer un réseau de référents racisme-antisémitisme dans les établissements d'enseignement supérieur	Engagée	La désignation de référents dans les établissements d'enseignement supérieur a été faite mais l'animation du réseau reste à faire.
28	Évaluer la qualité du système de signalement et l'efficacité des réponses préventives, éducatives et, le cas échéant, de la mise en œuvre des sanctions dans le milieu éducatif	Non engagée	Le Plan prévoyait une mission des inspections générales non lancée à ce stade (sachant qu'une mission est en cours concernant le dispositif de signalement en matière de radicalisation).

29	Développer les mesures de responsabilisation et la médiation par les pairs pour améliorer le climat scolaire et faire reculer le racisme et l'antisémitisme à l'école	Engagée	
30	Élaborer un guide de référence de rappel du droit et des sanctions, à destination de l'ensemble des acteurs éducatifs	Réalisée	
31	Créer un fonds d'intervention « Mémoire et histoires » pour mettre en réseau et mobiliser les institutions mémorielles	Non réalisée	Du moins sous la forme d'un fonds unique.
32	À chaque étape de la scolarité, un lieu de mémoire et une œuvre pour éduquer contre le racisme et l'antisémitisme	Non réalisée	De nombreuses initiatives et conventions existent en la matière entre lieux/associations et établissements scolaires mais la mesure n'est pas systématiquement mise en œuvre pour l'ensemble des élèves.
33	Développer l'éducation à l'image en partenariat avec les acteurs de l'audiovisuel (INA, France Télévision...)	Non engagée	
34	Mettre en place un parrainage citoyen	Non engagée	
35	Affecter un contingent de services civiques pour promouvoir la laïcité, la citoyenneté, les droits de l'homme, le vivre ensemble, auprès des associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et les acteurs de l'éducation populaire	Action engagée	Avec toutefois un contingent non quantifié, faute de données.
36	Faire de la semaine du 21 mars un grand moment fédérateur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Action réalisée	Sans être systématiquement mise en œuvre par l'ensemble des établissements, cette semaine constitue un moment important et bien identifié de la politique de prévention et d'éducation.
37	Encourager, dans le cadre des futurs volets laïcité et citoyenneté des projets éducatifs territoriaux (PEDT), des initiatives de lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Action non engagée	Compte tenu des nouvelles dispositions prises en matière de rythmes scolaires.
38	Accroître la vigilance envers l'antisémitisme et le racisme dans le sport	Action non réalisée	Sachant que des initiatives venant notamment des fédérations ont été menées, sans coordination par la DILCRAH.
39	Former 1 000 ambassadeurs « Valeurs du sport »	Action non engagée	
40	Mettre en place un numéro vert dans chaque ligue sportive à destination de l'encadrement des clubs amateurs	Action non engagée	

2.2.2. Le déploiement local

L'appel à projets locaux

Initié par le PILCRA 2015-2017 dans le cadre des CORA, l'appel à projets locaux (AAPL) constitue une innovation forte. Pour l'année 2017, il concerne quatre-vingt-seize départements sous la forme de plus de 550 actions (voir en annexe 6 la synthèse des données chiffrées faite par la mission) et contribue effectivement à la fonction d'animation et de diffusion au plan local des objectifs du PILCRA 2015-2017.

Engagées sous la responsabilité des préfets après une instruction conjointe avec la DILCRAH, les subventions sont généralement d'un montant limité²⁹. Mais l'AAPL donne corps aux CORA comme lieu d'échanges et de mobilisation des différents partenaires. Il vient alimenter des mesures nationales du PILCRA (tout particulièrement la semaine du 21 mars) y compris celles non engagées au niveau national (exemple de la prévention en milieu sportif). Il contribue à soutenir le tissu associatif local, à savoir les sections ou comités locaux des grandes associations antiracistes nationales mais également des structures locales ou régionales parfois très dynamiques.

L'appréciation portée par les préfètes et préfets et les rectrices et recteurs

Plus largement, au-delà de l'AAPL, il ressort du questionnaire envoyé par la mission aux préfets de département d'une part, aux recteurs d'autres part, un ensemble d'enseignements sur la mise en œuvre locale du PILCRA 2015-2017 au plan local (les résultats des deux enquêtes sont détaillés en annexe 5)³⁰.

En ce qui concerne les préfets, il convient tout d'abord de mentionner qu'une majorité de départements a été en mesure de répondre dans le délai court proposé par la mission, ce qui témoigne d'une bonne réactivité de l'État local sur les différents aspects de cette politique publique, supposée donc bien inscrite dans leur quotidien.

Parmi les mesures du PILCRA intéressant plus particulièrement sa mise en œuvre au niveau territorial, les préfets indiquent avoir privilégié la mise en œuvre des actions n°6 (plans territoriaux), n°36 (semaine du 21 mars) et n°38 (vigilance sport)³¹.

Un CORA a été installé dans la quasi-totalité des départements, tandis que seuls quelques préfets ont institué un comité d'orientation, en exprimant un sentiment mitigé quant à cette dernière instance (notamment quant à son utilité spécifique vis-à-vis du CORA). En revanche, on constate une moindre propension à formaliser l'activité du CORA par la production d'un compte rendu (seuls 46% l'ont été). Pour la mission, cela peut constituer une difficulté, s'agissant d'une politique partenariale pour laquelle préciser par écrit le rôle et les objectifs des uns et des autres n'est pas neutre, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités ou des associations. Dans le même ordre d'idées, une assez faible proportion de préfets (38%) a élaboré un plan départemental consacré à la question³².

²⁹ Entre 2 000 et 3 000 euros, voir annexe 6.

³⁰ La mission se fonde ici sur des éléments déclaratifs ; elle n'a pas croisé les réponses des préfets et des recteurs avec les autres sources à sa disposition.

³¹ Action n°5 (mise en place du CORA) mise à part.

³² Voir à titre d'exemple en annexe 7 le plan départemental des Bouches-du-Rhône.

Les préfets soulignent d'ailleurs (dans une proportion de six sur dix) la difficulté particulière de conduire la lutte contre les racismes, par comparaison avec d'autres politiques territorialisées dont ils ont la charge, compte tenu de son degré de sensibilité, dès lors qu'il s'agit de mieux faire coexister des cultures ou des croyances différentes. D'ailleurs, la majorité d'entre eux estime ne pas être en situation de mesurer les résultats de leurs efforts, par exemple en termes d'amélioration du niveau de compréhension entre groupes et communautés, qu'il faut le plus souvent, au-delà des séances du CORA, rencontrer de façon bilatérale.

En ce qui concerne les partenaires, s'ils déclarent pouvoir s'appuyer sur le secteur associatif (en dépit de la pauvreté des aspects quantitatifs dans leurs comptes rendus d'activités), les préfets déplorent en revanche l'insuffisante implication des collectivités territoriales, et, dans une moindre mesure, du monde de l'entreprise. L'appui prodigué par la DILCRAH est mentionné positivement dans la plupart des réponses, surtout par l'octroi des subventions permettant de solvabiliser les projets locaux. Parmi les autres ressources dont ils peuvent disposer pour mener à bien leur politique, les préfets signalent plus particulièrement l'appui sur les services de l'État (préfectures et autres services).

Les départements les plus marqués par le phénomène, au sens du nombre de faits (toutes les réponses font invariablement, et logiquement, référence à l'indicateur du SCRT), ne sont pas nécessairement les plus actifs. Ainsi tel département à dominante rurale, où peu de faits sont recensés, aura mis en place à titre préventif des actions visant la déconstruction des préjugés et l'amélioration du « vivre ensemble ». Par contre, il n'est pas observé de situation où un département très touché par les phénomènes de racisme, ne se serait pas engagé dans la lutte à un niveau significatif (pour identifier cette vingtaine de départements, se référer à la carte figurant en annexe n°4).

Quant aux améliorations attendues, les préfets demandent essentiellement un effort, de la part des services centraux et opérateurs de l'État, tendant à **mieux coordonner les différentes politiques « voisines »** dont il a été question plus haut (§ 113), **en particulier la politique de la ville, la promotion de la citoyenneté, dont le volet laïcité, ainsi que la prévention de la délinquance**. Ils appellent donc à une meilleure articulation entre les politiques relevant de la citoyenneté au sens large. D'ailleurs, ils sont 75 % à estimer non pertinent de scinder leur action, entre, d'une part, une lutte ciblée contre la diffusion de la haine, et, d'autre part, la lutte plus générale contre les discriminations ; ils en font un enjeu de cohérence et de lisibilité de l'action publique, mais aussi d'efficacité (politique unique de lutte contre toutes les formes de rejet et de discrimination). D'autres pistes d'amélioration ou de bonnes pratiques sont suggérées ponctuellement par les préfets, comme la sensibilisation de tous les jeunes publics, en ne se limitant pas aux quartiers de la politique de la ville, ou la multiplication des lieux et occasions de dialogue interculturel ou inter-religieux.

Des questionnaires auprès des recteurs reçus par la mission, il ressort que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme fait bien l'objet en académie d'une attention particulière en termes de prévention, qu'elle s'inscrive dans les politiques de vie scolaire ou dans les politiques pédagogiques (et souvent les deux). Au regard de la mobilisation des équipes et des partenariats avec le tissu associatif, les services académiques font état de l'adhésion et de la disponibilité des établissements scolaires à mettre en œuvre des actions éducatives tout particulièrement dans le champ mémoire et citoyenneté et le plus souvent en lien avec la semaine du 21 mars. On précisera qu'il existe dans les rectorats et les inspections académiques, depuis plus d'une décennie, des référents mémoire et citoyenneté, souvent inspecteurs d'académies-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) d'histoire-géographie qui ont pris en charge les dimensions éducatives de la lutte contre le racisme et

l'antisémitisme. Dans certaines académies, ces politiques prennent un relief particulier³³. On précisera que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme est également souvent reliée aux politiques engagées en matière de lutte contre les discriminations et de lutte contre le harcèlement. En termes de climat scolaire et de gestion des incidents, il n'est pas signalé de difficulté particulière, sachant que l'on peut supposer une tendance à la sous-déclaration –ce qui ne signifie pas l'absence de gestion– au sein des établissements.

Pour autant, les questionnaires et les documents joints, ainsi que les constats effectués par la mission lors de ses trois déplacements territoriaux, montrent que les mesures prévues par le PILCRA relevant de l'éducation nationale ne sont pas systématiquement mises en œuvre dans l'ensemble des établissements. Ceci s'explique par le nombre croissant des missions extra-académiques dont l'école a la charge et l'autonomie propre à chaque établissement en matière de construction de son projet.

Toutefois, au détour des réponses, il apparaît que le contenu même des actions peut être perçu comme délicat et sensible, pour une double raison : la force des croyances et des préjugés des élèves, parfois qualifiés de communautaires, et le besoin de formes pédagogiques adaptées, distinctes de l'approche disciplinaire classique. On notera d'ailleurs en ce qui concerne la Martinique et la Guadeloupe la très grande sensibilité au sentiment de discrimination identifiée par les services académiques.

En conséquence, les remontées académiques insistent à la fois sur la pérennisation des actions engagées mais identifient également deux champs d'élargissement : d'une part **le développement de formations spécifiques en termes pédagogiques pour « outiller » les enseignants** et ce quelle que soit la discipline et en incluant personnels de direction et d'inspection; d'autre part, **les enjeux de l'éducation aux médias et à l'information** qui reviennent fortement. On notera aussi le **rôle jugé crucial de la politique de la ville** et enfin **les enjeux de travail sur la question de l'esclavage** explicitement citée en Guadeloupe et Martinique.

En définitive, ***pour la mission, si le principe de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ne fait pas débat au sein des établissements et si le recours aux lieux de mémoire se développe, les modalités à la fois générales et concrètes doivent être accompagnées si on souhaite les voir prises en charge effectivement par l'ensemble des personnels enseignants (ainsi que les personnels administratifs et techniques).***

La dimension territoriale du PILCRA gagnerait à être tout à la fois renforcée et précisée. À partir d'une analyse détaillée de la localisation et du nombre de personnes sensibilisées lors de ces actions –analyse que la mission n'a pu réaliser et qu'il serait important que la DILCRAH réalise–, il s'agirait d'apprécier l'intérêt d'élargir l'assise territoriale et la diversité des associations et opérateurs ainsi mobilisés. En effet, la mission suppose (mais elle n'a pu le vérifier) que les actions ainsi financées se concentrent sur les quartiers prioritaires de la ville. Or, une stratégie plus large pourrait être envisagée. Dans un autre ordre d'idée, une partie seulement des préfectures subventionne des projets portés par des associations issues de communautés. Là également, en fonction des priorités gouvernementales, une stratégie offensive pourrait être initiée.

³³ à l'instar de la quinzaine de l'égalité, de la diversité et de la citoyenneté de l'académie de Bordeaux organisée notamment autour de l'esclavage.

2.2.3. La réussite et l'enjeu du partenariat avec les lieux de mémoire

Dès la présentation du PILCRA et la restructuration de la DILCRA, le partenariat avec les lieux de mémoire apparaît comme une initiative forte et symbolique du nouvel engagement de l'État. Bien sûr, il existait déjà, notamment depuis les années 2000, des financements publics pour ces institutions mémorielles. Les ministères de la défense, de la culture, de l'éducation nationale et les collectivités locales en étaient les soutiens. Mais la relance de la DILCRA est l'occasion de faire de ces lieux de mémoire des opérateurs privilégiés de la mise en œuvre du PILCRA.

Expliquer le passé pour comprendre le présent, parler de l'histoire de France dans toutes ses dimensions, offrir un support pédagogique plus accessible, ce sont des fonctions essentielles pour l'objectif de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. La DILCRAH a su s'imposer comme un outil efficace pour faciliter le développement de ces possibilités. Le musée national de l'histoire de l'immigration, le mémorial de la Shoah, le camp des Milles notamment ont témoigné auprès de la mission du caractère très opérationnel du travail avec la DILCRAH qui a su être « un levier de partenariat ». Au-delà du financement, la DILCRAH a apporté une « labellisation » qui ouvre la voie à la valorisation et à l'utilisation de ces centres de ressources comme lieu de formation pour des publics très larges. L'action auprès des établissements scolaires est évidente mais la formation des enseignants, des élèves policiers, gendarmes, magistrats, fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) existe également à partir de ces institutions. Centres de ressources et de documentation, ces supports de programmes de formation permettent aussi aux formateurs de construire des contenus. Cette efficacité est encore plus mesurable pour les actions locales. Dans les Bouches-du-Rhône, les responsables du rectorat comme ceux de la ville de Vitrolles ou les associations ont précisé à la mission combien l'ouverture du camp des Milles avait permis de « changer de dimension ». Dans le Rhône, les responsables du rectorat comme les élus ou les associations de Vaulx-en-Velin ont mis en avant la force pédagogique de la maison des enfants d'Izieu (Ain). Plusieurs de ces lieux de mémoire sont des partenaires de la DILCRAH : le mémorial de la Shoah, le CERCIL (camps de Pithiviers et de Beaune-la-Rolande), le camp des Milles, le camp de Rivesaltes, la maison des enfants d'Izieu, le mémorial de Caen et le musée national de l'histoire de l'immigration.

À l'exception de ce dernier³⁴, ***tous ces lieux sont liés à l'histoire de la seconde guerre mondiale. Il y a aujourd'hui un enjeu important pour élargir ce nécessaire investissement à la pluralité des mémoires, en particulier celle de l'esclavage et du fait colonial.***

2.2.4. La traduction budgétaire

Le PILCRA 2015-2017 prévoyait d'affecter 100 M€ sur les trois années du plan.

Or, la mission n'est pas en mesure d'établir un bilan consolidé de l'ensemble des crédits effectivement ouverts et affectés.

Le PILCRA repose, en effet, sur un dispositif de financement interministériel auquel contribuent, d'une part, les crédits de la DILCRAH et, d'autre part, des crédits des ministères en charge de

³⁴ Sachant qu'existe aussi le Mémorial Acte, centre caribéen d'expressions et de mémoire de la traite et de l'esclavage.

l'intérieur, de la justice, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la ville (dont les crédits du CGET), de la jeunesse et de la vie associative.

Or, sur l'ensemble de ces crédits, seule une partie peut être directement imputée à la mise en œuvre du PILCRA 2015-2017.

Ainsi, sur les exercices budgétaires 2015, 2016 et 2017, **on peut identifier près de 40 M€ de mesures nouvelles dédiées à la mise en œuvre du PILCRA 2015-2017**. Il s'agit :

- des crédits engagés par la DILCRAH³⁵ attestant d'une progression constante et totalisant sur la durée du plan 12,5 M€³⁶ ;

- des crédits du ministère de l'intérieur visant la sécurisation des lieux de culte ou des lieux communautaires avec extension aux associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et totalisant 20,2 M€³⁷ ;

- des crédits du ministère de l'éducation nationale visant un soutien renforcé aux associations dans le cadre du plan de mobilisation pour les valeurs de la République et totalisant 6 M€³⁸.

Pour le reste, on peut estimer que deux autres programmes contribuent particulièrement à la mise en œuvre du PILCRA 2015-2017, au premier rang desquels les crédits gérés par le CGET³⁹ ainsi que ceux relevant du ou des ministères en charge de la jeunesse et de la vie associative⁴⁰. Or, il n'est pas été possible de reconstituer parmi ces crédits de droits commun lesquels peuvent être imputés à la mise en œuvre du PILCRA⁴¹. On notera, d'ailleurs, que dans les documents budgétaires des différentes lois de finances concernées c'est bien la « lutte contre les discriminations » qui figure explicitement et non la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, alors même que ces deux politiques sont posées comme distinctes dans l'action gouvernementale.

Faute d'avoir pu procéder auprès des ministères concernés à une telle identification, en raison également du temps alloué à la mission pour effectuer ses investigations, la mission ne peut confirmer ou infirmer l'affectation des 100 M€ annoncés à l'appui du PILCRA 2015-2017.

La mission estime qu'il faudra veiller, dans le cadre du prochain plan, à établir un bilan consolidé des crédits engagés par l'État au titre de la prévention et de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ce qui suppose d'en confier explicitement la mission à la DILCRAH en qualité de

³⁵ Programme 129 relatif à la coordination du travail gouvernemental, action 10 « soutien ».

³⁶ Dont 1,4M€ en 2015 abondés par le programme 147 du ministère de la ville ; dans ce décompte n'ont pas été intégrés les 0,9M€ consacrés au programme LGBT en 2017.

³⁷ Soit une fraction du programme 216 relatif à la conduite et au pilotage des politiques de l'intérieur, action 10 Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

³⁸ Soit une partie du Programme 230 relatif à la vie de l'élève, action 6 actions éducatives complémentaires aux enseignements.

³⁹ Programme 147 relatif à la politique de la ville, et notamment l'action 1 Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville.

⁴⁰ Programme 163, action 1 développement de la vie associative et action 4 développement du service civique.

⁴¹ Par exemple, pour le programme 163, en matière de Fonds de développement de la vie associative (FDVA), de soutien national aux associations agréées jeunesse et éducation populaire, de développement du service civique ou, pour le programme 147, les crédits dédiés à la lutte contre les discriminations à l'appui des contrats de ville ou encore le fonds CNC « images de la diversité ».

service du Premier ministre. Dans ce cadre, il pourra être utile de mettre en place une conférence annuelle des financeurs (dont CGET et CIPDR).

3. Enjeux et perspectives pour un nouveau plan

3.1. Clarifier la position de l'État

3.1.1. Un questionnement sur l'approche universaliste

À rebours de sa tradition républicaine, la France est confrontée à un mouvement d'« ethnicisation » de certains phénomènes sociaux. Présente dans les débats intellectuels mais également dans les positions voire les instrumentalisations politiques⁴², l'idée selon laquelle la société s'organiserait en fonction de groupes ethniques se développe aussi dans le corps social.

Assez mécaniquement, cette lecture ethniciste n'épargne pas la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Ainsi, certains des interlocuteurs de la mission ont pu faire état des suspicions quant à la neutralité même de l'État dans sa lutte contre le racisme et l'antisémitisme : en s'interrogeant sur la destination des fonds DILCRAH ou encore sur la nature et les motivations des contrôles d'identité sur voie publique par les forces de l'ordre. D'autres ont souligné les difficultés, voire le malaise, que rencontrent par exemple certains enseignants à intervenir devant un public jeune sur les dimensions contemporaines du racisme et de l'antisémitisme et, *a contrario*, l'intérêt de solliciter des personnes incarnant explicitement, c'est-à-dire physiquement, une parole qui serait légitime.

De plus, ceci rend difficile les échanges et positions concernant la mesure du racisme et de l'antisémitisme, sans compter le débat autour de possibles « statistiques ethniques » et explique les enjeux entre les politiques de lutte contre le racisme et celles de lutte contre les discriminations et ouvre le risque d'une concurrence des mémoires.

Enfin, on peut supposer que cela contribue par ailleurs au relatif essoufflement des grandes associations antiracistes universalistes, partenaires historiques de l'État dans la prévention du racisme et de l'antisémitisme.

On peut légitimement choisir de refuser une telle lecture de la société ou bien considérer qu'il n'est pas possible d'en faire abstraction. S'il en a été peu question lors des entretiens menés avec les différents services de l'État, la mission constate que cet enjeu est constamment revenu lors des entretiens menés avec les associations et les experts.

⁴² On citera les très récentes polémiques concernant les études dites « racialisées » et les phénomènes de « racisation » (personnes s'estimant victimes de préjugés ou de discrimination racistes en raison de leur origine), ou plutôt leur usage en l'espèce dans le cadre de formations syndicales. Pour autant, on soulignera que de telles études existent depuis plusieurs décennies aux États-Unis mais également en France quoique de façon peu connue du grand public ; voir par exemple le numéro spécial de la revue *Faire Savoirs*, « L'ethnicisation et la racisation des rapports sociaux en question », n°7, 2007 <http://faire-savoirs.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/FS-6-2007-090.pdf>.

3.1.2. Une exigence de transparence et de lisibilité

Dans ce contexte, la mission considère qu'il importe en ce domaine plus encore que l'État veille à la transparence et à la lisibilité des politiques qu'il engage ou impulse, avec une attention renforcée à la mesure des faits et au rendu compte des mesures et des fonds engagés.

Garantir la mesure publique des phénomènes incriminés n'est ainsi pas accessoire. Deux mesures du PILCRA 2015-2017 visaient d'ailleurs à satisfaire cet objectif⁴³. Comme on l'a vu précédemment (voir *supra* 1.2.), malgré des indicateurs dont la qualité a progressé, ceux-ci ne sont pas toujours satisfaisants, font l'objet de critiques des acteurs associatifs et partenaires de l'État et ne sont pas toujours lisibles pour le grand public.

C'est pourquoi la mission considère que plusieurs mesures sont nécessaires.

Tout d'abord, concernant le recensement des faits, ***l'indicateur de référence*** tel qu'utilisé dans la communication gouvernementale au Parlement ou dans les médias- ***pourrait désormais être celui établi par le SSMSI*** parce qu'il est fondé sur les méthodes statistiques de l'INSEE. Ce choix n'interdirait pas de maintenir le travail mené par le SCRT à des fins d'analyse des phénomènes, d'enquêtes au plus près du terrain, de continuité de la série statistique ainsi constituée et d'identification des groupes ou des individus supposés appartenir à des groupes (y compris asiatique).

Ensuite, considérant que les phénomènes tels qu'enregistrés par les forces de l'ordre demeurent sous-déclarés, il apparaît important que ce décompte des faits puisse être complété –là encore dans le cadre de la parole publique gouvernementale– par les ***éléments ressortant des enquêtes d'opinion*** telles que celle de victimation (INSEE/ONRDP) et celle mesurant à l'inverse le taux de tolérance à l'égard des minorités (CNCDDH).

Enfin, on peut juger utile que la DILCRAH se voie confier explicitement la mission de ***recenser et diffuser ces différents indicateurs ainsi que de dresser un bilan des politiques engagées au travers de l'animation de l'ensemble des référents des différents ministères.***

Proposition 1 Établir un bilan à partir des indicateurs du service statistique ministériel de la sécurité intérieure, à présenter dans une communication annuelle en conseil des ministres.

Par ailleurs, il apparaît à la mission que, tout en adaptant la protection et le soutien aux personnes qui se sentent menacées ou discriminées en raison de leur appartenance réelle ou supposée à un groupe, ***l'État poursuive son action de déconstruction des mécanismes propres au racisme (stéréotypes, préjugés, discriminations) qui sont le moteur de tous les racismes, y compris ceux qui trouvent écho dans l'histoire de France, de l'antisémitisme au fait colonial. Veiller à la pluralité des mémoires est un enjeu fédérateur.*** C'est pourquoi, en complément du Mémorial Acte caribéen, apparaît utile l'initiative de la Fondation pour la mémoire de l'esclavage⁴⁴ qui vise à ouvrir à Nantes

⁴³ À savoir la mesure 9 « Compléter la connaissance du racisme et de l'antisémitisme par une enquête annuelle » et la mesure 10 « Publier chaque année le bilan des condamnations prononcées par les juridictions pour les différentes incriminations relevant du racisme, de l'antisémitisme, de la discrimination raciale ou de la négation/apologie de crimes contre l'humanité ».

⁴⁴ Fondation en cours de constitution (seul le GIP de préfiguration existe).

un centre de ressources complémentaire au monument existant. Des réflexions similaires peuvent également soutenues sur les projets existant à Bordeaux en lien avec le musée régional d'Aquitaine.

Proposition 2 **Soutenir le développement de lieux et d'institutions mémorielles sur l'esclavage et le fait colonial.**

Enfin, en veillant là encore à la neutralité qui doit être la sienne, ***l'État doit contribuer à favoriser dans ces champs la diffusion des travaux de recherche comme des débats intellectuels dans le respect des règles scientifiques, par exemple en s'appuyant mieux que par le passé sur le conseil scientifique de la DILCRAH.***

Proposition 3 **Lancer un programme de recherche sous la responsabilité du conseil scientifique de la DILCRAH.**

3.2. Des politiques de prévention, d'éducation et de répression plus effectives

Comme évoqué *supra*, il est difficile de mesurer les phénomènes de racisme. En conséquence, il est difficile de fixer des objectifs mesurables à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et d'apprécier l'efficacité et l'effectivité de ces politiques. Néanmoins, la mission propose de prioriser certains axes d'intervention.

3.2.1. Développer l'action pédagogique auprès de la jeunesse

Mieux accompagner les enseignants dans le face-à-face au quotidien

Comme identifié dans les réponses des recteurs au questionnaire de la mission (voir *supra* 2.2.), malgré les contenus mis à disposition des établissements et des enseignants, demeure bien souvent une difficulté pour traiter certaines questions⁴⁵, par ***Crainte de devoir affronter des réactions des élèves pour lesquels certaines académies identifient le poids de représentations stéréotypées, voire communautaires.*** Ainsi, il apparaît nécessaire de prolonger encore les mesures du PILCRA 2015-2017 en accompagnant précisément les enseignants à la déconstruction, y compris itérative avec les élèves des mécanismes du racisme et de l'antisémitisme, par des supports pédagogiques et des modules de formation dédiés dans les plans académiques de formation.

Proposition 4 **Accompagner concrètement l'ensemble des enseignants et les autres personnels des établissements scolaires à déconstruire les préjugés des élèves sur les origines et cultures des personnes.**

⁴⁵ Sont régulièrement cités, par exemple : le génocide juif, le génocide arménien, les entreprises coloniales de la France.

Investir le hors temps scolaire

La mission estime que, si l'éducation nationale se montre particulièrement mobilisée, il serait risqué et anormal de considérer que l'action en direction des jeunes s'arrête au temps scolaire. Il existe donc un enjeu de développement des politiques, hors éducation nationale.

Dans ces conditions, tant les **grands réseaux que les associations locales d'éducation populaire** doivent pouvoir pleinement exprimer leurs capacités au service de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Il pourrait être envisagé, par exemple, d'introduire un module à ce sujet, dans le référentiel du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineur (BAFA). Selon la même logique, la formation des éducateurs de prévention spécialisée pourrait être enrichie d'un dispositif analogue.

Proposition 5 Former les acteurs de l'éducation populaire et les éducateurs spécialisés à la lutte contre les différentes formes de racisme et d'antisémitisme.

Le **service civique** constitue une autre occasion de sensibiliser un public jeune temporairement « captif », soit dans le parcours de citoyenneté sous-tendu par le programme lui-même, soit en augmentant le nombre de volontaires de service civique placés au sein d'associations engagées dans la lutte contre les différentes formes de racisme⁴⁶. Le futur module de service national obligatoire pourrait quant à lui comporter une séquence de rappel sur le racisme et l'antisémitisme, au sein de la rubrique citoyenneté-laïcité qui ne manquera pas d'y être instituée.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont insisté sur **l'action de la culture et de l'art au service de la lutte contre les différentes formes de racisme**, dont la mission a constaté l'importance dans les appels à projets locaux de la DILCRAH. Lors de son déplacement dans les Bouches-du-Rhône, la mission a eu l'occasion d'échanger avec des intervenants du secteur, financés dans l'appel à projets. C'est pourquoi la mission recommande d'associer le ministère de la culture au groupe moteur d'ores et déjà constitué, notamment grâce à l'action de la DILCRAH, par les ministères respectivement en charge de l'éducation, de l'intérieur, de la ville et de la justice.

Proposition 6 Mieux intégrer les politiques engagées par le ministère de la culture au pilotage interministériel animé par la DILCRAH.

3.2.2. Élargir la mobilisation à d'autres acteurs

Si le bilan des mesures du PILCRA 2015-2017 démontre une certaine capacité de l'État à assurer ses missions régaliennes, il en va différemment des objectifs visant à mobiliser la société civile dans les politiques de prévention et de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Il s'agit d'un enjeu capital pour toucher effectivement la société dans son ensemble et démultiplier une action à même de répondre, par exemple, aux dimensions virales de la communication sur Internet. La mission identifie plus particulièrement trois secteurs où la lutte contre les différentes formes de racisme ne s'est pas spontanément développée, ou peu : les collectivités territoriales, l'entreprise, le sport. Pour chacun

⁴⁶ L'Agence du service civique ne dispose pas actuellement des données (mots-clés) qui permettraient de décompter le nombre de volontaires intervenant ou ayant intervenu dans de telles associations.

d'eux, la mission invite la DILCRAH à poursuivre ses efforts, mais surtout à conduire une analyse poussée quant aux motifs susceptibles de gêner l'action publique de lutte⁴⁷.

Les collectivités territoriales

Le racisme et l'antisémitisme ont à voir, par essence, avec la vie de la cité. Les communes et les intercommunalités se trouvent donc en première ligne de la lutte contre ces phénomènes. De plus, les collectivités territoriales jouent un rôle prépondérant dans le soutien au secteur culturel et sportif local, et associatif au sens large, ce qui renforce leur légitimité à intervenir, de façon autonome ou en partenariat avec l'État. Or, il apparaît que **cette force potentielle ne se manifeste que de façon occasionnelle**, par exemple dans le cas de Vaulx-en-Velin déjà cité, comme la mission l'a constaté dans les entretiens et dans les réponses à l'enquête adressée aux préfets⁴⁸. Peut-être peut-on l'expliquer par la sensibilité de ce sujet, en fonction aussi de la présence de communautés dans certains territoires. On note en tout cas une moindre difficulté en matière de politique de diversité ou de lutte contre les discriminations. Dans ces circonstances, la nécessité d'un engagement spécifique « racisme » par l'État local et les associations se trouve renforcée, mais le précieux relais des collectivités pourra leur manquer.

Le monde du travail

Comme dans le cas des collectivités territoriales, le faible engagement des entreprises et du monde du travail en général dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme pourrait s'expliquer par les mêmes ressorts, à savoir la crainte pour les parties prenantes (dirigeants, représentants du personnel) de se trouver dépassées par des débats internes sur les différences et éventuelles incompatibilités entre cultures ou entre croyances. Au demeurant, **le PILCRA reste très discret à ce sujet**, en ne citant les employeurs et les partenaires sociaux que dans la partie décrivant le parrainage citoyen, d'ailleurs non mis en œuvre. Une expertise de cette situation permettrait de déterminer s'il y a lieu d'insister sur la mobilisation des acteurs économiques, ou si, au contraire, le lieu de l'entreprise ne s'y prêtant guère, il convient d'en rester aux seules politiques dites de « diversité ». La réalisation de cette étude pourrait être confiée au Conseil économique, social et environnemental.

Proposition 7 Expertiser les motifs réels de la faible mobilisation, au sein du monde économique, en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Le mouvement sportif

Il existe un consensus quant aux enjeux existant au sein du mouvement sportif, qu'il s'agisse des manifestations de racisme et d'antisémitisme qui y sont constatées, ou de la **force d'exemplarité qui pourrait en émaner s'il se mobilisait** pour lutter contre. On constate aujourd'hui l'existence de pressions communautaristes musulmanes au sein même de certains clubs⁴⁹. Ainsi, la priorité à accorder au milieu du sport sous toutes ses formes (clubs professionnels ou amateurs, supporters) ne fait pas débat. Pourtant, rares sont les fédérations et les clubs ayant mis en œuvre des mesures visant à lutter contre ces phénomènes. Une piste pourrait être de mandater la DILCRAH, en lien avec

⁴⁷ Le décret instituant le DILCRAH précise que celui-ci : « œuvre au renforcement des collaborations entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux et économiques. ».

⁴⁸ L'appel à projets locaux de la DILCRAH renvoie également cette image.

le ministère des sports, pour la réalisation systématique de conventions avec le mouvement sportif (Comité national olympique et sportif français [CNOSF] et fédérations).

Proposition 8 **Systématiser les conventions avec le mouvement sportif en faveur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.**

3.2.3. Faire évoluer la formation des agents publics

Si le Gouvernement attribue une forte priorité à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, alors cela doit se traduire dans la qualité du service rendu à la population et la mobilisation des agents, tout particulièrement ceux au contact du public.

En effet, l'administration étant le lieu de l'interaction avec les usagers, notamment en vue de faire respecter leurs droits ou plus communément de leur délivrer un service, elle devrait se trouver exempte de toute expression de racisme et d'antisémitisme de la part des agents. Il ne semble pas exister d'exception à ce principe, voué à s'appliquer non seulement aux fonctions publiques (magistrats et militaires inclus)⁵⁰, mais aussi aux opérateurs de l'État et aux organismes sociaux (dont les caisses d'allocations familiales [CAF]). ***Cela concerne donc tous les lieux où l'usager est confronté à l'administration au sens large*** (neutralité du « guichet », quelle que soit sa forme). C'est pourquoi il semblerait opportun de s'assurer, par le biais de la formation initiale et continue, que les agents du secteur public se trouvent bien à la fois prémunis et attentifs. La proposition de la mission consiste à confier à la DILCRAH la responsabilité, dans un premier temps, de dresser avec chacun des grands opérateurs du service public un diagnostic quant à son effort de formation ou de sensibilisation des agents étant au contact avec le public. Mais on pourrait également prioriser l'introduction (ou le cas échéant le renforcement) d'un ***volet dédié à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et la déconstruction des préjugés*** lors de la formation des nouveaux entrants dans la fonction publique (soit de l'ordre de 50 000 personnes chaque année pour la fonction publique nationale).

Proposition 9 **Réaliser une revue de la formation des agents du secteur public à la thématique du racisme et de l'antisémitisme et à la déconstruction des préjugés.**

Une telle action donnerait l'occasion de se pencher, avec le plus de rationalité possible, sur les interactions à forte portée symbolique et sujettes à polémique, tel le contrôle d'identité dit « aléatoire », par les forces de sécurité⁵¹. Cette pratique des contrôles « ethniquement profilés » que l'on ne doit pas pour autant assimiler à une posture discriminante, est désormais suffisamment analysée dans le cadre de recherches scientifiques⁵² pour justifier d'une initiative des pouvoirs

⁴⁹ Par exemple, une pression sociale exercée à l'encontre des adhérents qui, bien qu'étant de culture musulmane, n'observeraient pas la pratique de la prière (exemple cité lors d'un entretien conduit par la mission).

⁵⁰ Dans le périmètre « éducation nationale », cela vise notamment les personnels non enseignants, dont le mode de comportement s'avère crucial, du fait de leur proximité des élèves et des familles.

⁵¹ C'est-à-dire lorsqu'il s'exerce à l'initiative des forces elles-mêmes, dans un objectif général de sécurité, et non sous la contrôle du parquet ou du juge.

⁵² Voir par exemple les travaux de Jacques de Maillard, Université de Versailles-Saint-Quentin, centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) qui, à partir de travaux comparatifs entre polices française, allemande et anglaise montre la surreprésentation des minorités lors des contrôles français aux motivations complexes (approche probabiliste, enjeux d'autorité avec la jeunesse des quartiers populaire par exemple).

publics. Là encore, la réponse par la formation, initiale mais aussi continue, permettrait sans doute de mieux encadrer des modes de faire devenus progressivement systématiques.

3.2.4. Améliorer l'effectivité de la sanction, dès l'étape du signalement

L'arsenal législatif a été renforcé suite au PILCRA 2015-2017. Il reste à compléter sur le versant Internet mais en toute hypothèse, pour les infractions relevant du code pénal, il s'agit avant toute chose de favoriser le dépôt de plainte, en vue d'une sanction pénale pour les actes les plus graves et la prise en considération à des fins pédagogiques dès la première injure. En effet, compte tenu du vraisemblable phénomène de sous-déclaration des faits évoqué précédemment (voir *supra*), la mission propose de **mettre l'accent sur l'accompagnement de la victime dans sa démarche de dépôt de plainte**, en vue de la reconnaissance par la société du préjudice qu'il a subi⁵³.

Ceci concerne le soutien aux associations prodiguant un appui aux victimes, en vue de faire d'elles des plaignants, mais également, au titre du respect et de l'effectivité de droits encore insuffisamment connus, des actions de communication vers le grand public sur la nature des infractions à caractère raciste ou antisémite réprimées par la loi.

Les modalités concrètes du dépôt de plainte peuvent contribuer à le favoriser. Elles pourraient ainsi évoluer dans un sens, étudié par la DILCRAH lors d'une visite au Royaume-Uni, où c'est la qualification exprimée par la victime de l'infraction qui prévaut, et non celle du policier ou gendarme par qui elle est auditionnée. Cette façon d'appréhender **l'affaire limite la capacité du policier ou du gendarme à conseiller à la victime de ne pas déposer plainte**⁵⁴. L'extension de la pré-plainte en ligne à ces infractions, courant 2018, participe du même objectif et doit être soutenue.

Proposition 10 **Soutenir toutes les initiatives permettant à davantage de victimes de déposer plainte suite à une infraction de racisme ou d'antisémitisme.**

3.3. La nécessaire clarification du partenariat avec les associations ou comment irriguer efficacement tous les territoires

Comme évoqué précédemment, la mise en place d'une politique publique interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme portée par la DILCRAH et illustré par le PILCRA a été très largement plébiscitée par tous les grands acteurs associatifs que la mission a rencontrés bien qu'existent au sein du champ associatif national de nombreuses différences qui peuvent aller jusqu'à des divergences profondes quant à l'analyse qu'ils font de la situation actuelle et des réponses qu'il convient d'y apporter (voir *supra* 2.1.).

⁵³ Dans sa récente publication statistique (*Chiffres-clés 2017*), le ministère de la justice note à ce sujet des signaux encourageants : « La diminution d'intensité de la réponse [pénale], conjuguée à l'accroissement du nombre des affaires non poursuivables peut permettre de supposer que l'afflux important d'affaires recensées en 2016 a concerné principalement des affaires de faible gravité, ce qui pourrait traduire une plus forte propension à porter plainte des victimes, et un meilleur enregistrement de ces plaintes dans les services de police et de gendarmerie. ».

⁵⁴ Les associations évoquent quant à elles des situations de refus, de la part des services, d'enregistrer la plainte demandée par l'usager.

Ce constat ne se limite pas aux associations nationales. Lors de ses déplacements (Bouches-du-Rhône, Vaulx-en-Velin et Mantes-la-Jolie), la mission a constaté que de petites structures associatives très vivantes sont implantées notamment dans les quartiers « politique de la ville » avec une action quotidienne pour porter les valeurs de la République. Or, ce tissu associatif est également très important pour la réussite des politiques de lutte contre le racisme et l'antisémitisme : pour être efficace, **le travail de conviction ne peut parfois être porté que par ceux et celles qui sont au plus près des populations concernées** c'est-à-dire par ce tissu associatif très divers fédéré dans une même volonté de vivre ensemble et, au-delà, de donner à la population un vrai sentiment d'appartenance à la communauté nationale dans sa diversité.

Mais pour les grandes associations nationales et plus encore pour les petites structures locales ou régionales, l'intervention de l'État est insuffisamment sécurisante. D'un côté, l'État tend globalement à prescrire l'action des différents opérateurs qu'il sollicite là où il serait plus efficace de laisser aux partenaires une plus grande responsabilité. Lors des entretiens conduits par la mission, différents interlocuteurs associatifs ont fait état de la **difficulté du positionnement dans la relation et les actions menées avec l'État**. De l'autre, notamment pour les plus petites structures, la mission a constaté un fort sentiment de précarité vécu par tout ce tissu associatif qui mène ces actions sans aucune visibilité financière et sans pérennité possible des actions ainsi proposées.

C'est pourquoi, la mission estime que l'État gagnerait à mieux distinguer ce qui relève du soutien au tissu associatif antiraciste dans toutes ses composantes (nationales et locales) et ce qui s'inscrit dans des actions où il délègue la réalisation d'objectifs précis. Ainsi, la mission recommande que les dispositifs de mobilisation des partenaires associatifs sous la responsabilité de la DILCRAH évoluent.

Au niveau national, plutôt qu'un recours systématique à la convention tel que mis en œuvre par la DILCRAH, on pourrait privilégier un double dispositif : d'une part des subventions récurrentes aux grands partenaires de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, d'autre part **des appels à projets pluriannuels nationaux sur des objectifs ciblés en fonction des priorités gouvernementales**. On précisera que le dispositif d'appel à projets permettrait en outre d'élargir la nature des acteurs susceptibles de contribuer à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Proposition 11 Distinguer, dans les financements DILCRAH, les subventions de soutien aux associations et les conventions issues d'appels à projets nationaux, le cas échéant thématiques en fonction des priorités gouvernementales.

Au niveau local et régional, il convient de répondre à l'exigence de pérennisation des actions menées par les petites associations et de rapprocher cette capacité de financement du terrain.

À cet effet on pourrait envisager un **dispositif déconcentré porté par les CORA** présents dans tous les départements et présidés par les préfets, qui aujourd'hui sont très souvent un lieu de rencontre et de partage d'expérience associative ou autres, sur les actions de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, plus qu'un lieu et une structure en capacité d'impulser sur le terrain cette politique publique de première importance. On pourrait confier (de façon plus « offensive ») aux CORA une capacité de détection dans leurs départements de ces micro -projets de territoires, d'en assurer l'instruction et de fournir à la DILCRAH des projets clefs en main permettant à celle-ci, sans perdre un temps précieux pour elle dans l'instruction, d'en assurer, après avis, les financements.

Les CORA pourraient également assurer une mission d'évaluation et de suivi des actions initiées ; ce qui d'ailleurs serait très bien perçu par tout ce réseau associatif qui se verrait ainsi légitimer au plus haut niveau départemental ; ce qui est également particulièrement important vis-à-vis des populations des quartiers qui elle-même sont en recherche de reconnaissance sociale.

Proposition 12 Faire évoluer l'actuel appel à projets locaux vers un dispositif pluriannuel avec un rôle renforcé des CORA en termes d'instruction et de suivi.

En dépit du volet territorial initié par le PILCRA 2015-2017, la mission a constaté le faible nombre de plans locaux menés par ou concertés avec les collectivités locales. Or, ceux qui existent, à l'instar de celui de Vaulx-en-Velin ou encore de Paris sont particulièrement intéressants et utiles. Il apparaît à la mission que la relation avec les collectivités locales en matière de racisme et d'antisémitisme doit être approfondie dans le cadre du prochain plan et ce, ***au bénéfice de l'ensemble des territoires et non des seuls quartiers politique de la ville.***

Proposition 13 Étendre l'appel à projets locaux à l'ensemble des territoires.

4. Internet : une nouvelle frontière et le besoin d'une politique offensive

4.1. Le développement des contenus racistes et antisémites sur Internet, un effet loupe ou un phénomène autonome ?

Si les statistiques disponibles fondées sur l'enregistrement des plaintes (cf. 1.2.1 *supra*) ne permettent pas en l'état de conclure à une augmentation massive des paroles et actes racistes, Internet semble être le réceptacle d'une ***explosion des contenus racistes*** notamment depuis le développement du web 2.0. (les réseaux sociaux apparus à la fin des années 2000). C'est ce qui ressort des différents entretiens que la mission a menés et de différents rapports.

Pour des raisons différentes, la mesure statistique est là encore complexe. On dispose ainsi des statistiques des plates-formes de signalement, lesquelles dénombrent les messages signalés pour contenus illicites mais non, par construction, l'ensemble des contenus illicites sur l'infinie volumétrie des pages et messages publics d'Internet⁵⁵. Il s'agit donc d'une mesure indirecte du phénomène dont la variation est aussi fonction du mode même de mesure. Si l'on se réfère aux données de la plate-forme gouvernementale Pharos, les appels à la haine ou à la discrimination représentent 10 % des quelques 170 000 signalements faits en 2016, et parmi ceux-ci 90% relèvent de la haine et de la discrimination raciale, ethnique ou religieuse⁵⁶. Cette proportion apparaît relativement stable, hors le pic constaté en 2015 suite aux attentats, sachant toutefois qu'en nombre absolu l'ensemble des

⁵⁵ Pour mémoire, on compte plus de 3,7 milliards d'internautes dont 2,3 milliards actifs sur les réseaux sociaux. Twitter représente plus de 500 millions de messages échangés quotidiennement tandis que Facebook compte 1,2 milliards de membres actifs quotidiennement.

⁵⁶ Les 10 % restant relevant de la haine ou de la discrimination à raisons d'orientations sexuelles et d'un handicap, sachant que la plate-forme ne distingue pas aujourd'hui les appels à la haine de nature sexiste.

signalements augmente⁵⁷. Si l'on reprend les données de la plate-forme « Point de contact »⁵⁸, la part de signalements de contenus haineux est de l'ordre de 6% (sachant que cette plate-forme est plus orientée sur les contenus pédopornographiques)⁵⁹.

Selon les plates-formes de signalement et les acteurs d'Internet rencontrés par la mission (les associations Respect Zone et Renaissance numérique), la volumétrie de ces contenus haineux est largement fonction de l'actualité et connaît ainsi des pics et des décrues. En cela, les messages et contenus racistes et antisémites du monde numérique (et leur signalement) peuvent bien être considérés comme une loupe grossissante du monde réel.

Toutefois, il existe une spécificité du racisme et de l'antisémitisme dans les pages et communications électroniques. Elle tient à la longévité, l'itinérance, l'anonymat et la dimension transnationale d'Internet⁶⁰. Ainsi, Internet héberge aussi ***bien l'activisme d'émetteurs organisés et militants sur des sites dédiés que l'expression, le plus souvent anonyme, parfois très violente***, d'un racisme et d'un antisémitisme « ordinaires » fait de stéréotypes et de préjugés notamment sur les réseaux sociaux et forums.

On peut en retenir trois conséquences.

D'abord, Internet construit et se nourrit de fait d'une « zone grise » juridique qui complique la qualification des contenus et donc des poursuites en matière de racisme et d'antisémitisme.

Ensuite, compte tenu de sa dimension transnationale et des enjeux de libertés publiques qu'il emporte, Internet tend constamment à ré-ouvrir et faire évoluer ce qui est ou non dicible. Là où la tradition et le droit français définissent précisément l'expression et l'incitation à la haine raciale, à l'inverse la définition et les limites des « discours de haine » pour reprendre la terminologie en usage concernant Internet font l'objet d'une co-construction et d'une négociation multilatérale permanente.

Enfin, la dimension virale d'Internet offre techniquement la possibilité de manipuler mais aussi de « simuler l'activité d'une foule dans un réseau social »⁶¹. Cette technique dite d'*astroturfing* fait ainsi d'Internet un outil permettant d'influencer très directement les perceptions et les mouvements d'opinion du monde réel.

⁵⁷ Ils sont passés de quelques 150 000 en 2014 à 170 000 en 2016. En ce qui concerne les messages à caractère racistes ou antisémites, on rappellera qu'ils ne font l'objet d'un suivi par les enquêteurs de la plate-forme que depuis la création en 2015, dans le cadre du PILCRA, de la cellule « discriminations ».

⁵⁸ Plate-forme mise en place en France par différents opérateurs réunis au sein de l'Association française des prestataires de l'Internet (AFPI).

⁵⁹ Données transmises à la mission par l'AFPI pour 2016.

⁶⁰ Pour reprendre les « défis les plus complexes » d'Internet identifiés dans le rapport de l'UNESCO, I. Gagliardone, D. Gal, T. Alves, G. Martinez, *Combattre les discours de haine sur Internet*, Unesco, 2015

⁶¹ F. Epelboin cité par Renaissance numérique, *Agir face à la haine sur internet dans une société collaborative*, juillet 2017. Il s'agit d'une technique de diffusion d'un contenu sur les réseaux sociaux qui se prétend spontanée alors que le « buzz » est en réalité orchestré par des acteurs coordonnés et militants qui recourent à la création de faux comptes mais aussi l'offre de tweets prêts à l'emploi, le cas échéant avec des images chocs accélérant la viralité du message afin de gonfler artificiellement l'intensité d'un débat ou d'une soi-disant « information ».

Du fait des difficultés juridiques, du caractère extraterritorial et multilatéral des acteurs et de son ampleur virale, Internet constitue bien une « nouvelle frontière » pour les pouvoirs publics, les réseaux associatifs et les acteurs citoyens en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

4.2. Face aux défis de la « multitude » de l'Internet, quelle action publique possible ?

Comme évoqué supra (§ 2.2.1), seules cinq des six mesures du volet Internet du PILCRA 2015-2017 ont été mises en œuvre. L'Internet va donc continuer de rester un enjeu central pour l'action de l'État.

Dans le cadre du plan ou dans son prolongement, l'arsenal juridique a été largement complété concernant les discours de haine à caractère raciste et antisémite, tant en matière d'aggravation des sanctions que d'amélioration des conditions de poursuites notamment par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté⁶².

Pour autant, outre les limites précédemment évoquées quant à l'effectivité des sanctions (voir supra 2.3.3.), on peut se demander si le cadre juridique est adapté aux discours de haine à caractère raciste et antisémite sur Internet.

Parfois considéré comme une zone de non droit, on rappellera qu'Internet a fait l'objet en France, depuis plus de 10 ans, de près d'une dizaine de lois ayant pour objet ou ayant modifié le droit applicable à la propriété intellectuelle ou aux contenus et pratiques illicites. En ce qui concerne ces contenus et pratiques, on dénombre, depuis la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), sept lois ayant modifié le régime applicable notamment en matière de contenus pédopornographiques et terroristes⁶³.

Toutefois, à la différence de la pédopornographie ou du terrorisme, ***les contenus de haine à caractère raciste et antisémite ne font pas l'objet des mesures spécifiques*** ou dérogatoires notamment en matière de blocage des contenus illicites. En matière de haine et de discrimination raciale, le cadre en vigueur demeure globalement celui posé par la LCEN, transposant quasi littéralement une directive européenne⁶⁴. On rappellera que, par son article 6, la LCEN pose un régime spécifique dit de « *responsabilité allégée* » en faveur des hébergeurs, lesquels sont strictement distingués des éditeurs. Leur responsabilité pénale et civile ne peut en effet être engagée que s'ils ont été saisis par un tiers d'un contenu illicite, sachant que ce contenu doit être

⁶² Laquelle a modifié les conditions de prescriptions, d'interruption de la prescription, de requalification des faits et introduit des peines aggravées.

⁶³ Outre la LCEN, on citera la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2), la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales et la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁶⁴ À savoir la directive européenne dite directive commerce électronique 2000/31/CE du 8 juin 2000.

explicitement illicite comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel⁶⁵. **Le cadre juridique est donc très protecteur pour les opérateurs d'internet**, alors même que les effets du Web 2.0 sont caractérisés par le constant mélange entre informations diffusées par les prestataires et contribution des internautes.

Ce cadre protecteur trouve particulièrement à s'appliquer en matière de contenus racistes et antisémites (et plus généralement l'ensemble des contenus haineux) compte tenu de l'absence d'accord international et parfois même européen sur le caractère illicite de ces contenus. Forts de cette zone grise, les grands opérateurs de l'Internet demeurent peu coopératifs en matière de lutte contre les discours racistes et antisémites. Ils considèrent que ce qui prime avant tout et s'applique relève des **conditions générales d'utilisation (CGU)**, soit le document contractuel régissant les modalités d'interaction entre le fournisseur d'un service et ses utilisateurs. Ces CGU diffèrent d'un opérateur à l'autre et sont largement emprunts de la conception américaine de la liberté d'expression au regard de laquelle le racisme est tenu pour une opinion (et non un délit).

C'est pourquoi, selon les différents interlocuteurs de la mission, à la différence des contenus pédopornographiques et terroristes, les dispositifs de signalement, **les politiques internes de modération et les retraits des contenus à caractère raciste et antisémites sont peu ou en tout cas non systématiquement mis en œuvre par les opérateurs**⁶⁶. On rappellera à ce propos que la mise en place de dispositifs efficaces de signalement et de modération représente en outre un coût élevé pour les opérateurs.

Or, compte tenu des limites de l'arsenal juridique et malgré la présence de contenus illicites signalés ou les retards pris dans le retrait de ceux-ci, aucune poursuite n'a été engagée contre les plates-formes sur ce champ depuis l'adoption de la LCEN comme l'a précisé la DILCRAH.

Dans ce contexte, l'ensemble des interlocuteurs de la mission juge nécessaire que l'État prenne des initiatives. Toutefois, plusieurs chemins s'offrent à la puissance publique, certains n'étant pas exclusif les uns des autres.

Ainsi, **on peut juger nécessaire de modifier le droit applicable, tout particulièrement en ce qui concerne les plates-formes des réseaux sociaux**. Il s'agirait ainsi de suivre l'exemple allemand⁶⁷ et d'adopter une loi coercitive envers les plates-formes. Afin d'obtenir un respect effectif de la législation en matière de contenus illicites, il pourrait être retenu de créer une catégorie juridique spécifique concernant les plates-formes de réseaux sociaux (distincte des fournisseurs d'accès, hébergeurs et éditeurs), de modifier le formalisme excessif de la LCEN de 2004 en matière de signalement et de retrait afin de poursuivre effectivement les plates-formes défailtantes, d'intégrer la responsabilité des personnes morales, d'obliger un rendu compte des moyens mis en œuvre en matière de modération et, enfin, d'introduire des sanctions effectivement dissuasives pour les

⁶⁵ Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004.

⁶⁶ On signalera à titre d'exemple extrême le dispositif de signalement adopté par l'opérateur Free qui empêche de fait toute réactivité dans la prise de connaissance et le retrait d'un contenu illicite (formulaire papier à renvoyer par la poste).

⁶⁷ Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017, vise « à renforcer l'application de la loi sur les réseaux sociaux » (*Network Enforcement Act*) impose aux opérateurs concernés d'établir un rapport détaillé des signalements, cadre précisément les procédures de mise en œuvre des signalements, prescrit les conditions d'une autorégulation effective, prévoit un régime d'amendes réglementaires pouvant atteindre 5 M€.

personnes morales et physiques concernées. Ainsi, plutôt que de chercher à modifier le régime juridique des infractions relatives au discours de haine tel que prévu dans le PILCRA 2015-2017 (et débattu lors de la loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017), il apparaît plus pertinent de viser le changement de statut juridique des plates-formes de réseaux sociaux.

Tout en considérant qu'une telle initiative ne peut en soi conduire à faire disparaître les contenus à caractère raciste et antisémite, dont les plates-formes peuvent toujours contester la qualification à la différence d'autres contenus illicites, la mission est favorable à une telle initiative en raison du signal ainsi envoyé aux plates-formes et de ses effets au regard des débats actuels au sein de l'Union européenne.

Proposition 14 Adopter un cadre législatif dédié aux plates-formes hébergeant les réseaux sociaux.

Le cadre européen est, en effet, actuellement en évolution, l'Union européenne étant engagée dans une révision du cadre réglementaire du marché unique du numérique connecté. Or, compte tenu de la dimension extraterritoriale des opérateurs d'internet, certains des interlocuteurs de la mission jugent fondamental d'aboutir **à la construction d'une position européenne commune, à même de faire évoluer effectivement les opérateurs internet d'envergure mondiale.**

On rappellera que lors de l'édiction de la décision-cadre de 2008, il n'était pas encore question d'Internet et de « cyberhaine ». Il s'agit désormais d'un des sujets de discussions et d'échanges entre l'Union européenne et les grands opérateurs tout particulièrement des plates-formes⁶⁸. Après de premières propositions faites par en 2013 par l'Agence des droits fondamentaux, l'UE a ainsi négocié en mai 2016 avec Facebook, Microsoft, Twitter et YouTube le code de conduite visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne, jugé toutefois trop peu contraignant d'un point de vue français. Très récemment, en septembre 2017, la Commission européenne a fait connaître de nouvelles attentes en matière de détection et de suppression des contenus illicites⁶⁹ et explicitement prévenu les opérateurs de possibles mesures législatives pour faire évoluer le cadre réglementaire en fonction des évolutions constatées d'ici à mai 2018.

En définitive, une initiative législative française contribuerait aussi, certains diraient surtout, à l'effort de conviction au sein de l'Europe comme à destination des plates-formes.

Proposition 15 Faire de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme un axe prioritaire de la France dans le cadre des négociations entre l'Union européenne et les grands opérateurs d'Internet.

⁶⁸ Sachant que cela touche de multiples champs, par exemple les plates-formes de partage de vidéos, dont YouTube, Dailymotion ou Vimeo, au regard desquelles sont également engagées des évolutions du cadre réglementaire pour obtenir des mesures appropriées afin de « protéger l'ensemble des citoyens des contenus comportant une incitation à la haine ou à la violence visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe, défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique. » (projet de révision de la directive services de médias audiovisuels engagée en mai 2016)

⁶⁹ À savoir pour la détection : la création de points de contact, le conventionnement avec des signaleurs de confiance, l'investissement dans les technologies de détection automatique ; pour la suppression : des exigences en termes de délais, d'information des utilisateurs, de rapports de transparence ; la prévention de la réapparition : création d'outils automatiques. Voir communiqué de presse de la commission http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3493_fr.htm

Enfin, la mission considère également que la puissance publique doit, au regard des spécificités propres à Internet, diversifier ses modes d'intervention.

D'une part, il apparaît nécessaire d'adapter les procédures, la formation et les instructions données aux parquets. C'est vrai en toute matière juridique mais plus encore en ce domaine.

D'autre part, des échanges avec les interlocuteurs les plus familiers du monde numérique voire proches des opérateurs ressort l'idée que le droit est un « *outil nécessaire mais insuffisant* »⁷⁰ tout particulièrement en matière de discours haineux compte tenu de la diversité des cultures nationales et des difficultés induites de qualification. Ils défendent une approche collaborative visant l'autorégulation, en rappelant la très récente émergence des réseaux numériques et le passage obligé par une phase d'apprentissage et d'appropriation⁷¹. Que l'on partage ou pas cette approche, il n'en demeure pas moins que face aux défis de la « multitude »⁷², soit le potentiel créatif du plus grand nombre que constitue Internet, **la puissance publique doit se saisir de nouveaux outils et tout particulièrement l'empowerment citoyen de façon systématique et professionnalisée**, en profitant de l'évolution des opinions publiques, y compris aux États-Unis, sur les risques que font peser les GAFAs sur les libertés publiques. Cela concerne tout particulièrement **le signalement** et les opérations « testing » de grande ampleur, sachant que les plates-formes gouvernementale (Pharos) ou associative (Point de contact) ne peuvent aujourd'hui se concentrer que sur le haut du spectre des contenus à caractère raciste et antisémite (messages les plus violents et les plus élaborés avec un fort potentiel viral). Il s'agit aussi de **faire évoluer très significativement les politiques publiques en matière de contre-discours**.

Proposition 16 Consacrer un des futurs appels à projets nationaux de la DILCRAH à une forte mobilisation citoyenne (empowerment) en associant le tissu associatif et les professionnels de l'Internet.

Seront dans ce cadre promues les brigades de veille issues de la réserve citoyenne, des démarches collectives de *testing*, ainsi que des initiatives de contre-discours de type « Seriously » ou « Respect Zone ».

Ces actions impulsées par le ministère de l'éducation nationale et mises en œuvre par les établissements scolaires –mais également d'enseignement supérieur– pourront aussi porter sur les mécanismes de propagation des fausses rumeurs et informations (« *fake news* »).

Proposition 17 Renforcer, dans les établissements scolaires, l'éducation aux médias et à l'information (EMI), notamment sur les enjeux de complotisme.

⁷⁰ Renaissance numérique, *Agir face à la haine...*, op. cit.

⁷¹ Cela rejoint l'idée selon laquelle une grande partie des décideurs, dans le secteur public comme dans le secteur privé, ne se sont pas encore appropriés tous les enjeux de la « révolution numérique », qui ne concerne pas seulement la diffusion et la puissance des outils techniques (dont le *big data*), mais, de façon générale, la façon dont se déroulent les interactions économiques, sociales et culturelles au sein des entreprises et services publics, comme au sein de la société tout entière.

⁷² Pour reprendre l'expression de l'ouvrage de Nicolas Colin et Henri Verdier, *L'Age de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, 2012

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



PREMIER MINISTRE

Paris, le 03 AOUT 2017

NOTE

A l'attention de :

- M. le chef de l'inspection générale de l'administration,
- M. le chef de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Objet : Evaluation du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA) 2015-2017

Lancé le 17 avril 2015, le plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA) a été conçu pour couvrir la période 2015-2017. Développé autour de quatre priorités (mobiliser la Nation, sanctionner chaque acte raciste ou antisémite et protéger les victimes, protéger les utilisateurs d'internet de la propagation de la haine et former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture), il compte en tout 40 mesures couvrant ces différentes priorités.


Un bilan à mi-parcours a été effectué en juin 2016 afin d'évaluer le degré de mise en œuvre du plan. Ce premier bilan a fait état d'un ancrage administratif accru de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme tant au niveau national qu'au niveau territorial, de l'existence de partenariats noués avec les acteurs associatifs, du lancement de campagnes de sensibilisation, de la mobilisation du savoir et de la recherche ou encore des avancées réalisées en matière de modalités de signalements des messages à caractère haineux et de connaissance des actes et menaces racistes et antisémites.

2017 marque à présent la dernière année de mise en œuvre du PILCRA, l'année de son évaluation ainsi que celle de la préparation du prochain plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui appelle une réflexion sur le périmètre d'intervention de la DILCRAH ainsi que sur le développement de nouvelles actions de nature à renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Au vu du caractère profondément interministériel du PILCRA, je souhaite que le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT puisse bénéficier de votre appui dans la conduite de ces travaux d'évaluation du plan actuel et de préparation du prochain plan.

Je vous serais donc reconnaissant d'engager une mission conjointe visant à évaluer si le plan interministériel 2015-2017 a efficacement poursuivi les quatre objectifs qui lui étaient assignés, compte tenu des moyens alloués, et à suggérer les éventuelles pistes de progrès susceptibles de gouverner l'élaboration d'un nouveau plan. En particulier, vous formulerez des propositions visant à lutter plus efficacement contre la diffusion de messages de haine sur Internet.

La mission d'appui constituée par vos différentes inspections me communiquera ses conclusions et recommandations à la mi-novembre.


Edouard PHILIPPE

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

a/ Entretiens au niveau national

MINISTÈRES

Premier ministre

Cabinet du Premier ministre

M. Pierre Regnault de la Mothe Conseiller technique affaires intérieures

Services du Premier ministre

Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)

M. Frédéric Potier Délégué interministériel (depuis mai 2017)

M. Gilles Clavreul Ancien délégué interministériel (de nov. 2014 à mai 2017)

Mme Johanna Barasz Déléguée adjointe, conseillère éducation et transmission

M. Donatien Le Vaillant Conseiller justice et relations internationales

Mme Cindy Léoni Conseillère pour les relations avec le monde associatif et le pilotage des projets territoriaux

Ministère de l'intérieur

Cabinet du ministre

Mme Pauline Pannier Conseillère libertés publiques, culte, asile, immigration et intégration

Services du ministère

Mme Muriel Domenach Secrétaire générale du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

M. Philip Alloncle Délégué aux coopérations de sécurité (DCS)

M. Jean-Marie Ballet Adjoint au DCS, chargé de la mission de coordination pour la protection des sites à caractère religieux

Mme Elisabeth Sellos-Cartel Adjointe au DCS, chargé de la mission vidéoprotection et sécurisation

M. Thierry Delville Délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces (DMISC)

Mme Myriam Quémener Conseillère du DMISC

M. Hugues Bricq Chef du service central du renseignement territorial (SCRT)

M. Olivier Métivet Chef de la division « Faits religieux mouvances contestation » au SCRT

M. François-Xavier Masson Chef de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)

Mme Aude Signorel Conseillère juridique du chef de l'OCLCTIC

M. Patrick Mariatte Chef de la section Internet de l'OCLCTIC

Mme Stéphanie Cherbonnier Conseiller Judiciaire au cabinet du directeur général de la police nationale, chef de la délégation de l'aide aux victimes (DAV)

Capitaine Fanny Cuillerdier Chef de la composante gendarmerie de la DAV

M. Thierry Dossinger Chef de la composante police de la DAV

M. François Clanché Chef du service statistique ministériel de la sécurité intérieure

Mme Laure Turner Adjointe du chef du SSMSI

M. Arnaud Schaumasse Chef du bureau central des cultes

Ministère de l'éducation nationale

Cabinet du ministre

M. Thierry Ledroit Conseiller territoires et politiques interministérielles
Mme Fanny Anor Conseillère spéciale

Services du ministère

Mme Françoise Pétreault Sous-directrice de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives (dir. générale de l'enseignement scolaire/DGESCO)
Mme Judith Klein Cheffe de la mission « Prévention des discriminations et égalité fille-garçon »

Ministère de la justice

Cabinet du ministre

M. Jérôme Simon Conseiller politique pénale

Services du ministère

Mme Béatrice Bossard Sous-directrice de la justice pénale générale (direction des affaires criminelles et des grâces)
M. Damien Pons Chef du bureau du droit processuel et du droit du travail (direction des affaires civiles et du sceau)

Ministère de la culture

Services du ministère

M. Luc Gruson Chargé de mission auprès du secrétaire général, ancien directeur de la cité de l'histoire de l'immigration
Mme Sophie Lecointe Adjointe au chef du service de la coordination des politiques culturelles et de l'innovation (secrétariat général)

Ministère des sports

Services du ministère

Mme Laurence Lefèvre Directrice des sports
Mme Valérie Berger-Aumont Cheffe du bureau du développement des pratiques sportives, de l'éthique sportive, et des fédérations multisports et affinitaires

Secrétariat d'État chargé du numérique

Cabinet du secrétaire d'État

M. Côme Berbain Conseiller transformation numérique de l'État et sécurité numérique

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC

Commissariat général à l'égalité des territoires

M. Sébastien Jallet Commissaire général délégué et directeur de la ville et de la cohésion urbaine
M. Jacques-Bertrand de Reboul Sous-directeur cohésion et développement
Mme Corinne Bord Cheffe du bureau de la promotion de la citoyenneté, de la prévention des discriminations et de la culture

Agence du service civique

M. Yannick Blanc Président de l'Agence du service civique, haut-commissaire à l'engagement civique

Musée national de l'histoire de l'immigration

Mme Hélène Orain Directrice

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET ASSIMILÉES

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Mme Christine Lazerges	Présidente
M. Denis Viénot	Président du pôle lutte contre les discriminations

Défenseur des droits

Mme Nathalie Bajos	Directrice Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits
Mme Sarah Benichou	Cheffe de pôle « Accès aux droits et discrimination »

Observatoire de la laïcité

M. Nicolas Cadène	Rapporteur général
-------------------	--------------------

UNIVERSITÉS

Conférence des présidents d'université (CPU)

M. Emmanuel Roux	Président de la commission juridique, président de l'Université de Nîmes
Mme Johanne Ferry-Dély	Directrice de la communication, conseillère auprès du président
Mme Annie Edery-Cogan	Chargée de mission juridique

AUTORITÉS SCIENTIFIQUES ET CHERCHEURS

Conseil scientifique de la DILCRAH

Mme Dominique Schnapper	Présidente
M. Jean-Yves Camus	Membre
Mme Marie-Anne Matard-Bonucci	Membre
Mme Nonna Mayer	Membre

Association Connaissance Histoire Afrique Contemporaine (ACHAC)

M. Pascal Blanchard	Président du groupe de recherche
---------------------	----------------------------------

THINK TANKS ET ASSOCIATIONS INTERNET

Association française des prestataires de l'Internet (AFPI)

M. Nicolas d'Arcy	Conseiller juridique – Affaires publiques
M. Quentin Aoustin	Juriste – Responsable de projet

Renaissance numérique

M. Henri Isaac	Président
Mme Jennyfer Chrétien	Déléguée générale
M. Mike Fedida	Chef de projet Seriously

Respect Zone

M. Philippe Coen	Président
------------------	-----------

ASSOCIATIONS ET FONDATIONS

Coexister

Mme Radia Bakkouch	Présidente
--------------------	------------

Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN)

M. Louis-George Tin	Président
---------------------	-----------

Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF)

M. Francis Kalifat	Président
M. Robert Ejnes	Directeur exécutif
M. Marc Knobel	Directeur des études

Fondation pour la mémoire de la Shoah

M. Philippe Allouche	Directeur général
Mme Gabrielle Rochmann	Directrice générale adjointe

Ligue des droits de l'homme (LDH)

M. Malik Salemkour	Président
M. Dominique Guibert	Secrétaire général
Mme Nadia Doghramadjian	Co-responsable du groupe de travail « Discriminations, racisme, antisémitisme »

Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)

M. Mario Stasi	Président
M. Roger <u>Benguigui</u>	Secrétaire général
M. Dominique Morel	Trésorier national

Mémorial de la Shoah

M. Jacques Fredj	Directeur
------------------	-----------

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

M. Augustin Grosdoy	Président
Mme Marie-Annick Butez	Trésorière

SOS Racisme

M. Hermann Ebongué	Secrétaire général
Mme Mathilde Pinson	Responsable contentieux du service « discriminations »

b/ Entretiens au niveau local

Bouches-du-Rhône

SERVICES DE L'ÉTAT

Préfecture

Mme Marie-Emmanuelle Assidon	Préfète déléguée pour l'égalité des chances
M. Walid Ben Ali	Chef de cabinet de la préfète
M. Olivier Bruzy	Chargé de mission auprès de la préfète
M. Jeremy Roubenne	Ancien chargé de mission auprès de la préfète
Mme Dorine Bérard	Stagiaire ENA auprès du préfet

Rectorat

M. Rodrigue Coutouly	Proviseur vie scolaire, référent académique « laïcité » et « radicalisation » et responsable pédagogique « citoyenneté »
M. Gérald Attali	Inspecteur d'histoire-géographie, référent académique « mémoire et citoyenneté »

DÉFENSEUR DES DROITS

Mme Yolande Eskenazi	Conseillère auprès du défenseur des droits pour la région PACA et le Languedoc-Roussillon
----------------------	---

COMMUNE DE VITROLLES

M. Loïc Gachon	Maire
M. Pascal Marchand	Directeur général des services
Mme Alice Alessandri-Drabo	Chargée de mission à la direction habitat et cohésion sociale

SITE-MÉMORIAL DU CAMP DES MILLES

M. Lionel Boulah	Chargé des relations avec le public
------------------	-------------------------------------

ASSOCIATIONS, ACTEURS DE TERRAIN ET PORTEURS DE PROJETS*Ancrages*

Mme Samia Chabani	Directrice
-------------------	------------

Mémoires Vives

M. Yan Gilg	Directeur artistique
-------------	----------------------

Centre socio-culturel Jean-Paul Coste

Mme Betty Lay	Directrice
---------------	------------

Approches Cultures et Territoires

M. Ramzi Tadros	Président
Mme Soraya Guendouz-Arab	Chargée de mission « éducation populaire »

Rhône**SERVICES DE L'ÉTAT***Rectorat*

Mme Verceuil-Simion	IA-IPR d'histoire-géographie, co-doyenne des IA-IPR, référente académique « Mémoire et citoyenneté »
---------------------	--

COMMUNE DE VAULX-EN-VELIN

Mme Hélène Geoffroy	Maire, ancienne ministre
M. Samir Khamassi	Cabinet du maire
M. Vincent Launay	Directeur général des services
Mme Marie-Isabelle Comte	Directrice générale des services adjointe, chargée du pôle « Développement social et vivre ensemble »
Mme Yohanna Géron	Chargée de projets, coordinatrice du plan territorial de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations

ASSOCIATIONS, ACTEURS DE TERRAIN ET PORTEURS DE PROJETS DE VAULX-EN-VELIN*Centre social Lévy*

Mme Salima Khellas	Présidente
--------------------	------------

Licra Rhône-Alpes

Mme Déborah Broyer	Directrice des opérations
--------------------	---------------------------

EPI (Espace Projets Inter-associatifs)

M. Olivier Aillaud	Directeur
--------------------	-----------

Maison du dialogue

Mme Mesudiye Bedir	Présidente
--------------------	------------

Particuliers porteurs de projets

M. Roger Aguiar	
Mme Hasna Lanabi	
Mme Hadyatou Diallo	

Mme Sonia Kamassi

Yvelines

SERVICES DE L'ÉTAT

Préfecture

M. Serge Morvan	Préfet
M. Dominique Lépidi	Directeur de cabinet
Mme Noura Kihal-Flégeau	Secrétaire générale adj., sous-préfète chargée de la politique de la ville

Rectorat

M. Fred Jean-Charles	Directeur académique adjoint des Yvelines
----------------------	---

DÉFENSEUR DES DROITS

M. Ali Fathi	Délégué du défenseur des droits
--------------	---------------------------------

ASSOCIATIONS, ACTEURS DE TERRAIN ET PORTEURS DE PROJETS

Conseil des communautés juives des Yvelines

M. Sauveur Benzekri	Président
---------------------	-----------

Conseil des institutions musulmanes des Yvelines

M. Abdelaziz El Jaouhari	Secrétaire général
--------------------------	--------------------

Assoedy

Mme Sylvie Philbert	Directrice
---------------------	------------

Radio-LFM

M. Lahbib Eddaouidi	Fondateur
Mme Hakima Aya	Directrice d'antenne et rédactrice en chef

Annexe 3. Tableau synthétique des 40 mesures du PILCRA 2015-2017

(ont été regroupés ici les quatre tableaux présentés dans le § 221 du rapport)

Dans le tableau qui suit, la mission a qualifié l'état d'avancement de chaque mesure.

- réalisée : mesure ayant été pleinement mise en œuvre ;
- engagée : mesure lancée mais non encore achevée ;
- non réalisée : mesure pouvant avoir fait l'objet d'initiatives mais non abouties ;
- non engagée : mesure n'ayant pas fait l'objet d'un début de mise en œuvre ;

N°	Intitulé	État d'avancement	Commentaires
1	Campagne de communication gouvernementale offensive mi 2015	Réalisée	Du fait notamment de son caractère violent, cette campagne n'a pas été jugée efficace par une grande partie des experts et des associations.
2	Campagne participative et virale au second semestre 2015	Réalisée	La campagne « debout contre le racisme » avec les associations a été diffusée sans pour autant atteindre la dimension virale souhaitée.
3	Mobiliser des « grands parrains » de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Non réalisée	La DILCRAH a pris des initiatives en ce sens mais sans aboutir pleinement sur cette mesure.
4	Fédérer un club des mécènes de la citoyenneté	Non engagée	Non nécessairement pertinente, les mécènes préférant généralement mener leur action de façon autonome, en particulier en matière de communication.
5	Créer dans chaque département une instance opérationnelle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Réalisée	Les CORA ont été mis en place dans 96 départements depuis 2016.
6	Des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et pour la promotion de la citoyenneté	Engagée	Ces plans départementaux n'ont pas été systématisés et ne figurent pas dans les contrats de ville.
7	Constituer de véritables missions citoyenneté auprès des préfets	Engagée	Sachant qu'il n'existe pas en fait de structure formalisée et systématique dans les préfetures.
8	Instituer un label pour valoriser les associations engagées dans la promotion des valeurs républicaines	Non engagée	Des réflexions existent mais la mesure n'a pas été engagée. Cependant, une expérimentation locale est en cours avec le camp des Milles.
9	Compléter la connaissance du racisme et de l'antisémitisme par une enquête annuelle de victimation confiée à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)	Engagée	Sachant qu'on ne peut encore exploiter cette enquête, le complément apporté à l'enquête relative au racisme et à l'antisémitisme n'ayant été introduit qu'en 2017.
10	Publier chaque année le bilan des condamnations prononcées par les juridictions pour les différentes incriminations relevant du racisme, de l'antisémitisme, de la discrimination raciale ou de la négation/apologie de crimes contre l'humanité	Réalisée	Ce bilan est établi par la DACG du ministère de la Justice et analysé notamment dans le rapport annuel de la CNCDDH.

N°	Intitulé	État d'avancement	Commentaires
11	Intégrer la répression des discours de haine au droit pénal général pour simplifier les règles d'enquête et de jugement	Engagée	Sachant que si l'arsenal législatif a bien été modifié, il demeure inscrit dans la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse suite à l'avis du Conseil d'État.
12	Faire du racisme et de l'antisémitisme une circonstance aggravante généralisée à tous les crimes et délits	Réalisée	
13	Développer les mesures alternatives et les peines à valeur pédagogique	Engagée	A Paris, Lyon et Marseille.
14	Garantir la sécurité des lieux de culte, des écoles et des points de rassemblement juifs et musulmans	Réalisée	
15	Autoriser par la loi les actions de groupe pour mieux lutter contre les discriminations	Engagée	Relative aux discriminations, cette mesure ne concerne pas les infractions de racisme et d'antisémitisme.
16	Spécialiser l'aide aux victimes d'actes racistes et antisémites	Engagée	Sous la forme d'une convention du ministère de la justice avec une association.
17	Faire obligation aux hébergeurs de contenus destinés au public français ¹ de disposer d'une représentation juridique en France	Non réalisée	Au-delà de cette mesure précise, les enjeux du régime juridique des hébergeurs demeurent posés ; ils font actuellement l'objet de négociations au niveau européen et d'initiatives nationales.
18	Créer une Unité nationale de lutte contre la haine sur internet	Engagée	Sous la forme d'une cellule spécialisée au sein de Pharos.
19	Rendre possible le recours à l'ordonnance pénale en matière d'injures racistes	Non engagée	Probablement non pertinente, l'ordonnance pénale étant plutôt adaptée au contentieux de masse.
20	Créer un e-rappel à la loi pour décourager la récidive	Non engagée	Non nécessairement adaptée, dans la mesure où le face-à-face (physique) avec le service enquêteur est un moment pédagogique à ne pas négliger.
21	Outils les associations pour promouvoir un contre-discours efficace	Non réalisée	Des initiatives existent mais la mise en œuvre d'une politique de soutien à la diffusion de contre-discours demeure entière.
22	Mettre à contribution les Espaces publics numériques	Non engagée	La pertinence de la mesure reste à expertiser.
23	Créer un Conseil scientifique auprès du DILCRA	Réalisée	Sachant que les missions du Conseil scientifique et plus largement le recours aux chercheurs sont à approfondir.
24	Renforcer et structurer l'offre de formation et les ressources consacrées à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Réalisée	Avec la mise en place du site « Éduquer contre le racisme » ; toutefois la formation des enseignants et plus largement des fonctionnaires au contact de la jeunesse demeure à mettre en œuvre.
25	Former les personnels aux valeurs de la République et à la laïcité	Réalisée	Dans le cadre du plan les Valeurs de la République à l'école mis en place par l'éducation nationale.

N°	Intitulé	État d'avancement	Commentaires
26	Accompagner les équipes éducatives confrontées à des incidents	Engagée	Sous la forme d'une cellule ministérielle de veille et d'alerte comprenant les paroles et actes racistes ainsi que d'une plus grande coopération entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'éducation nationale.
27	Créer un réseau de référents racisme-antisémitisme dans les établissements d'enseignement supérieur	Engagée	La désignation de référents dans les établissements d'enseignement supérieur a été faite mais l'animation du réseau reste à faire.
28	Évaluer la qualité du système de signalement et l'efficacité des réponses préventives, éducatives et, le cas échéant, de la mise en œuvre des sanctions dans le milieu éducatif	Non engagée	Le plan prévoyait une mission des inspections générales non lancée à ce stade (sachant qu'une mission est en cours concernant le dispositif de signalement en matière de radicalisation).
29	Développer les mesures de responsabilisation et la médiation par les pairs pour améliorer le climat scolaire et faire reculer le racisme et l'antisémitisme à l'école	Engagée	
30	Élaborer un guide de référence de rappel du droit et des sanctions, à destination de l'ensemble des acteurs éducatifs	Réalisée	
31	Créer un fonds d'intervention « Mémoire et histoires » pour mettre en réseau et mobiliser les institutions mémorielles	Non réalisée	Du moins sous la forme d'un fonds unique.
32	À chaque étape de la scolarité, un lieu de mémoire et une œuvre pour éduquer contre le racisme et l'antisémitisme	Non réalisée	De nombreuses initiatives et conventions existent en la matière entre lieux/associations et établissements scolaires mais la mesure n'est pas systématiquement mise en œuvre pour l'ensemble des élèves.
33	Développer l'éducation à l'image en partenariat avec les acteurs de l'audiovisuel (INA, France Télévision...)	Non engagée	
34	Mettre en place un parrainage citoyen	Non engagée	
35	Affecter un contingent de services civiques pour promouvoir la laïcité, la citoyenneté, les droits de l'homme, le vivre ensemble, auprès des associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et les acteurs de l'éducation populaire	Action engagée	Avec toutefois un contingent non quantifié, faute de données.
36	Faire de la semaine du 21 mars un grand moment fédérateur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Action réalisée	Sans être systématiquement mise en œuvre par l'ensemble des établissements, cette semaine constitue un moment important et bien identifié de la politique de prévention et d'éducation.

N°	Intitulé	État d'avancement	Commentaires
37	Encourager, dans le cadre des futurs volets laïcité et citoyenneté des projets éducatifs territoriaux (PEDT), des initiatives de lutte contre le racisme et l'antisémitisme	Action non engagée	Compte tenu des nouvelles dispositions prises en matière de rythmes scolaires.
38	Accroître la vigilance envers l'antisémitisme et le racisme dans le sport	Action non réalisée	Sachant que des initiatives venant notamment des fédérations ont été menées, sans coordination par la DILCRAH.
39	Former 1 000 ambassadeurs « valeurs du sport »	Action non engagée	
40	Mettre en place un numéro vert dans chaque ligue sportive à destination de l'encadrement des clubs amateurs	Action non engagée	

Annexe 4. Outils de mesure des phénomènes de racisme et d'antisémitisme

a/ Présentation des différents outils de mesure

Le service central du renseignement territorial (SCRT) produit des statistiques et des analyses fondées sur le nombre d'infractions, ainsi que sur différents éléments complémentaires. Par exemple, en ce qui concerne l'antisémitisme, les données émanant de la police et de la gendarmerie sont combinées avec les signalements transmis par le Service de protection de la communauté juive (SPCJ)⁷³. Le service tient ainsi un recensement national des actes à caractère antisémite, antimusulman, antichrétien et raciste. Seuls les faits⁷⁴ ayant donné lieu à un dépôt de plainte ou à une intervention de police, suivie d'un constat des forces de l'ordre, sont intégrés dans les statistiques. Ce recensement prend également en compte les informations diffusées par les médias dès lors qu'elles ont été recoupées et vérifiées par le SCRT.

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), implanté depuis 2014 au sein du ministère de l'intérieur, exploite de façon systématique les données issues des systèmes d'information utilisés par la police ou la gendarmerie pour enregistrer les procédures de plainte. Les données portent donc sur toutes les infractions dont ces services ont connaissance, commises pour des motifs racistes, xénophobes ou antireligieux et sont classées selon la nomenclature du ministère de la justice dite « NATINF »⁷⁵. L'approche est ici conforme aux pratiques scientifiques de l'INSEE (auquel appartiennent les agents du SSMSI), à la différence du SCRT, plus orienté sur l'analyse des tendances du phénomène.

Le recensement des affaires orientées par les parquets comportant au moins une infraction commise à raison de l'origine ou de la religion de la victime constitue une statistique issue des différents stades et résultats de la chaîne pénale. Elle fait l'objet d'une publication dans le rapport thématique annuel de la CNCDH. Y sont notamment mentionnés les taux de « déperdition », entre le dépôt de plainte, le traitement par le parquet et la sanction par le juge. L'étape ultime, celle de la sanction effective de l'auteur, revêt au cas d'espèce une importance particulière puisque sa portée est de nature à influencer l'amont, c'est-à-dire la motivation du justiciable pour s'engager dans une démarche de dépôt de plainte. La visibilité des données afférentes représente donc un enjeu d'importance afin de lutter contre le phénomène de sous-déclaration.

L'enquête annuelle de victimation conduite depuis 2007 par l'INSEE en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale / ONDRP (« Cadre de vie et sécurité » [CVS]) : les enquêtés ont la possibilité de préciser si les injures, menaces et violences physiques qu'ils ont subies étaient à caractère « *raciste, antisémite ou xénophobe* ». Ce volet sera

⁷³ Entité créée en 1980 (à la suite de l'attentat de la rue Copernic) d'une volonté commune du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), du Fonds social juif unifié et des Consistoires, faisant appel pour l'essentiel à des bénévoles.

⁷⁴ En distinguant les atteintes en deux catégories, en fonction de leur gravité : les actions violentes (attentats et tentatives, homicides, incendies, dégradations importantes diverses, violences, quelle que soit l'ITT accordée) ; les menaces et actes d'intimidation (propos et gestes menaçants, graffitis, tracts, démonstrations injurieuses et autres actes d'intimidation).

⁷⁵ Nature précise de l'infraction, qui résulte de la qualification des faits lors du processus judiciaire.

complété à partir de 2018, afin de détailler les motifs et d'étendre l'enquête aux discriminations. On observera que, en l'état actuel, l'antisémitisme n'y fait pas l'objet d'une rubrique particulière⁷⁶.

L'indice de tolérance est issu de l'enquête annuelle sur l'état de l'opinion à l'égard des minorités réalisée par la CNCDH depuis 1990. Sa méthode est régulièrement améliorée⁷⁷. Ainsi, il est possible de calculer depuis 2008 un indice de tolérance spécifique à chacun des principaux groupes ethniques ou religieux susceptibles d'être victimes de racisme ou d'antisémitisme⁷⁸. Cet indice est en progression régulière depuis 2014⁷⁹.

⁷⁶ Les trois motifs proposés aux enquêtés sont : couleur de peau, origine (réelle ou supposée), religion (réelle ou supposée).

⁷⁷ Par exemple, correction du biais dit de « *désirabilité sociale* », c'est-à-dire la volonté, de la part de l'enquêté, de paraître « *politiquement correct* ».

⁷⁸ Juifs, Musulmans, Maghrébins, Noirs, Roms et gens du voyage.

⁷⁹ Intuitivement, cela peut sembler en contradiction avec l'idée généralement répandue selon laquelle les différentes formes de racisme connaissent en France une recrudescence. Mais l'on peut aussi considérer que les violences faites à telle ou telle communauté peuvent aussi avoir des effets de compassion, de sympathie ou encore d'attention renforcée.

b/ Données

Tableau 1 : Différents outils de mesure des phénomènes de racisme/antisémitisme

Origine	Indicateur	2013	2014	2015	2016	2017	
SCRT	Atteintes et actes, dont :		1 662	2 852	2 172	2 112	
		Taux de variation			72%	-24%	-3%
	Atteintes à caractère antisémite (1)		851	808	335	293	(a)
	Atteintes à caractère antimusulman (2)		133	429	182	137	(a)
	Atteintes à caractère antichrétien (3)			818	1 047	1 056	(a)
	Actes à caractère raciste (4)		678	797	608	627	(a)
SSMSI	Infractions à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux (5)			11 610	9 500	8 091	(b)
		Taux de variation			-18%	-15%	
Enquête CVS	Violences à caractère raciste, xénophobe, homophobe ou sexiste (6)			62 000	48 800		(c)
	Menaces à caractère raciste, antisémite, xénophobe, homophobe ou sexiste (7)			203 280	271 650		(c)
	Injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe (8)		487 500	681 200	599 280		(c)
CNCDH	Indice longitudinal de tolérance, dont : (9)	55	56	59	65		(d)
	Juifs (10)	79	80	81	81		(e)
	Musulmans (11)	53	54	55	63		(e)
	Maghrébins (12)	59	64	67	72		(e)
	Noirs (13)	73	73	78	81		(e)
	Roms et gens du voyage (14)	27	29	33	41		(e)

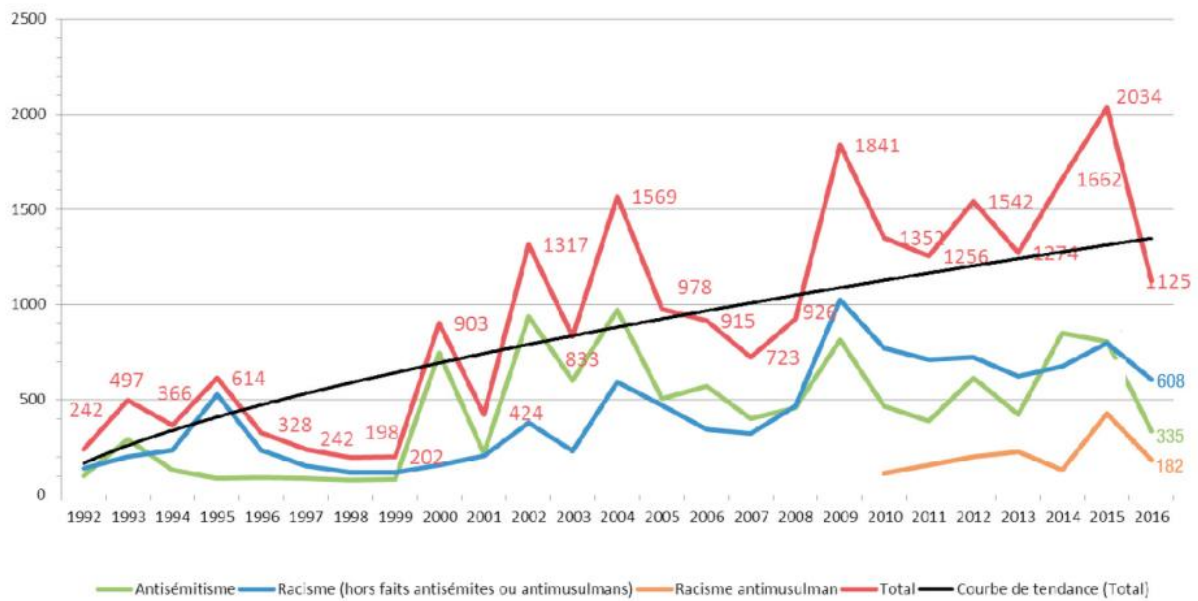
Commentaires :

- (a) : Pour 2017, le chiffre a été calculé par la mission au prorata de la dernière donnée disponible, qui porte sur les 8 premiers mois de l'année.
(b) : Pour 2017, le chiffre a été calculé par la mission au prorata de la dernière donnée disponible, qui porte sur les 11 premiers mois de l'année.
(c) : Chiffres calculés par la mission à partir des données publiées (ex. nb total de violences et taux, en leur sein, d'actes à caractère raciste etc.).
(d) : Pour 2016 a été retenu le chiffre de l'enquête menée en octobre 2016 (et non celui de l'enquête de janvier 2016).
(e) : Chiffres estimés par la mission à partir de la lecture du graphique publié dans le rapport de la CNCDH (p. 94).

Sources :

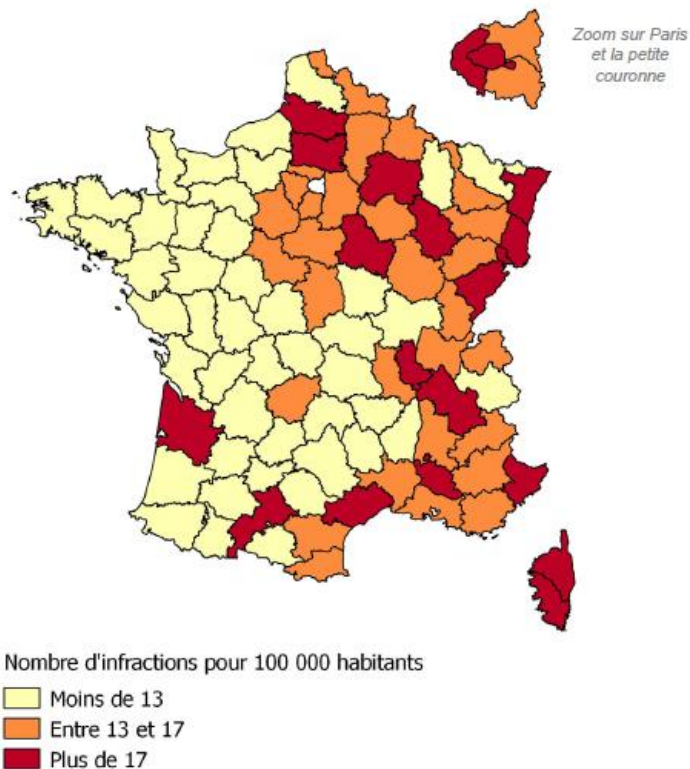
- (1) à (4) : Note filigranée "IGA" et autres fiches communiquées à la mission par le SCRT
(5) : Publication SSMSI sur le R
(6) à (8) : Rapport enquête CVS (SSMSI) - éditions 2016 (pour l'année 2015) et 2017 (2016)
Pour 2014 a été mentionnée la moyenne [2007-2015] - source : « Les injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe » INHESI/ONDRP mars 2017 – Grand Angle n°41 – (p. 6)
(9) : CNCDH Les Essentiels du Rapport sur la lutte contre le racisme 2016 - p 7
(10) à (14) : CNCDH Rapport annuel 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie -- pp 94-95

Graphique 1 : L'évolution des faits rapportés dans le temps (1992-2016)



Source : Rapport annuel de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – année 2016 (p. 190)

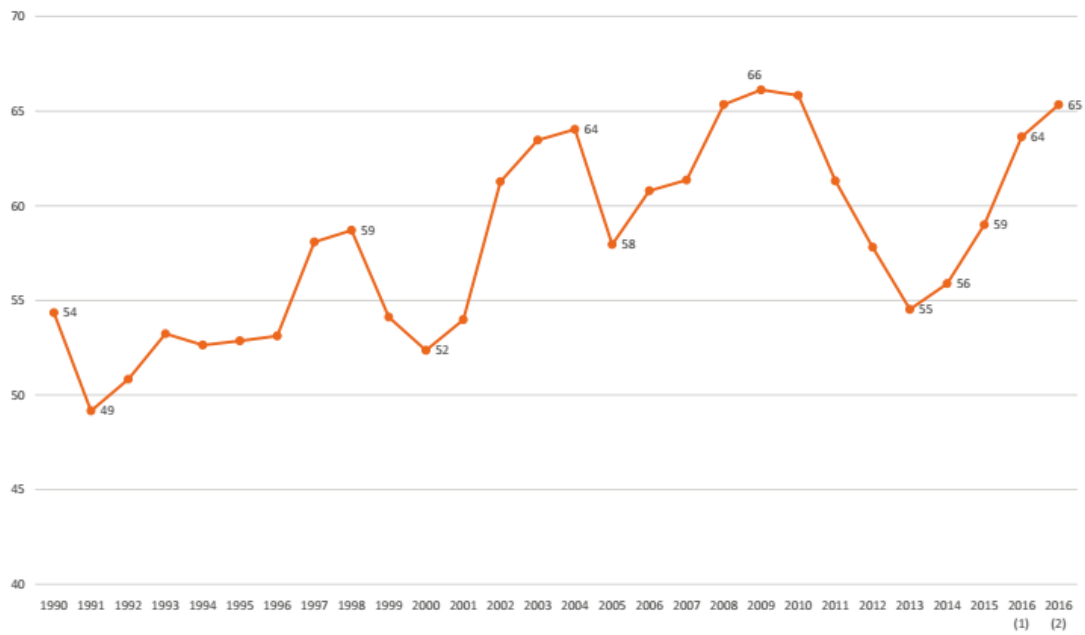
Graphique 2 : Taux d'enregistrement d'infractions à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux en 2016



Note : la moyenne métropolitaine est à 15 pour 100 000 habitants
 Champ : France métropolitaine, infractions commises en raison de l'origine, la religion ou une prétendue race
 Source : SSMSI, base des procédures enregistrées par les forces de sécurité en 2016 (données extraites en janvier 2017)

Source : « Racisme, xénophobie et discrimination en France: que nous enseignent les procédures enregistrées par les forces de sécurité ? » - Note d'analyse – SSMSI – n°15 – mars 2017

Graphique 3 : L'indice longitudinal de tolérance (1990-2016)



Source : Rapport annuel de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – année 2016 (p. 90)

Graphique 4 : Les indices de tolérance par minorités (1990-2016)



Source : Rapport annuel de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – année 2016 (p. 94)

Tableau 2 : Orientation des personnes mises en cause dans les affaires de racisme⁸⁰

		2016				2015			
		Auteurs orientés	Structure des orientations	Structure des affaires poursuivables	Structure de la réponse pénale	Auteurs orientés	Structure des orientations	Structure des affaires poursuivables	Structure de la réponse pénales
Auteurs orientés		6 947	100%			6 816	100%		
dont poursuite impossible		3 803	55%			3 543	52%		
Auteurs poursuivables		3 144	45%	100%		3 273	48%	100%	
dont classement pour inopportunité		557	8%	18%		517	8%	16%	
Réponse pénale		2587	37%	82%	100%	2756	40%	84%	100%
alternatives aux poursuites	Dont alternatives	1577	23%	50%	61%	1500	22%	46%	54%
	réparation	52	1%	2%	2%	51	1%	2%	2%
	composition pénale	125	2%	4%	5%	121	2%	4%	4%
	médiation	86	1%	3%	3%	103	2%	3%	4%
	orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle/injonction thérapeutique	31	0%	1%	1%	19	0%	1%	1%
	désintéressement/régularisation sur demande parquet	82	1%	3%	3%	84	1%	3%	3%
	rappel à la loi	991	14%	32%	38%	904	13%	28%	33%
	sanction non pénale	210	3%	7%	8%	218	3%	7%	8%
poursuites	Dont Poursuites	1010	15%	32%	39%	1256	18%	38%	46%
	citation directe	237	3%	8%	9%	276	4%	8%	10%
	comparution immédiate	63	1%	2%	2%	106	2%	3%	4%
	comparution sur reconnaissance de culpabilité	45	1%	1%	2%	62	1%	2%	2%
	convocation par OPJ ou par PV du procureur	499	7%	16%	19%	585	9%	18%	21%
	information judiciaire	82	1%	3%	3%	109	2%	3%	4%
	ordonnance pénale	15	0%	0%	1%	8	0%	0%	0%
	poursuites de mineurs	69	1%	2%	3%	110	2%	3%	4%

Source : ministère de la justice/SG-SDSE-SID pénal, traitement DACG-PEPP

⁸⁰ Une « affaire de racisme » porte sur une infraction commise en raison de l'appartenance ou de la non appartenance de la victime, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation une prétendue race ou une religion déterminée.

Tableau 3 : Évolution du nombre d'affaires de racisme orientées par les parquets

		2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2013
Violences, menaces	Auteur connu	1 484	1 665	2 119	2 260	52%
	Auteur inconnu	166	229	350	433	161%
	Ensemble	1 650	1 894	2 469	2 693	63%
	Évolution annuelle		15%	30%	9%	
Injures, diffamations	Auteur connu	1 766	1 960	2 304	2 569	45%
	Auteur inconnu	386	476	651	864	124%
	Ensemble	2 152	2 436	2 955	3 433	60%
	Évolution annuelle		13%	21%	16%	
Discriminations	Auteur connu	1 043	1 078	1 057	857	-18%
	Auteur inconnu	310	373	459	406	31%
	Ensemble	1 353	1 451	1 516	1 263	-7%
	Évolution annuelle		7%	4%	-17%	
Atteintes aux biens	Auteur connu	128	128	166	156	22%
	Auteur inconnu	37	76	102	119	222%
	Ensemble	165	204	268	275	67%
	Évolution annuelle		24%	31%	3%	
Tous contentieux	Auteur connu	4 421	4 831	5 646	5 842	32%
	Auteur inconnu	899	1 154	1 562	1 822	103%
	Ensemble	5 320	5 985	7 208	7 664	44%
	Évolution annuelle		13%	20%	6%	

Source : ministère de la justice/SG-SDSE-SID pénal, traitement DACG-PEPP

Tableau 4 : Infractions à caractère raciste sanctionnées, par type d'infraction

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Atteintes aux personnes, violences	19	24	24	43	39	36
Menaces	23	49	38	47	89	61
Discriminations	9	9	7	14	1	10
Provocations, injures, diffamations	344	380	334	336	374	364
Atteintes aux biens	16	30	13	9	10	18
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violations de sépulture	3	2		1	2	1
Ensemble	414	494	416	450	515	490

Source : Ministère de la justice - SDSE - Exploitation du Casier judiciaire national - Traitement PEPP ; données 2016 provisoires

Tableau 5 : **Condamnations et peines prononcées pour des infractions à caractère raciste**

Infractions	Année	Condamnation (infraction principale)	Emprisonnement	Dont ferme (tout ou en partie)	Quantum emprisonnement ferme (en mois)	Dont sursis total	Amendes (peine principale)	Dont ferme	Montant moyen de l'amende ferme	Mesure de substitution et contrainte pénale	Mesure et sanction éducative	Dispense de peine
Atteintes aux personnes violences	2014	22	12	4	6,0	8	4	4	575 €	5	1	0
	2015	27	18	6	4,3	12	5	2	650 €	3	1	0
	2016	28	20	6	7,5	14	6	3	258 €	1	1	0
Menaces	2014	31	24	11	5,5	13	2	2	275 €	4	0	1
	2015	46	39	20	6,3	19	2	2	400 €	5	0	0
	2016	32	24	14	5,0	10	2	2	275 €	4	2	0
Discriminations	2014	7	0	0		0	6	3	2167 €	0	0	1
	2015	1	1	0		1	0	0		0	0	0
	2016	10	0	0		0	10	5	450 €	0	0	0
Provocations, injures, diffamations	2014	215	73	25	3,3	48	115	91	661 €	21	5	1
	2015	233	88	38	3,3	50	103	89	818 €	36	5	1
	2016	223	78	34	3,5	44	100	77	589 €	36	6	3
Atteintes aux biens	2014	6	3	0		3	1	1	300 €	0	2	0
	2015	5	4	1	18,0	3	0	0		1	0	0
	2016	6	5	4	19,5	1	1	0		0	0	0
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violations de sépulture	2014	1	1	0		1	0	0		0	0	0
	2015	2	1	0		1	0	0		0	1	0
	2016	1	0	0		0	0	0		0	1	0

Source : Ministère de la justice - SDSE - Exploitation du Casier judiciaire national - Traitement PEPP ; données 2016 provisoires

Annexe 5. Synthèse des réponses des questionnaires envoyés par la mission

a/ Enquête auprès des préfètes et préfets⁸¹

Questionnaire	Réponses des préfets
1. Parmi les actions du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, quelles sont celles qui ont été plus particulièrement mises en œuvre dans votre département ?	
Action 5. Créer dans chaque département une instance opérationnelle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme	92% Dans les rares cas où il n'a pas été institué de CORA, les sujets « racisme » sont suivis par les instances existantes traitant de sécurité et de prévention.
Action 6. Des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et pour la promotion de la citoyenneté	38%
Action 7. Constituer de véritables missions citoyenneté auprès des préfets	0%
Action 8. Instituer un label pour valoriser les associations engagées dans la promotion des valeurs républicaines	0%
Action 34. Mettre en place un parrainage citoyen	15%
Action 36. Faire de la semaine du 21 mars un grand moment fédérateur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	38%
Action 38. Accroître la vigilance envers l'antisémitisme et le racisme dans le sport	38%
Autres :	Projet régional avec les associations, rencontres inter-communautés, visite Camp des Milles, promotion de la citoyenneté en milieu scolaire, aide aux victimes etc.
2. À vos yeux, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme est-elle plus difficile ou délicate à mettre en œuvre, par comparaison avec d'autres politiques publiques dont vous avez la charge ? oui / non	Oui : 58%
Si oui, veuillez préciser :	Politique ressentie comme non prioritaire, tensions dans la mise en œuvre liées à l'appartenance culturelle, nécessité d'impliquer fortement de nombreux acteurs, difficile articulation avec les autres politiques et instances
3. Considérez-vous disposer localement des partenaires nécessaires : associations, collectivités territoriales, monde de l'entreprise, etc. ? oui / non	Oui : 83%
Si non, veuillez préciser :	Élus locaux hésitant à s'impliquer (du fait de la sensibilité de la thématique), acteurs associatifs insuffisamment spécialisés (par défaut, intervention des acteurs « ville »)

⁸¹ Sur les 91 préfets sollicités (préfets de métropole hors Corse et hors départements visités par la mission), seuls 7 n'ont pas répondu à l'enquête, soit un taux de réponse de 92%.

4. Parmi les ressources suivantes, pouvez-vous mentionner celles qui vous paraissent les plus utiles pour mener à bien cette politique :	
Votre implication personnelle	62%
Vos collaborateurs et équipes en préfecture	77%
Les autres services de l'État	77% Dans 6 cas sur 10, c'est le cabinet du préfet qui joue le rôle de référent local ; dans les autres cas, c'est la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS).
Les relations avec la DILCRAH	54%
Des crédits de fonctionnement ou d'intervention	69%
Autres ressources :	Appui du conseil départemental, mobilisation du centre de ressources « politique de la ville », recours à l'engagement citoyen (dont bénévolat), recours aux dispositifs de formation et aux moyens d'études
5. Constatez-vous des résultats mesurables de votre action ? oui / non	Non : 67%
Si oui, veuillez préciser (indicateurs, enquêtes, etc.)	Indicateurs les plus fréquemment cités : nombre de réponses aux appels à projets locaux, nombre d'associations participant régulièrement aux réunions, nombre de personnes sensibilisées par les actions mises en œuvre
6. Quelle principale difficulté rencontrez-vous dans la mise en œuvre de cette lutte ?	Méthode : multiplicité des acteurs, lourde articulation avec les autres politiques, difficile mesure des effets des actions, nécessité (en marge du CORA) de travailler en petits cercles pour libérer la parole (ce qui prend du temps) Actions : difficile répression contre les contenus Internet, sous-estimation des phénomènes de discrimination Acteurs : manque d'implication des élus locaux (dont refus d'introduire la thématique « racisme » dans les contrats de ville)
7. Estimez-vous pertinent de scinder l'action publique entre lutte contre la diffusion de la haine et lutte contre les discriminations ? oui / non	Non : 75%

<p>Si oui, veuillez préciser</p>	<p>Arguments du « oui » : ne pas confondre la lutte contre le racisme et la lutte contre les discriminations, dont le champ est plus large ; la lutte contre le racisme demande un effort ciblé car elle est difficile, peu mesurable, et doit être adaptative car en réponse à des phénomènes qui évoluent rapidement</p> <p>Arguments du « non » : traiter ensemble le phénomène et ses conséquences (discriminations) ; la réponse doit être globale (formation, éducation, citoyenneté etc.)</p> <p>Thématiques en lien avec « racisme », les plus fréquemment citées : discriminations, diversité, mixité, citoyenneté, laïcité, valeurs de la République, ville, prévention délinquance, radicalisation, jeunesse, formation</p>
<p>8. Question ouverte : que faudrait-il faire pour améliorer encore l'efficacité de la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme?</p>	<p>Méthode : clarifier l'articulation entre les objectifs des différentes politiques publiques « voisines » (ville, prévention délinquance, etc.) dans une logique large de cohésion sociale, assigner des objectifs nationaux aux grands acteurs publics (dont éducation nationale, police-gendarmerie, justice), faire intervenir le niveau régional de l'État, diffuser les bonnes pratiques entre départements</p> <p>Actions : agir énergiquement dans le champ des réseaux sociaux, améliorer l'effectivité des sanctions, étendre l'action en dehors des quartiers « politique de la ville », améliorer l'enseignement du fait religieux, multiplier les lieux et occasions de dialogue inter-culturel</p> <p>Acteurs : mieux associer les musulmans dans la politique de lutte, idem pour le monde de l'entreprise, améliorer la formation des acteurs de terrain (laïcité, valeurs républicaines), augmenter le niveau des crédits à octroyer aux associations, améliorer la qualité des bilans d'actions produits par les associations</p>

b/ Enquête auprès des rectrices et recteurs

Questionnaire	Réponses des académies
1. Parmi les actions du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, quelles sont celles qui ont été plus particulièrement mises en œuvre dans votre académie ?	
Action 25. Former les personnels aux valeurs de la République et à la laïcité	100% ⁸²
Action 26. Accompagner les équipes éducatives confrontées à des incidents	65%
Action 29. Développer les mesures de responsabilisation et la médiation par les pairs pour améliorer le climat scolaire et faire reculer le racisme et l'antisémitisme à l'école	80%
Action 32. À chaque étape de la scolarité, un lieu de mémoire et une œuvre pour éduquer contre le racisme et l'antisémitisme	25%
Action 34. Mettre en place un parrainage citoyen	0%
Action 36. Faire de la semaine du 21 mars un grand moment fédérateur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme	50%
Action 37. Encourager, dans le cadre des futurs volets laïcité et citoyenneté des projets éducatifs territoriaux (PEDT), des initiatives de lutte contre le racisme et l'antisémitisme	10%
Autre :	Actions pédagogiques ciblées et divers concours ouverts aux lycées (Flamme de l'égalité, concours national de la résistance et de la déportation etc.).
2. Parmi les actions du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme mises en œuvre au niveau national, quelles sont celles qui vous ont été particulièrement utiles au niveau académique ?	
Action 24. Renforcer et structurer l'offre de formation et les ressources consacrées à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (ressources Eduscol, Canopée etc.)	95%
Action 31 Créer un fonds d'intervention « Mémoire et histoires » pour mettre en réseau et mobiliser les institutions mémorielles	1%
Action 35 Affecter un contingent de services civiques pour promouvoir la laïcité, la citoyenneté, les droits de l'homme, le vivre ensemble, auprès des associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et les acteurs de l'éducation populaire	30%
Autres :	
3. À vos yeux, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme est-elle plus difficile ou délicate à mettre en œuvre, par comparaison avec d'autres politiques publiques dont vous avez la charge ? oui/non	25%

⁸² Parmi les académies ayant répondu dans les délais fixés : Aix-Marseille, Besançon, Bordeaux, Corse, Créteil, Guadeloupe, Lille, Lyon, Martinique, Nancy-Metz, Poitiers, Reims, Rennes, Toulouse, Versailles.

Si oui, précisez	Parmi les académies jugeant d'une difficulté spécifique, reviennent deux enjeux: la force des croyances et des préjugés des élèves, parfois qualifiés de communautaires et le besoin de formes pédagogiques adaptées, distinctes de l'approche disciplinaire classique.
4. Considérez-vous disposer localement des partenaires nécessaires : associations, collectivités territoriales, monde de l'entreprise, etc. ? oui/non	95%
Si non, veuillez préciser	Certaines académies estiment toutefois que ces partenariats ne sont pas assez formalisés ou stables dans le temps.
5. Le comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA) constitue-t-il une enceinte adaptée à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ? oui/non	50%
Si non, veuillez préciser	Certaines académies ne sont pas parties prenantes ou considèrent que ce n'est pas la seule instance de référence pour cette politique.
6. Parmi les ressources suivantes, pouvez-vous mentionner celles qui vous paraissent les plus utiles pour mener à bien cette politique :	
Votre implication personnelle	65%
Vos collaborateurs et équipes en rectorat	70%
La mobilisation des EPLE	100%
Les autres services de l'État	50%
Les relations avec la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)	25%
Des crédits de fonctionnement ou d'intervention	30%
Autres ressources	Une académie (Corse) cite explicitement le tissu associatif comme une ressource à part entière.
7. Constatez-vous des résultats mesurables de votre action ? oui/non	50%
Si oui, veuillez préciser (indicateurs, enquêtes, etc.)	Pour apprécier l'efficacité de la politique, les académies renvoient principalement à la mesure des incidents en établissement qui généralement sont jugés faibles et stables; quelques académies renseignent autrement cette question en renvoyant à la part croissante de personnels formés (Besançon) ou encore au nombre d'établissements engagés dans des projets dédiés (Lille).
8. Quelle principale difficulté rencontrez-vous dans la mise en œuvre de cette lutte ?	
9. Estimez-vous pertinent de scinder l'action publique entre lutte contre la diffusion de la haine et lutte contre les discriminations ? oui/non	30%

<p>Si oui, veuillez préciser</p>	<p>Certaines académies considèrent important de distinguer les deux politiques soit au regard des enjeux de déconstruction et de travail pédagogique propre au racisme et à l'antisémitisme, dont enjeux propres au fait religieux (Poitiers) soit, au contraire, parce que la lutte contre les discriminations est jugée première et prioritaire pour in fine réduire le racisme et l'antisémitisme (exemple de la Martinique).</p>
<p>10. Question ouverte : que faudrait-il faire pour améliorer encore l'efficacité de la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme?</p>	<p>Les académies insistent à la fois sur la pérennisation des actions engagées mais identifient également deux champs d'élargissement: d'une part le développement de formations spécifiques en termes pédagogiques (Besançon) pour "outiller" les enseignants (Lyon) et ce quelle que soit la discipline (Versailles), et en incluant personnels de direction et d'inspection (Rennes); d'autre part, les enjeux de l'éducation aux médias et à l'information reviennent fortement (Créteil, Bordeaux). On notera aussi le rôle jugé crucial de la politique de la ville (Lyon) et enfin les enjeux de travail sur la question de l'esclavage explicitement citée en Guadeloupe et Martinique.</p>

Annexe 6. Synthèse chiffrée de l'appel à projets locaux – éditions 2015-2016 et 2017

(Source : mission, à partir des fichiers communiqués par la DILCRAH)

AAPL 2015-2016

On décompte 228 actions dans 57 départements pour un montant total de 1.379.350 €.

Rapportée au nombre d'habitants des départements ayant reçu des subventions, cela correspond à 2,91€ pour 100 habitants.

Globalement les enveloppes par département correspondent à leur poids démographique avec toutefois une sous dotation dans les Alpes-Maritimes, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, le Morbihan, la Vendée et la Somme mais également en Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Seine-et-Marne, Yvelines et Seine-St-Denis, et une sur-dotation dans les Bouches-du-Rhône, le Gard, le Nord, le Rhône, le Var, Paris, le Val-de-Marne, le Val-d'Oise, et La Réunion.

Les plus petites enveloppes sont de 2.000€, par exemple pour le Cantal, les Landes ou encore la Guadeloupe. Les plus importantes sont attribuées au Nord (130.000€ soit 9,5%), aux Bouches-du-Rhône (122.100€ soit 8,8%), à Paris (112.500€ soit 8%) et au Rhône (97.500 soit 7%).

L'enveloppe moyenne par département est de 22.248€ mais la médiane se situe à 11.200€.

Le montant moyen de subvention par projet est de 4.218€, la médiane se situant à 3.000€.

AAPL 2017

On décompte 551 actions dans 90 départements pour un montant total de 1.981.662€⁸³

Rapportée au nombre d'habitants de l'ensemble des départements, cela correspond à 2,94€ pour 100 habitants.

Au regard du poids démographique départemental, on constate une faible sous dotation dans le Finistère, la Loire mais aussi le Pas-de-Calais, la Seine-et-Marne et les Yvelines et une sur dotation dans les-Bouches-du-Rhône, le Gard, le Nord, le Rhône, Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise.

La plus petite enveloppe départementale est de 1.000€ pour la Loire. Les plus importantes sont attribuées au Rhône (131.000€ 6,6%), au Nord (126.800€ soit 6,4%), à Paris (121.600€ 6,1%) et aux Bouches-du-Rhône (117.000 5,9%).

L'enveloppe moyenne par département est de 22.266€, la médiane se situant à 14.000€

Le nombre médian de projets ainsi subventionnés par département est de 5 projets, sachant que de petits départements ruraux subventionnent 1 à 2 projets tandis qu'on en dénombre 17 dans les Bouches-du-Rhône, 19 dans le Nord, 20 dans le Rhône ou encore 33 à Paris.

Le montant moyen de subvention par projet est de 2.883€, la médiane se situant à 2.000€.

Les porteurs de projets sont à plus de 25% des associations (18% locales et près de 9% relevant d'un réseau national ou d'un lieu mémoriel), à 20% issus des réseaux d'éducation populaire, à plus de 15% des acteurs culturels (compagnies, médias locaux) et à un peu moins de 15% des collectivités locales ou structures en dépendant (centres sociaux, missions locales etc.).

⁸³ À noter que le total varie légèrement selon les décomptes.

Annexe 7. Plan départemental des Bouches-du-Rhône

La mission a souhaité présenter ce plan, comme exemple de document abouti en termes de déclinaison territoriale de la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.



PREFET DE LA REGION PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

PREFET DES BOUCHES DU RHONE

*Cabinet du Préfet délégué
pour l'égalité des chances*

**LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME
ET LES DISCRIMINATIONS LIEES A L'ORIGINE**

PLAN D'ACTION DÉPARTEMENTAL

Bouches-du-Rhône

2016-2017

- I- Éléments de cadrage**
- II- État des lieux synthétique**
- III- Principes et priorités d'action**
- IV- Modalités de mise en œuvre**

Juillet 2016

I. ÉLÉMENTS DE CADRAGE

1.1 LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LES DISCRIMINATIONS LIÉES À L'ORIGINE EN FRANCE – ÉLÉMENTS DE CADRAGE

La politique interministérielle de lutte contre le racisme touche des questions larges, croisées et complexes : intégration, citoyenneté, discriminations, identité, histoires des migrations, religion, couleur de peau, nationalité...

Assurer l'égalité sur le territoire français, malgré les différences d'origine, d'apparence ou de religion est un enjeu immense auquel l'État répond sur plusieurs volets :

- **Un arsenal juridique**, composé du principe d'égalité (fondement de l'État) et d'un volet répressif ;
- **Des mesures** des actes à caractère raciste et antisémite, recensées par les Ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Éducation Nationale, par le Défenseur des droits et par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) ;
- L'installation du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme en 2003, devenu **Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA)** en 2012, dans un rôle de conception, coordination et animation de la politique du gouvernement, dans une volonté de changement ;
- **Un travail spécifique sur le secteur de l'éducation**, sur le champ de la culture et du sport.

Cette problématique est ainsi rendue de plus en plus transversale et est l'objet d'une attention gouvernementale constante. Mais si ces grands opérateurs sont mobilisés pour collecter des données, peu d'actions ou dispositifs portent spécifiquement sur le racisme. En parallèle, depuis une quinzaine d'années, les rapports de commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) indiquent une augmentation des actes racistes et antisémites, une crispation focalisée sur certaines populations et une expression de plus en plus ouvertement raciste des opinions. Dans ce cadre et pour répondre à ces enjeux, la DILCRA a pour mission de donner une nouvelle impulsion à ce secteur politique, par un pilotage renouvelé.

Une des actions phares du plan national 2012-2014 fut de relancer les Commissions pour la Promotion de l'Égalité des chances et de la Citoyenneté (les COPEC, créées en 2004). Dans les Bouches du Rhône par exemple, de 2007 à 2009, un plan d'action a été formalisé, impliquant les domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la citoyenneté, avec la lutte contre les discriminations comme ligne directrice. Malgré cette tentative de mise en réseau, la DILCRA reconnaît dans son plan national 2015-2017 que les objectifs d'impulsion de politiques locales n'ont pas été atteints en raison de la faiblesse des moyens, du pilotage dispersé et du manque de lisibilité des priorités. La circulaire du ministre de l'Intérieur le 24 juillet 2015 prévoit ainsi la création de **Comités Opérationnels de lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme (CORA)**, émanation du Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance (CDPD) :

- Le plan national 2015-2017 comporte quatre orientations : la mobilisation de tous les acteurs, la sanction et protection, la régulation d'internet, l'éducation et la transmission de valeurs. Le CORA s'inscrit dans le troisième axe de la première partie et vise la refonte des politiques locales de citoyenneté pour lutter efficacement contre le racisme et l'antisémitisme ;
- Ses missions sont de veiller à l'application des instructions du Gouvernement, définir les actions de prévention nécessaires, **arrêter un plan d'action départemental** et dresser un bilan annuel ;
- Le CORA est un **lieu d'échange et de partage d'informations** constitué en deux groupes : un comité inter-institutionnel réunissant le préfet délégué pour l'égalité des chances, le préfet de police, les procureurs de la République, le directeur académique des services de l'Éducation Nationale, la présidente du Conseil Départemental, les maires, les représentants des services de l'État ; un comité d'orientation plus opérationnel, réunissant le conseil économique, social et environnemental régional, les représentants associatifs, syndicaux, culturels, culturels et autres personnalités qualifiées. Pour les Bouches-du-Rhône, Le CORA a été installé le 2 mars 2016 et son comité d'orientation le 2 mai 2016.

1.2 DÉFINITIONS JURIDIQUES

Le racisme, puni par la loi sous toutes ses formes, se traduit par des propos, des comportements ou des violences à l'égard de personnes ou groupes de personnes en raison de leur origine (ethnie, race, nation), religion ou apparence physique, réelle ou supposée. Il ne faut toutefois pas confondre les propos racistes et les actes (discriminatoires ou non) racistes :

- **Les propos racistes** : parole, écrit, qui stigmatise, humilie ou attise le racisme. Sont distingués et sanctionnés, l'injure raciste, la diffamation, l'incitation à la haine et à la discrimination, l'apologie et la contestation de l'existence de crimes contre l'humanité.
 - Dans le cadre professionnel, il peut y avoir harcèlement discriminatoire (si les propos racistes portent atteinte à la dignité de la personne ou conduisent à créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant) et la responsabilité de l'employeur peut être engagée.
- **Les actes racistes**, comme traitements différents et défavorables réservés à une personne, en lien avec les critères nommés ci-dessus, peuvent être discriminatoires s'ils sont :
 1. un traitement défavorable (d'une personne, par rapport à une autre en situation comparable) ...
 2. ... basé sur un critère interdit par la loi : origine, apparence physique, nom de famille, lieu de résidence, appartenance ou non à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ...
 3. ...se traduisant par un acte, une pratique, une règle, tant dans le cadre professionnel (recrutement, carrière, rémunération ...), que dans l'accès à un bien ou à un service public ou privé (logement, éducation, accès à un bâtiment public ou privé ...) ou pour toute incitation à la discrimination.
- **Les violences physiques racistes**, circonstances aggravantes, comprennent meurtres, violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner, torture et actes de barbarie, violences ayant entraîné mutilation ou infirmité permanente et violences ayant entraîné une incapacité de travail.

Le droit distingue ainsi les actes et propos "purement" racistes des actes discriminatoires. Cela permet de punir et de distinguer des phénomènes exprimant de manière directe et ouverte la haine raciale, d'autres phénomènes pouvant être non intentionnels, indirects (lorsqu'une caractéristique, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour une catégorie de personnes) ou même systémique (un processus mettant en jeu un système d'acteurs dans lequel personne ne manifeste directement d'intention discriminatoire mais dont le résultat sera de produire une situation de discrimination). Lutter contre le racisme et contre les discriminations en raison de l'origine dans la cadre du CORA donnera ainsi lieu à des types d'action différents.

Il y a toutefois une grande proximité entre discrimination et racisme. Car, si les discriminations peuvent être intentionnelles, elles ne le sont pas toujours en raison des préjugés et stéréotypes dont nous sommes tous porteurs. Inversement, le racisme peut être ouvertement et banalement exprimé sans volonté de heurter en raison des préjugés et stéréotypes racistes partagés par tous les membres de la société. Il est donc nécessaire de lier ces deux approches pour agir sur ces phénomènes.

1.3 L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE DANS LE DÉPARTEMENT

Les enquêtes menées en France s'accordent pour indiquer qu'il s'agit de phénomènes massifs, globaux, qui se retrouvent dans tous les secteurs de la vie (emploi, logement, éducation, accès aux droits, culture, loisirs, services publics et privés ...) et qui relèguent certains groupes à des positions sociales subalternes ou séparées. Or, ces processus ne sont pas majoritairement ouvertement racistes, ils sont plus indirects, souterrains, diffus et non réductibles à des actes individuels illégaux. Ils reposent sur des préjugés racistes tellement partagés et incorporés qu'ils en deviennent des réflexes relativement inconscients.

Autrement dit, il n'est pas possible d'envisager le racisme comme une idéologie individuelle, hiérarchisant les groupes selon la notion de « race ». Il consiste en la sélection et stigmatisation d'individus ou groupes en raison de leur origine réelle ou supposée, par l'attribution de caractéristiques négatives (le physique, la langue, les vêtements, le patronyme, la généalogie, la religion ...) et inférieures auxquelles le porteur ne peut échapper. C'est une violence psychique quotidienne, un refus du statut d'égal et d'humain, sans échappatoire. C'est un rapport social de classement qui traverse notre société et qui fait que nous croyons, même malgré nous, à des natures humaines distinctes. Tout l'enjeu est donc de s'inscrire dans une approche partagée, systémique, avec les acteurs du territoire, interrogeant à la fois les pratiques, les actes de différenciation, de tri, de sélection, les croyances, les représentations et les mécanismes invisibles et inconscients qui produisent et reproduisent cet état de fait.

Concernant la répartition géographique, la CNCDH indique régulièrement que la région PACA est la plus touchée par le racisme et l'antisémitisme (avec l'Île-de-France). Cela renvoie notamment à l'histoire particulière du département des Bouches-du-Rhône, qui est traditionnellement un lieu d'affrontements politiques, de bouleversements économiques et urbains rapides, de vagues successives et massives d'immigration (italiennes à la fin du XIXe siècle, arménienne au début du XXe siècle, maghrébines dans la deuxième moitié du siècle, puis comoriennes) concentrées dans les "cités" (censées être provisoires, pour remplacer les bidonvilles), ce qui a donné lieu à des quartiers multiculturels et multi-religieux (avec dans le département une proportion de personnes de confessions musulmane et juive parmi les plus élevées de France). Dans ce contexte, **les formes de racisme et de discriminations existantes sont très diverses, variables, hétérogènes et peuvent être produites par tous les groupes sociaux**. Une attention particulière doit être apportée aux violences physiques puisque les violences antisémites (depuis 2000) et les actes anti-musulmans (depuis les attentats de 2015) sont en forte expansion. Il n'existe malheureusement pas d'enquête d'envergure réalisée sur le territoire pour parvenir à chiffrer l'importance des problèmes de racisme et d'antisémitisme.

Enfin, les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont fortement touchés du fait qu'ils concentrent une grande partie des populations victimes de racisme - les populations issues des anciennes colonies notamment. C'est à tel point que le lieu de résidence devient un critère de discrimination à part entière, redoublant le critère racial. Cependant, il n'est pas pertinent en matière de définition d'une politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme de se limiter aux territoires de la politique de la ville, le racisme touchant l'ensemble de la société qu'il porte sur la couleur de peau, la religion, la haine contre les Roms... **Il est alors nécessaire d'agir collectivement sur l'ensemble des individus et sur tous les secteurs du département. Tous les éléments qui font système - victimes, auteurs et perpétuation générale des actes et préjugés inconscients – doivent être pris en compte pour lutter contre des phénomènes aussi graves et massifs.**

II. ÉTAT DES LIEUX DES ACTIONS ET DISPOSITIFS EXISTANT DANS LES BOUCHES-DU-RHÔNE

Pour préparer la mise en place du CORA, un diagnostic territorial a été réalisé par les services du Préfet délégué pour l'égalité des chances dans un triple objectif : comprendre l'ampleur du racisme, de l'antisémitisme et des discriminations dans le département des Bouches-du-Rhône ; connaître les actions existantes de lutte contre ces phénomènes ; recenser les besoins et difficultés rencontrés par les différents opérateurs du territoire.

Pour ce faire, une quarantaine d'acteurs a été rencontrée (voir annexes) de février à avril 2011, ce qui a abouti à un état des lieux diffusé à l'ensemble des participants du CORA et de son premier conseil d'orientation, retranscrit une nouvelle fois ici. Certains des besoins et perspectives d'actions formulés par les interlocuteurs apparaissent en bleu dans le texte.

2.1 DES OPÉRATEURS TRAITENT DIRECTEMENT ET FRONTALEMENT LES PROBLÈMES DE RACISME ET D'ANTISÉMITISME

Le bilan des données collectées auprès des procureurs, de la gendarmerie et de la police, a été communiqué lors de la réunion du CORA. Ils indiquent une augmentation des actes racistes, anti-musulmans et antisémites ; mais ne reflètent exactement pas la réalité dans la mesure où peu de personnes portent plainte et où les auteurs restent généralement inconnus. En réaction, chaque parquet a désigné un référent en matière de racisme et les services de la police et de la gendarmerie sont sensibilisés pour l'accueil des victimes de ces phénomènes. **Les services de justice** s'attachent également à développer les stages de citoyenneté, qui sont des réponses pénales alternatives aux délits, axées sur les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité des personnes.

- Le parquet de Marseille a intégré à ces stages un module spécifique à la lutte contre le racisme. Ce dispositif pourra être étendu aux autres parquets (comme celui d'Aix souhaite le faire avec le Camp des Milles). Ce type de demande peut concourir à développer la valeur pédagogique des peines.

Des actions très diverses et variables sont organisées par **l'Éducation Nationale** dans le département des Bouches-du-Rhône pour répondre aux problèmes de racisme, de discriminations et de conflits identitaires (notons encore une fois que les mesures quantitatives systématisées ne sont pas considérées comme étant fiables). Elles croisent des thèmes multiples (racisme, discrimination, laïcité, valeurs, mémoires ...) et ont des modalités riches (séance de cours, projet de classe, projet d'établissement, visite du Camp des Milles, constitution d'espaces de dialogue, partenariats avec des associations ...).

- La formation « valeurs de la République » conduite dans tout le département pour les enseignants de cycle 3 (CM1-CM2-6^e) doit se poursuivre ; elle permet de poser le cadre du parcours citoyen et d'en élaborer le contenu en lien avec les acteurs locaux (partenaires institutionnels, associatifs ...).
- Des acteurs institutionnels ont suggéré qu'une liaison renforcée avec les parents d'élèves ainsi qu'une ouverture vers l'enseignement supérieur pourraient permettre d'inventer de nouveaux modes d'action. Aussi l'impulsion départementale porte sur la mise en place d'espaces parents dans les collèges.
- Une autre nécessité est celle de la diffusion d'outils qui ont fait leur preuve entre les secteurs associatif et institutionnel (dont l'Éducation Nationale). Un livret « vivre et faire vivre les valeurs de la République » a par exemple été élaboré et pourra encore être amendé et complété.

Au niveau juridique, le **Défenseur des droits (DDD)**, le MRAP et quelques associations organisent des permanences sur tout le département, permettant d'écouter, d'informer et d'orienter les publics en matière de racisme, d'antisémitisme et/ou de discriminations.

- Les individus victimes font encore toutefois très peu valoir leurs droits, sont mal informés, conceptualisent difficilement le cadrage juridique et le rôle des différents acteurs du droit. Le maillage territorial entre ces opérateurs mérite donc d'être renforcé pour lier les approches de chacun dans une visée de complémentarité et pour aboutir à une diffusion d'ampleur de l'information. L'expertise de la conseillère territoriale du Défenseur des droits (DDD) peut être sollicitée afin, notamment, d'examiner les orientations ou réorientations possibles en lien avec le Défenseur des droits et son réseau territorial et de contribuer à la qualification juridique des opérateurs. Le DDD peut en effet appuyer, au titre de sa mission de promotion des droits et de l'égalité, ce travail en réseau de compétences.
- La nécessité de créer un accompagnement psychologique complémentaire a également été identifiée par d'autres acteurs.

La Fondation du Camp des Milles présente une expertise éducative, académique, culturelle et scientifique unique, couplée à une offre de labellisation et de formation enrichissante et en plein développement. L'objectif

est de réfléchir le passé et le présent, de renforcer la vigilance et la responsabilité, pour lutter contre le racisme. Dans ce sens, la Fondation est le premier organisme avec lequel la DILCRA a passé convention dans le cadre de son Plan national. Elle accompagne les plans de lutte contre le racisme de Vitrolles et de Vaulx-en-Velin, premiers du genre, et a passé convention avec plusieurs ministères et associations, y compris dans le cadre de la politique de la Ville.

- Le lien avec les territoires doit être renforcé. L'accessibilité du lieu constitue par ailleurs un obstacle réel au développement de l'action, notamment en direction des publics des quartiers de la politique de la ville. La mise en œuvre de conventions récentes avec l'État et certaines collectivités locales ainsi que la gratuité SNCF pour se rendre au Site-Mémorial devrait améliorer cette accessibilité souhaitée par tous.
- Son offre de formation est aussi à valoriser et exploiter du fait de son unicité (fondée sur des travaux scientifiques pluridisciplinaires menés avec l'Université, elle porte spécifiquement sur le racisme et l'antisémitisme et s'appuie sur la mise en avant d'une « convergence des mémoires »).

2.2 IL EXISTE UN DÉNI ET UNE GRANDE CONFUSION AU SUJET DU RACISME

En dehors de ces opérateurs et de quelques associations, il n'existe pas sur le département d'actions portant spécifiquement sur le racisme, certains secteurs ne traitent pas du tout ce problème. Les données quantitatives et qualitatives récoltées indiquent ainsi une lisibilité difficile voire une quasi absence du thème.

Les acteurs se sentent peu concernés par ce phénomène qui renvoie encore beaucoup dans l'imaginaire à une idéologie extrême et marginale (ou alors produite par les habitants de « cités » sur un mode victimaire ou violent). Ils sont emprunts de préjugés tels qu'ils nient souvent l'ampleur de ces faits sociaux ; le racisme ne les concernerait jamais directement. Au final, alors même que les acteurs pressentent l'existence de problèmes de racisme et d'un mal-être généralisé, ils n'ont pas les connaissances nécessaires pour pouvoir les identifier et les traiter.

- Un travail collectif permettant une compréhension et une identification des phénomènes est important et devra être au cœur du CORA.
- Il est nécessaire d'innover pour trouver des modalités efficaces de diffusion de la connaissance sur ce sujet auprès du grand public.

Dans le domaine de l'emploi, les institutions ont des angles d'attaque différents sur le sujet : des intermédiaires de l'emploi développent davantage des actions « d'insertion » professionnelle et sociale, Pôle Emploi a inscrit la lutte contre les discriminations dans son fonctionnement même, d'autres acteurs porteurs d'actions auprès d'employeurs (CCI, DIRECCTE) adoptent une entrée par le droit anti-discrimination, enfin, les entreprises ont plus tendance à aborder le sujet sous l'angle de la diversité. L'engagement des institutions dans la lutte contre les discriminations est très inégal et la prise en compte spécifique des discriminations raciales est difficile.

- Il existerait un déni particulièrement fort au niveau des entreprises ; la difficulté à faire la preuve des discriminations permettrait de maintenir la croyance selon laquelle ce secteur serait épargné par le racisme. Un travail spécifique de sensibilisation à ce niveau pourra donc être porté par les différents acteurs institutionnels de l'emploi, en s'inspirant de démarches déjà existantes (CCI, ARDML - voir 2.3).

Au sein de la politique de la ville, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ne fait pas l'objet d'une attention spécifique. On considère que les actions de cohésion sociale, de développement économique, de renouvellement urbain et depuis le 6 mars 2015 les actions liées aux « valeurs de la République et de la citoyenneté », concourent à combattre ces phénomènes. Il existe même une tendance à confondre la question de la citoyenneté et des valeurs avec celle du racisme, et une tendance à réduire la question du racisme à celle de la pauvreté.

Notons également que certains acteurs (CAF, ARS) considèrent que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ne peut constituer au quotidien le cœur de leurs missions.

Des opérateurs de l'insertion par le logement signalent des discriminations liées à l'origine dans l'accès au logement social. Pour autant, si l'ensemble des acteurs **du domaine du logement social** se montrent sensibles à ce sujet et ouverts au changement, leurs enjeux et positionnements sont différents sur ces questions. Des initiatives sont par ailleurs en cours qui impactent positivement les relations entre les locataires et favorisent leur cohabitation.

- Prendre appui sur des pratiques de ce type, qui font leur preuve, développées par des acteurs intermédiaires peut permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives et réflexions sur les problématiques que rencontrent les bailleurs sociaux.

2.3 LE RAPPORT À LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS (LCD) EST COMPLEXE ET AMBIGU

Les opérateurs développent majoritairement des actions sous l'angle de la LCD dont celle de l'origine fait partie. Toutefois, il existe une grande confusion entre racisme et discrimination, ainsi qu'une **difficulté générale à agir de manière spécifique sur les discriminations liées à l'origine et même à les nommer.**

Au sein de la politique de la ville, le cadre de référence (juillet 2014) fait de la LCD une priorité transversale des contrats de ville. Pour soutenir les collectivités dans cette approche intégrée, le CGET met à leur disposition des moyens en matière de formation, de diagnostic territorial et d'appui à l'élaboration des Plans Territoriaux de Lutte contre les Discriminations (PTLCD). Actuellement 8 PTLCD ont été signés dans le département par la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette, Aubagne, Salon de Provence, Vitrolles, Istres, La Ciotat, Martigues, Miramas.

- Le cadre de référence oblige à lutter contre les discriminations liées à l'origine, mais sans préciser quels critères prohibés par la loi sont concernés. En conséquence, hormis Vitrolles, aucun PTLCD du département ne porte explicitement sur le racisme ou sur les discriminations raciales. Seul le critère du lieu de résidence est travaillé par le biais d'actions larges et transversales (dans une perspective territoriale). Il est donc nécessaire d'accompagner les acteurs en charge des PTLCD pour les faire agir de manière spécifique sur les problèmes de racisme et d'antisémitisme.
- La focalisation générale des actions sur les victimes de discrimination (les « jeunes » de « quartiers » ou « issus de l'immigration ») est problématique du fait que tout un pan de la population échappe à ces mesures, et en premier lieu les discriminants. L'innovation est ainsi nécessaire.
- La LCD, au sein des institutions, est également à développer. En tant qu'employeur et prestataire de services, la fonction publique doit davantage investir ces problématiques.

Pour finir, **l'association régionale des missions locales (ARDML)** présente la particularité de développer un ensemble d'actions de LCD qui aborde de façon multiple la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Son plan régional de LCD consiste en l'organisation de permanences juridiques, la sensibilisation d'entreprises et l'organisation d'ateliers participatifs avec les jeunes. Ce dernier volet d'intervention permet de lier LCD et lutte contre le racisme et l'antisémitisme, tout en travaillant sur le vécu des individus pour ensuite développer leur pouvoir d'agir.

- Le fonctionnement de la LCD au sein de l'ARDML, en plus d'être un modèle de mise en réseau, pourra être exploité par d'autres organisations pour leur permettre de développer des compétences internes, de mobiliser les publics et de démultiplier la portée de leurs actions.

2.4 LES ASSOCIATIONS SONT INÉGALEMENT INVESTIES

Les associations sont peu investies de manière spécifique et directe sur le champ de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, certaines le sont parfois seulement par opportunité de financement. Une méconnaissance générale de cette problématique, et ce même dans son versant juridique, peut être évoqué à ce niveau.

La DILCRA a lancé en 2015 un appel à projet auquel ont répondu 54 associations ; 16 dossiers ont été retenus sur les 22 proposés suite à une instruction départementale. Nous observons que le champ de ces actions est principalement la culture et l'éducation, couplé à une focalisation sur l'histoire et/ou l'interculturalité. Au-delà de quelques dossiers portés par des opérateurs qui jouissent d'une expertise réelle sur ce champ, la plupart adoptent comme stratégie la construction d'un vivre-ensemble dans l'interculturalité pour dépasser les conflits et les replis identitaires. Cela se fait sans parvenir à se saisir ou lire l'enjeu identitaire latent, ni à identifier le racisme comme élément explicatif de ces phénomènes de repli (et qui fonde donc ces actions).

Quand elles sont ciblées, les stratégies relèvent principalement d'une approche historique, mémorielle. Une entrée par « l'émotionnel », prenant appui sur des démarches formalisées (type PRODAS) est parfois empruntée. Ces différentes approches, qui ne peuvent suffire seules et qui peinent à porter spécifiquement sur le racisme, méritent **d'être optimisées en ce sens et plus largement diffusées.**

- Il existe un besoin de formation (portant en propre sur le racisme pour saisir ses perspectives sociales, politiques, juridiques, psychologiques), d'accompagnement et de mise en réseau pour créer une complémentarité entre les différentes compétences des associations.
- De manière plus générale, la capacité des intervenants de l'animation socio-culturelle à aborder des sujets aussi complexes est à réfléchir.

Un problème de **diffusion culturelle** des travaux autour des mémoires et de l'histoire a d'ailleurs été rapporté.

2.5 CONCLUSION

Les données quantitatives manquent mais ne sont pas décisives, le problème racial est qualitatif, diffus, omniprésent. La lisibilité de ce problème est donc difficile.

En plus de ce premier constat sur l'ampleur des phénomènes, trois autres constats ont été faits.

Premièrement, dans le département, l'Éducation Nationale, la Fondation du Camp des Milles et quelques associations développent des actions spécifiques sur le sujet. Les services de justice s'attachent à protéger et sanctionner. Le Défenseur des droits peut aider les personnes discriminées à mieux faire valoir leurs droits. Il n'est pas compétent sur les propos et violences racistes. Le Défenseur des droits peut également agir en prévention et promotion de l'égalité. Mais les autres acteurs, tant associatifs qu'institutionnels, sont très **inégalement mobilisés**. Le thème est souvent illisible en tant que tel voire absent de toute considération. Tous s'accordent sur l'existence de problèmes de mal-être généralisé (notamment identitaire) et de discriminations mais n'ont pas les connaissances nécessaires pour identifier les processus de racisme sous-jacents.

De plus, ces thèmes **manquent de visibilité** et les actions ciblées sont rares ; lorsqu'elles existent elles sont diluées dans le champ de la lutte contre les discriminations (ou même avec la lutte contre la radicalisation et les valeurs de la République). Des cadres de définition clairs font défaut.

Enfin, le secteur associatif peine à répondre à l'**enjeu de diffusion d'une culture** de lutte contre le racisme. En effet, les associations semblent généralement peu investies de manière spécifique et directe sur ce champ d'action et manquent d'outils. Certains pans restent peu traités comme la question du racisme à l'encontre des gens du voyage et des populations Roms. Pourtant, des ressources associatives remarquables existent et indiquent la possibilité d'impulsion d'une nouvelle dynamique.

L'action locale est ainsi majoritairement à inventer, en s'appuyant sur ces opérateurs investis, tout en innovant et mobilisant l'ensemble du territoire.

2.6 DES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LES DISCRIMINATIONS LIÉES À L'ORIGINE A L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE

À partir de ces constats, les objectifs suivant méritent d'être retenus :

- Lutter contre les discriminations liées à l'origine, c'est-à-dire contre des **pratiques conscientes** ou inconscientes, contre des systèmes, contre des individus qui volontairement ou involontairement, produisent et reproduisent ces mécanismes.
- Lutter contre la stigmatisation, c'est-à-dire contre les représentations, stéréotypes, violences symboliques et morales, s'exprimant de manière différente pour chacun des phénomènes traités (racisme de couleur, racisme anti-Roms, antisémitisme, islamophobie, racialisation des quartiers, intersectionnalité). Cela implique de travailler sur l'Histoire, les mémoires, les migrations, les médias.
- Lutter contre l'ignorance et la confusion en objectivant, mesurant, recensant les problèmes raciaux.
- Développer une vigilance collective continue et durable.
- Permettre aux victimes, aux minorités, de se défendre et de faire valoir leurs droits ; il est nécessaire de produire des informations claires concernant les droits, les ressources, les recours et de créer les conditions leur diffusion auprès des publics qui n'y ont pas directement accès.
- Et de manière globale, agir **spécifiquement et explicitement** sur le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine.

III. LES PRINCIPES D'ACTION

Afin de lutter contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine, il apparaît que **l'objectif directeur doit être la prise en compte spécifique, explicite et directe de ces phénomènes.**

Face au déni et à la grande confusion décrits, la construction d'un cadre commun partagé par tous les opérateurs semble indispensable. Tout l'enjeu sera alors sa réappropriation et sa diffusion au sein d'un maillage territorial. Pour ce faire, au vu des éléments de diagnostic et des rencontres avec les différents acteurs, des approches complémentaires et des principes d'action ont été validés :

- Une approche thématique : emploi, logement et éducation (formelle et informelle, enfants et adultes), au regard des problématiques récurrentes évoquées.

Il avait en effet été constaté que le mode d'organisation de la COPEC, l'ancêtre du CORA, avait pesé dans son échec, du fait de réunions incitatives réunissant un trop grand nombre de partenaires. Pour autant, il n'existe aucun temps de discussion et d'échange en matière de lutte contre le racisme ou contre les discriminations et ce manque se fait ressentir. L'enjeu est donc de taille : le CORA est le premier outil dont nous disposons pour construire une politique locale et concertée de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Au sein de groupes de travail thématiques, il sera intéressant de mener des échanges, qui pourront aborder différents thèmes : l'emploi et plus précisément la sensibilisation des groupements patronaux, ou encore le logement pour agir sur les problèmes d'interculturalité et de conflits de voisinages à partir d'outils préexistants. Pour autant, l'expérience a montré les limites de la multiplication de tels groupes en matière d'impact effectif sur le terrain. Il importe donc de ne pas se limiter à cette approche.

- Une approche juridique, par une information d'ampleur auprès des publics et un accompagnement d'avantage coordonné, dans l'objectif que les individus fassent valoir leurs droits.

Les acteurs rencontrés ont fait le constat qu'il existe différentes permanences juridiques sur le territoire, avec des acteurs spécialisés sur les discriminations et le racisme mais qui sont peu connus. En complément, l'absence de soutien psychologique a été soulignée. Deuxièmement, ont été identifiés, auprès du public, un manque d'information, un manque de clarté de l'information (sur les différents acteurs du droit et leurs compétences) et un manque d'information spécifique sur le racisme. De manière générale, les individus ne font pas valoir leurs droits.

Il en a été déduit la nécessité d'organiser une meilleure coordination entre les acteurs juridiques en matière de LCD et de racisme, ainsi que le renforcement de leurs liens aux acteurs de proximité qui pourront avoir un rôle de relais de l'information. Les objectifs sont ainsi une diffusion d'ampleur de l'information (pour que les individus puissent se défendre), un renforcement de l'accompagnement et de l'écoute, et une intégration de cette approche aux Plans Territoriaux de Lutte Contre les Discriminations.

- Une optimisation des ressources : il s'agit d'une part de renforcer la complémentarité des acteurs associatifs et institutionnels et d'autre part de recenser les ressources pertinentes au service de l'action.

En effet, il existe quelques acteurs experts sur le territoire mais qui sont toutefois isolés et fragiles. Ces associations connaissent des problèmes de visibilité (en tant qu'experts), de reconnaissance et de valorisation institutionnelle. Elles connaissent également des difficultés pour diffuser largement leurs outils (qui peuvent servir à d'autres acteurs) et pour toucher le grand public (au-delà d'un cercle d'initiés ou d'une limitation aux quartiers prioritaires de la politique de la ville). L'enjeu est ainsi de favoriser et soutenir la complémentarité du réseau associatif mais également de réfléchir à de nouveaux modes de diffusion pour mobiliser et aller en direction des publics.

Par ailleurs, les collaborations entre les associations bien ancrées localement et la Fondation du Camp des Mille sont certainement à renforcer dans l'intérêt d'une amélioration de la captation des publics, de la médiation (faire accepter et comprendre le lieu) et du suivi (la visite du lieu ne pouvant suffire).

Plus globalement, la mise en commun d'outils et de démarches qui font leurs preuves pourra permettre d'optimiser l'action dans la durée. L'enjeu est ainsi de favoriser la mutualisation et de créer les conditions d'une appropriation large des ressources.

- Une approche participative : grâce aux outils recensés et en prenant appui sur des instances existantes, il sera important de mobiliser les publics pour qu'ils se saisissent plus largement de cette question, au-delà d'un cercle restreint d'initiés et des seuls publics concernés par la politique de la ville.

Les difficultés de diffusion auprès du grand public renvoient au fait que les habitants du département ne se saisissent actuellement pas ou peu de ces questionnements sur le racisme, alors même qu'un besoin omniprésent de dialogue sur l'histoire, la religion, l'image, les médias -qui participent tous des processus de racialisation- a été rapporté. Pour répondre à cette nécessité et donc, *in fine*, à la constitution d'une véritable culture de lutte contre le racisme, il sera indispensable d'une part de s'appuyer sur les instances participatives existantes, telles que les conseils citoyens, les fédérations de parents d'élèves ou d'étudiants, ou encore les instances participatives présentes au sein des centres sociaux. Dans ce cadre, diffuser et exploiter des outils identifiés au sein du réseau associatif et diffuser de l'information (sur le droit par exemple) sera une piste d'action possible.

D'autre part, il apparaît que la participation citoyenne et l'implication dans ce domaine rencontrent des obstacles dus à des difficultés d'identification à certaines valeurs républicaines et à la perception d'inégalités mémorielles, mises en avant par certaines associations. Il importe ainsi d'organiser des manifestations pleinement dédiées à ces sujets et fortement médiatisées, afin de concourir au dépassement de ces obstacles et mobiliser le plus largement possible.

- Une approche territoriale ; en s'appuyant sur les Plans Territoriaux de Lutte contre les discriminations (PTLCD) pour ancrer durablement les différentes actions et approches.

Il existe une porosité entre lutte contre le racisme et LCD du fait de la proximité des cadrages nationaux et de leur caractère récent. Dans les Bouches-du-Rhône, hormis Vitrolles, aucune collectivité n'agit explicitement sur les discriminations raciales, privilégiant une approche plus large et territoriale. Ces deux approches doivent pourtant être complémentaires pour pouvoir agir sur l'ensemble de la réalité. Dès lors, les Plans Territoriaux de Lutte Contre les Discriminations pourront servir de structures sur lesquelles adosser durablement les actions de lutte contre le racisme en travaillant avec la DRDJSCS au développement spécifique de cet axe.

Il importe toutefois de veiller à ne pas réduire la lutte contre le racisme et l'antisémitisme aux territoires de la politique de la ville et de toucher le public le plus large possible.

IV. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION DÉPARTEMENTAL DE LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LES DISCRIMINATIONS LIÉES À L'ORIGINE

Lutter contre le déni du phénomène du racisme constitue à court un enjeu majeur de ce plan; à long terme il s'agit de permettre d'infuser l'antiracisme et les démarches les plus pertinentes en la matière au sein du fonctionnement même des institutions. **Deux temporalités sont à prendre en compte : un temps court, ponctué d'événements favorisant une prise de conscience, et un temps long de développement d'une politique transversale.**

Dans un souci d'opérationnalité, la mise en œuvre du plan pourra être balisée par une série d'objets et chantiers de travail précis, croisant les acteurs et les principes d'action identifiés (travailler sur un ancrage territorial, un outillage inter-associatif, un meilleur accompagnement juridique, une capacitation citoyenne et une mobilisation de tous les champs de la vie au quotidien). En effet, la focalisation sur des projets concrets et partagés permettra de mieux répondre à l'urgence de la situation et de favoriser la mobilisation des acteurs institutionnels et de la société civile dans la durée.

ETAPE 2016-2017

→ Un premier objet de travail : la capitalisation et la mise à disposition des ressources disponibles

Il est proposé de recenser des outils et des ressources pertinentes auprès du réseau associatif et institutionnel.

Nous avons en effet décrit la coexistence d'un tissu d'acteurs souvent démunis, mal outillés pour affronter les enjeux lourds et complexes du racisme, et de ressources, d'expertises qui peinent à être diffusées et à être plus largement valorisées.

La circulation d'outils, de ressources et la mise en réseau de ces acteurs pourront servir prioritairement dans un premier temps la montée en compétence des acteurs du secteur éducatif (acteurs de l'éducation formelle et informelle, du champ sportif, parents ...). A plus long terme, des outils et démarches transférables dans tous les secteurs favoriseront la mise en place d'actions de formation pertinentes.

La première étape de mise en œuvre du plan d'action départemental de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine consistera ainsi à s'inscrire dans une **perspective pédagogique**, en valorisant et collectant les ressources qui « font leurs preuves » (ressources pédagogiques diverses, démarches, pratiques, productions culturelles, guides). L'organisation pourra être la suivante :

- Soumission de cette proposition à la validation du CORA le 6 juillet 2016.
- Lancement d'un appel au recueil de ces ressources dès la fin juillet.
- Sélection et la formalisation des ressources à la mi-octobre 2016.
- Mise en place d'un groupe de travail animé et coordonné par les services du PDEC pour mener à bien ces travaux.

Il est important de compléter le recensement d'ores et déjà engagé des outils de recueil/plates-formes existants et éventuellement exploitables de façon à optimiser les ressources. En ce sens, le Défenseur des droits signale la possibilité d'exploiter le site www.EgaliteContreRacisme.fr (une plateforme de ressources nationale). La recherche d'autres plates-formes est en cours avec la DILCRA.

→ Un deuxième objet de travail : l'organisation d'un temps fort de mise en visibilité du thème du racisme, de l'antisémitisme et des discriminations liées à l'origine

Il sera important d'organiser un temps fort médiatisé, de discussion publique sur le thème, afin de répondre au caractère urgent des problématiques de racisme et d'antisémitisme et au déni qui reste prégnant.

Compte tenu du calendrier électoral, cette manifestation sera organisée entre décembre 2016 et mars 2017 dans l'objectif de favoriser une mise en **visibilité optimale** et la collaboration d'une majorité d'acteurs autour de ce projet. L'organisation pourra être la suivante :

- Le cabinet du PDEC sera en charge de la coordination d'un événement départemental, dont les modalités restent à préciser avec les partenaires et en relation avec la DILCRA. Un groupe de travail sera réuni dès septembre à cet effet.

- Soumission de cette proposition à validation du CORA le 6 juillet 2016.
- Les visées et les contenus de l'événement sont encore à préciser : invitation de personnalités (cf. plan national de la DILCRA), mobilisation et sensibilisation des médias, valorisation des démarches engagées par des collectivités dans le cadre des Plans Territoriaux de Lutte Contre les Discriminations, valorisation des actions de lutte contre les discriminations dans le secteur des entreprises (au titre de l'insertion professionnelle des jeunes)...
- Cela pourra également être l'occasion de mener une réflexion plus large sur la diffusion culturelle de productions centrées sur cette thématique et sur l'invention de nouvelles formes de mobilisation du grand public.

Après ce premier temps de présentation, de valorisation et de mobilisation, un travail plus large pour la diffusion et la réappropriation des outils recensés pourra être organisé à l'occasion de la semaine de lutte contre le racisme du 21 mars 2017. Un appui technique pourra être apporté aux opérateurs de terrain pour favoriser et soutenir leur mobilisation à l'occasion de cet événement.

→ Un troisième objet de travail : le renforcement du système d'accompagnement et d'accès au droit

Comme précédemment identifié, il sera nécessaire d'agir au niveau juridique. Étant donné l'interconnaissance déjà existante entre les différents acteurs et la capacité d'action du Défenseur des droits, quelques séances seront suffisantes en lien avec les deux objets de travail précédents. Il s'agira essentiellement d'élaborer une stratégie commune de **diffusion de l'information** en matière de lutte contre le racisme, à la fois en termes de support matériel (brochures, campagne informatique ...) et en termes de relais de diffusion. A plus long terme, ce travail suppose de s'interroger sur les conditions à créer pour une meilleure prise en charge de la parole des victimes de ces phénomènes.

Ce travail pourra être organisé en plusieurs temps :

- Soumission de cette proposition à validation du CORA le 6 juillet 2016.
- Un premier niveau de travail repose sur l'identification des acteurs compétents de ce champ et de clarification du rôle précis qu'ils peuvent jouer. Le site *EgalitéContreRacisme* pourrait être réutilisé afin de réaliser une cartographie adaptée et dédiée aux acteurs locaux du territoire fin 2016.
- Deuxièmement, se pose la question de la diffusion de ces informations au grand public et de l'identification de professionnels pouvant les relayer (travailleurs sociaux, centres sociaux, missions locales, associations de proximité ...). Dans ce but de diffusion, une communication par internet pourra également être organisée.

Ce travail pourra être engagé au cours du premier trimestre 2017.

ÉTAPE 2017-2018

La mobilisation des collectivités dans le cadre des Plans Territoriaux de Lutte Contre les Discriminations (travail sur des avenants, séminaire pour les élus ...) d'être priorisée au niveau de cette deuxième étape.

De plus, à partir du bilan du travail réalisé en 2016-2017, de nouveaux objectifs devront être définis :

- De nouveaux chantiers partagés sur le modèle de ceux de 2016-2017 pourront être ciblés.
- La constitution de groupes thématiques pourra être envisagée : diffusion d'outils sur l'interculturalité pour les bailleurs sociaux, sensibilisation des entreprises (comme proposé par Pôle Emploi, avec la CCI, par l'angle des discriminations et du droit).

ANNEXES

Les personnes présentes lors de l'installation du CORA et de l'installation du conseil d'orientation ont contribué à l'état des lieux. Un ensemble d'acteurs ont également été rencontrés en amont et en aval, pour préparer ces réunions et compléter les analyses :

Des délégués du préfet et les chargés de mission du Préfet délégué pour l'égalité des chances

Mme B. Delhoum et Mme I. Fouque, chargées de mission LCD, DRJSCS PACA

M. R. Coutouly, proviseur vie scolaire, référent académique laïcité, rectorat Aix-Marseille

Mme Y. Eskenazi, conseillère régionale du Défenseur des droits pour les régions PACA/Languedoc Roussillon

Mme M.C Oussedik, directrice du travail, responsable du Pôle 3E, DIRECCTE

M. K. Khouani, chargé de mission, Direction Territoriale 13, Pôle Emploi

Mme C. Raccah, chargée de mission droit-citoyenneté, GIP Marseille

Mme N. Robert, directrice de la mission locale de La Ciotat et membre de l'Agence Régionale des Missions Locales

M. P. Oliviero directeur de l'ARHLM et M. F. Léonardi chargé de mission

M. B. Mossé, responsable des contenus pour la Fondation du Camp des Milles

M. R. Thomas, chargé de mission au Conseil Départemental

Les associations :

- Tassy Bellevue (Port de Bouc)
- Approches Culture & Territoires (Marseille)
- Association La Paix (Marseille)
- ARTECO (Marseille)
- Centre social Mer et Colline (Marseille)
- Mémoires Vives (Marseille)
- La LICRA Marseille Métropole
- Le Collectif Manifeste Rien (Marseille)
- L'ALOTRA
- L'AMPIL
- Le collectif des Rosas (Marseille)
- Le centre social Saint Gabriel (Marseille)
- Le CIDFF Phocéén
- Le MRAP 13
- Ancrages (Marseille)
- Rencontres Tsiganes (Marseille)
- La Ligue des Droits de l'Homme (fédération des Bouches-du-Rhône)

Annexe 8. Sigles

AAPL	Appel à projets locaux
AFPI	Association française des prestataires de l'Internet
CCIF	Collectif contre l'islamophobie en France
CFCM	Conseil français du culte musulman
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGU	Conditions générales d'utilisation
CILRA	Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme
(SG)CIPDR	(secrétariat général du) Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CORA	Comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme
CPU	Conférence des présidents d'université
CRAN	Conseil représentatif des associations noires de France
CRIF	Conseil représentatif des institutions juives de France
CVS	Cadre de vie et sécurité
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DDD	Défenseur des droits
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DILCRAH	Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (dénommée DILCRA jusqu'en décembre 2016)
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (du Conseil de l'Europe)
FIPD	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
FRA	Agence européenne des droits fondamentaux (de l'Union européenne)
GAFA	Google, Amazon, Facebook, Apple (par extension, désigne toutes les grandes plateformes de l'Internet)
GIP	Groupement d'intérêt public
IA-IPR	Inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
INHESJ	Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice
LCEN	Loi pour la confiance dans l'économie numérique
LDH	Ligue des droits de l'homme
LGBT	Lesbiennes, gays, bi et trans
LICRA	Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme
MRAP	Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples
ONDRP	Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale
PAF	Plan académique de formation
PEDT	Projet éducatif territorial
PILCRA	Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme
PVS	Provisoire vie scolaire
SCRT	Service central du renseignement territorial
SPCJ	Service de protection de la communauté juive
SSMSI	Service statistique ministériel de la sécurité intérieure