

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

# LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE

ANNÉE **2017**

*En application du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

© Yacine Aït Kaci, 2017.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2018.  
ISBN : 978-2-11-145528-3

# RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

PRÉSENTÉ À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

**Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007  
relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme**

## **Article 1<sup>er</sup>**

La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence tant sur le plan national qu'international. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.

La Commission exerce sa mission en toute indépendance.

Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire, d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, de personnalités qualifiées, de représentants des principales confédérations syndicales, du Défenseur des droits, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique, social et environnemental désignés par leurs assemblées respectives.

<http://www.cncdh.fr/>

**LOI N° 90-615 DU 13 JUILLET 1990 TENDANT À RÉPRIMER**

**TOUT ACTE RACISTE, ANTISÉMITES OU XÉNOPHOBES.**

ARTICLE 2 : « LE 21 MARS DE CHAQUE ANNÉE, DATE RETENUE PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA JOURNÉE INTERNATIONALE POUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE, LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME REMET UN RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME. CE RAPPORT EST IMMÉDIATEMENT RENDU PUBLIC. »

## AVERTISSEMENT

Fruit d'un travail collectif réalisé sous la supervision du pôle « racismes, discriminations, intolérance » de la CNCDH, le présent rapport a d'abord été conçu comme un outil pratique à destination des pouvoirs publics, des praticiens du droit, des spécialistes des sciences sociales, des ONG, des chercheurs, mais aussi du grand public et des instances européennes et internationales de contrôle.

Le rapport a été adopté en assemblée plénière le 30 janvier 2018 dans la perspective de le remettre, le 21 mars 2018, au Gouvernement, en application de l'article 2 de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 *tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe*.

**Comité de rédaction :** Gilles Bloch, Laurène Chesnel, Geneviève de Coster, Régis de Gouttes, Nadia Doghramadjian, Alain Dru, Bruno Jamet, Yvan Kagan, Didier Kassabi, Christine Lazerges, Julia Levivier, Claire Lopez, Corinne Marès, Nonna Mayer, Françoise Morvan, Bernadette Pilloy, Mathilde Pinson, Brigitte Polonovski, Jean-Pierre Raoult, Diane Roman, Pierre Tartakowsky, Denis Viénot.

**Rédacteurs :** Morgane Coulon, Maryame Laaroussi, Mélodie Le Hay, Ophélie Marrel.

**Coordination :** Mélodie Le Hay.

**Secrétaire générale et secrétaire générale adjointe de la CNCDH :** Magali Lafourcade et Cécile Riou-Batista.

**Présidente de la CNCDH :** Christine Lazerges.



## AVANT-PROPOS

Au moment même où s’achevait la rédaction de ce 28<sup>e</sup> rapport de la Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCDH) sur la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie, se déroulait à Genève, le 15 janvier 2018, le troisième examen périodique universel (EPU) de la France, processus mené par les États membres des Nations unies sous les auspices du Conseil des droits de l’homme. Malgré les efforts indéniables des gouvernements successifs et de la société civile pour mieux lutter, dans notre pays, contre toutes les formes de racisme et d’antisémitisme – insultes, discours de haine, violences –, ces efforts ne doivent en aucun cas être relâchés mais au contraire accrus. En effet, lors de l’EPU du mois de janvier 2018, une vingtaine d’États ont choisi, parmi les recommandations faites à la France, de mettre l’accent sur la situation des Roms, de l’antisémitisme, des discriminations raciales de toutes sortes, dont au premier chef les discriminations à l’emploi, pour que soient développées des politiques publiques plus volontaristes encore.

La CNCDH ne peut qu’être très attentive à ces recommandations car depuis la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 et en application de son article 2, elle remet au gouvernement le 21 mars de chaque année, date choisie pour être la journée internationale pour l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale, un rapport d’évaluation croisant des données quantitatives et qualitatives. Cette mission de rapporteur national, mission d’expertise, sur un sujet aussi délicat ne pourrait pas être remplie sans un travail collectif nécessitant la contribution de nombreux ministères, de laboratoires de recherche, d’instituts de sondage, de la société civile, particulièrement bien représentée à la CNCDH, et de nombreuses personnalités qualifiées, membres elles aussi de notre institution. Plusieurs conseillers juridiques et chargés de mission de la CNCDH sont particulièrement impliqués. Qu’ils soient ici toutes et tous infiniment remerciés.

Notre mission d’expertise s’est aussi centrée en 2017, sur saisine du délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l’antisémitisme (DILCRAH), sur l’évaluation de la mise en œuvre du plan national d’action contre le racisme et l’antisémitisme 2015-2017. Parmi les recommandations anciennes de la CNCDH, il y avait la mise en place d’une délégation interministérielle de lutte contre le racisme et l’antisémitisme dont aujourd’hui les compétences s’étendent aux discriminations à l’encontre des personnes LGBTI. La CNCDH ne peut que se féliciter de cette attention renforcée des pouvoirs publics à l’égard de phénomènes qui minent la cohésion sociale. Certaines actions de la DILCRAH doivent cependant être encore plus soutenues et plus déconcentrées. La CNCDH, représentée au Conseil scientifique de la DILCRAH par sa présidente, se réjouit

de l'intérêt accru de la DILCRAH pour ce conseil scientifique qui se manifeste par des missions nouvelles dans le domaine de la recherche.

Le rapport 2017 de notre Commission met l'accent sur un certain nombre de recommandations en parfaite cohérence avec celles adressées à la France par le CERD, par l'ECRI et lors de l'EPU du mois de janvier 2018. Je souhaiterais relever celles dont la mise en œuvre semble la plus urgente.

Il en est ainsi de la nécessité de mettre en place des campagnes de mobilisation et de sensibilisation du grand public, en particulier sur les effets dévastateurs du racisme au quotidien, comme l'insulte ou l'humiliation trop souvent liées à des préjugés non déconstruits. Si le dépôt de plainte n'est pas facilité, ces formes de racisme non seulement échappent aux statistiques mais enfoncent les victimes dans des formes plus ou moins lourdes d'exclusion.

Parce que les chiffres de la police ou de la justice, malgré la bonne tenue des statistiques, ne sont que l'écume des phénomènes de racisme sous toutes leurs formes, les enquêtes de victimation sont indispensables et doivent être plus nombreuses, sans oublier bien sûr les Outre-mer français.

La CNCDH, et toutes celles et ceux qui luttent contre le racisme et l'antisémitisme, ne diront jamais suffisamment combien les efforts de formation des agents publics sont importants. Dans un autre domaine, la prise de conscience de la nécessaire éducation aux médias existe aujourd'hui, mais elle suppose d'accroître les efforts auprès de tous les élèves dès le plus jeune âge. Martelons combien l'éducation et la culture sont des leviers pour déconstruire les préjugés et en conséquence lutter contre le racisme. Pour mieux s'approprier les valeurs de la République, il faut mieux les comprendre.

Il faut évidemment aussi que tous les enfants soient scolarisés, quelle que soit leur origine réelle ou supposée, ce qui n'est pas le cas de ceux qui vivent en bidonvilles et font l'objet de discriminations pluridimensionnelles (intersectionnalité).

La France devrait mener une réflexion plus ambitieuse, suivant en cela les observations qui lui sont faites par les organes des traités, sur la conjonction pour une même personne de plusieurs critères de discrimination dont l'appartenance ou la non appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Le droit français va jusqu'à énoncer plus de vingt critères de discrimination mais ne tire pas les conséquences, par exemple par une aggravation de la peine, de la présence cumulée de deux ou plusieurs critères, humiliant, marginalisant, excluant la même personne et la privant d'accès aux droits fondamentaux. La lutte contre le racisme et l'antisémitisme doit intégrer le phénomène d'intersectionnalité et notre droit devrait être capable d'y répondre.

Le lecteur de ce rapport, acteur de nos politiques publiques, chercheur ou enseignant, militant de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, recensera bien d'autres recommandations. Toutes sont importantes.

L'évaluation de la situation de notre société au regard de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme implique également un suivi attentif du baromètre annuel sur le racisme depuis 1990, construit par des chercheurs et leur laboratoire de recherche à l'occasion de l'expertise confiée à la CNCDH. Le baromètre rend compte d'un indice longitudinal de tolérance qui avait connu une chute depuis

la crise économique de 2007 pour remonter ensuite à partir de 2015, malgré les attentats terroristes dramatiques dont la France a fait l'objet. La vigilance se doit d'être extrême car après une remontée sensible en 2015 et 2016, l'indice stagne en 2017.

Au moment où le rapport 2017 de la CNCDH est publié s'ouvrent en France et dans le monde les manifestations célébrant le 70<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Comment ne pas rappeler quelques lignes d'un préambule d'espérance au lendemain de la Shoah ?

*« Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.*

*Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme. [...]*

*L'Assemblée générale proclame la présente Déclaration universelle des droits de l'homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction ».*

Christine Lazerges  
*Présidente de la Commission nationale  
consultative des droits de l'homme  
(CNCDH)*



## SOMMAIRE

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	13
PREMIÈRE PARTIE	
<b>CONNAÎTRE ET COMPRENDRE LE RACISME</b> .....	21
CHAPITRE LIMINAIRE	
La difficile mesure du racisme - La diversité des sources.....	23
CHAPITRE 1	
Évolution et structure des préjugés – Présentation du baromètre racisme 2017 par IPSOS .....	33
CHAPITRE 2	
Évolution et structure des préjugés – Le regard des chercheurs.....	51
SECTION 1. Questions de méthode .....	52
SECTION 2. La stabilité de l'indice de tolérance .....	64
SECTION 3. L'articulation des différentes formes de racisme.....	73
SECTION 4. Vieil antisémitisme, nouvelle judéophobie .....	98
SECTION 5. Le lent reflux des préjugés anti-Roms .....	107
CHAPITRE 3	
L'exposition « nous et les autres des préjugés au racisme », Musée de l'homme .....	125

CHAPITRE 4	
<b>Le passage à l'acte</b> .....	135
SECTION 1. <b>Les actes racistes enregistrés par les forces de l'ordre : des statistiques parlantes mais partielles</b> .....	138
SECTION 2. <b>Le traitement judiciaire du contentieux raciste</b> .....	158
SECTION 3. <b>La structuration des actes racistes – regards croisés</b> .....	170
<b>Conclusion : l'état du racisme en 2017</b> .....	184

DEUXIÈME PARTIE  
**PRÉVENIR ET COMBATTRE LE RACISME** .....189

CHAPITRE 1	
<b>Suivi des principales recommandations de la CNCDH</b> .....	191
SECTION 1. <b>Améliorer la connaissance sur le racisme</b> .....	193
SECTION 2. <b>Mobiliser, sensibiliser et former</b> .....	202
SECTION 3. <b>Condamner les auteurs et protéger les victimes</b> ...	213
SECTION 4. <b>Veiller à l'exemplarité des politiques publiques</b> .....	252
SECTION 5. <b>Les engagements internationaux de la France</b> .....	287

CHAPITRE 2	
<b>Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme : bilan et perspectives</b> .....	303
<b>Recommandations prioritaires</b> .....	365

<b>ANNEXES</b> .....	369
Liste des personnes auditionnées .....	371
Liste des contributions écrites.....	373
Contribution de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH).....	374
Liste des abréviations et sigles.....	378
Fiche technique du sondage d'opinion .....	381

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Dans un double contexte de changement gouvernemental et de préparation du prochain Plan triennal d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2018-2020), la vingt-septième édition de ce rapport annuel s'inscrit dans une démarche à la fois évaluative et prospective. En s'attachant, d'une part, à dresser un état des lieux du racisme en France et, d'autre part, à porter un regard critique sur l'action publique, la CNCDH met à la disposition des décideurs et de l'ensemble des acteurs de la lutte antiraciste des données et des analyses susceptibles de nourrir leur réflexion et d'accroître la pertinence de leur action.

L'objectif de ce combat est résumé, avec des mots simples, par Tahar Ben Jelloun dans un ouvrage paru en 1997 intitulé *Le racisme expliqué à ma fille* : « On est toujours l'étranger de quelqu'un. Apprendre à vivre ensemble, c'est cela lutter contre le racisme. » Dans le contexte actuel, il ne peut suffire de faire valoir l'impératif de cohésion nationale. Au-delà d'une simple question morale, la lutte contre le racisme est une mission d'utilité publique, puisque le racisme est un renoncement aux valeurs républicaines et une menace pour la démocratie. C'est pourquoi le discours et l'action publics doivent être orientés de manière à rendre possible le « vivre » ensemble et à promouvoir le « faire » ensemble. Rassembler et inclure sont des élans qui se travaillent et se cultivent, avec volonté et persévérance, pour agir durablement sur les fractures de la société dont les relents de xénophobie et de racisme sont des symptômes parmi les plus préoccupants.

### Où en est la situation aujourd'hui en France ?

Si le niveau de racisme reste extrêmement préoccupant, la CNCDH souhaite d'emblée insister sur les évolutions positives : le racisme affiché est le fait d'une partie minoritaire de la population française et ne doit pas être considéré comme une fatalité, sa progression n'étant pas établie sur le long terme, au contraire. C'est ce que révèle l'enquête annuelle menée pour la CNCDH depuis 1990 avec le soutien du Service d'information du gouvernement (SIG) et le concours d'une équipe de chercheurs du Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE) du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipov)<sup>1</sup>. La dernière vague du baromètre (novembre 2017) montre une stabilisation de l'indice longitudinal de tolérance, après trois années de hausse consécutives.

---

1. Cette équipe de chercheurs est composée de Nonna Mayer, directrice de recherche émérite du CNRS au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, de Guy Michelat, directeur de recherche émérite du CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipov), de Vincent Tiberj, professeur des universités associé au Centre Émile-Durkheim de Sciences Po Bordeaux et de Tommaso Vitale, Associate Professor de sociologie au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po.

Toutefois, si la norme sociale antiraciste s'est imposée en France, si le racisme est condamné en principe, les préjugés persistent. Plus précisément, on assiste depuis la seconde guerre mondiale à une reformulation progressive des discours racistes vers des formes détournées et plus « acceptables » en démocratie. Le racisme a ainsi évolué d'un différentialisme biologique (fondé sur une hiérarchie supposée entre les races), aujourd'hui minoritaire, vers un différentialisme culturel, qui consiste à juger l'« autre » (par son origine, sa religion, sa culture, son apparence, etc.) trop différent du groupe auquel on s'identifie. On observe par ailleurs une stabilisation de la hiérarchie des rejets ces dernières années, avec notamment une cristallisation du racisme sur les Roms, les musulmans et les populations migrantes en ce qui concerne les opinions et les actes, et sur les juifs s'agissant des actes. Si les discours racistes sont plus « édulcorés », les actes racistes, dans leur grande majorité, prennent également des formes voilées et subtiles (rejet et mise à l'écart, brimades, discriminations, etc.). Les conséquences de ce racisme « du quotidien » n'en sont pas moins préjudiciables, tant pour la construction de l'individu, que pour le groupe social auquel il a été assigné et la cohésion sociale dans son ensemble. La progression inquiétante dans l'échelle de la violence constatée ces dernières années, illustrée par certaines agressions extrêmement brutales (Chaolin Zhang en août 2016, Sarah Halimi en avril 2017, le couple Pinto à Livry-Gargan, etc.), doit par ailleurs être relevée. Fort de ces constats, la CNCDH ne saurait trop insister sur la nécessité, pour le nouveau Gouvernement, de ne pas relâcher les efforts plus soutenus consentis depuis 2015, année où la lutte contre le racisme a été érigée au rang de « grande cause nationale », pour donner une impulsion forte et durable à l'action publique en la matière.

La CNCDH entend rappeler les principes incontournables qui, selon elle, doivent guider cette action afin d'en garantir la cohérence, l'efficacité et la légitimité. Elle réaffirme le caractère universel de la lutte contre le racisme, sans établir de hiérarchie d'aucune sorte entre les types de préjugés. L'inverse ne manquerait pas d'attiser un sentiment de « deux poids deux mesures », et d'alimenter les logiques de concurrence victimaire, toutes deux susceptibles d'aggraver les fractures qui traversent la société française. Il est ainsi primordial que l'État promeuve une approche globale et intégrée de la lutte contre les racismes, d'autant plus que ses différentes formes sont corrélées entre elles. Il ne s'agit pas pour autant d'ignorer les spécificités qui leur sont propres et qui nécessitent parfois des réponses adaptées. La CNCDH souligne également le besoin de transversalité et de décloisonnement en la matière et insiste notamment sur l'importance de ne pas dissocier la lutte contre le racisme de celle contre les discriminations qui y sont liées, afin de mener une lutte globale, coordonnée et efficace. L'état des lieux dressé chaque année par la CNCDH révèle en outre la nécessité d'agir sur plusieurs fronts complémentaires. L'action publique s'est traduite ces dernières années par une judiciarisation croissante et bienvenue de ces questions. Toutefois le volet répressif de l'action publique qui cible surtout les passages à l'acte les plus graves signalés aux autorités doit s'accompagner d'un effort constant de prévention et de déconstruction des préjugés pour gagner la bataille des idées, et agir sur les multiples manifestations du racisme dont la plupart échappe au radar de la Justice. De plus, l'action publique doit s'inscrire dans une approche interministérielle et partenariale, en mobilisant

l'ensemble des forces vives de la nation, partout en France, pour favoriser la prise de conscience et l'engagement individuel et collectif dans ce combat. L'action publique de lutte contre le racisme ne peut en effet se passer des acteurs de la société civile, sur lesquels reposent une partie conséquente de l'action de terrain. Enfin et surtout, la CNCDH ne saurait trop insister sur l'exemplarité attendue des pouvoirs publics en la matière, tant dans les mots que dans les actes, qui doivent être animés du souci permanent de consolider le lien social. Or l'action des services placés sous la responsabilité des autorités publiques se révèle parfois contraire au droit, si ce n'est ouvertement discriminatoire. De même, les dérapages de certains responsables politiques qui mêlent les problématiques de terrorisme et d'asile, qui loin de toute réalité statistique associent délinquance et immigration, et qui font l'amalgame entre appartenance religieuse et fondamentalisme, ont occupé ces dernières années l'espace médiatique. Pareilles attitudes contribuent à véhiculer, à banaliser et à légitimer le racisme dans l'ensemble de la société française.

La CNCDH souhaite enfin soulever deux points importants, qui requièrent actuellement une vigilance particulière.

Le premier concerne la résolution du Parlement européen adoptée le 1<sup>er</sup> juin 2017 sur la lutte contre l'antisémitisme<sup>1</sup> qui appelle « *les États membres et les institutions et agences de l'Union à adopter et à appliquer la définition opérationnelle de l'antisémitisme utilisée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA)* »<sup>2</sup>. La CNCDH n'est pas favorable à la transposition en France de cette définition<sup>3</sup>, pour plusieurs raisons. La première est qu'il n'est pas dans la tradition juridique française d'opérer pareille distinction entre les racismes, le droit français retenant actuellement une définition globale du racisme<sup>4</sup>. Une telle singularisation de l'antisémitisme vis-à-vis des autres formes de racisme pourrait ouvrir la boîte de Pandore, encourageant d'autres groupes victimes de racisme à revendiquer à leur tour pareille reconnaissance (islamophobie, négrophobie, romaphobie, etc.). Elle risquerait surtout de fragiliser l'approche universelle et indivisible du combat antiraciste qui doit prévaloir, d'autant plus dans un contexte d'exacerbation des revendications identitaires. La deuxième raison relève d'ailleurs du texte de l'IHRA en lui-même. Ce dernier assortit une courte définition de l'antisémitisme<sup>5</sup>, de plusieurs exemples censés l'illustrer pour orienter les travaux. Ainsi est-il affirmé que « *les manifestations de l'antisémitisme peuvent inclure le ciblage d'Israël, conçu comme une collectivité juive* », tout en étant précisé qu'« *une critique d'Israël similaire à celle menée contre n'importe quel autre pays ne peut être vue comme antisémite* » ; vient ensuite une série de onze

1. Résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> juin 2017 sur la lutte contre l'antisémitisme (2017/2692(RSP)). <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1492264&t=d&l=fr>

2. La définition dans son intégralité :

<https://www.holocaustremembrance.com/media-room/stories/working-definition-antisemitism>

3. Cette définition a été adoptée par plusieurs États, dont le Royaume-Uni, l'Autriche et l'Allemagne.

4. Le droit français le définit comme une « *provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur origine ou de leur appartenance, ou de leur non-appartenance, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » (loi Pleven du 1<sup>er</sup> juillet 1972).

5. « *L'antisémitisme est une certaine perception des Juifs, qui peut être exprimée comme une haine envers les juifs. Les manifestations rhétoriques et physiques de l'antisémitisme sont dirigées vers des individus juifs ou non juifs et/ou leurs biens, vers des institutions communautaires juives et des installations religieuses.* »

exemples contemporains d'antisémitisme, dont sept font directement référence à Israël. En multipliant les occurrences à l'État d'Israël, il tend à s'écarter de son objet premier et propose une vision discutable de l'antisémitisme contemporain qui ne concorde pas avec celui qui s'exprime aujourd'hui en France. En effet, l'enquête CNCDH-SIG-IPSOS 2017, comme les vagues précédentes, montre plutôt la persistance de vieux préjugés antisémites (liant les juifs à l'argent, au pouvoir, leur reprochant leur communautarisme), et nuance la thèse d'un « nouvel antisémitisme » *sui generis* (polarisé autour d'Israël et du sionisme) chassant l'ancien. Si elle confirme l'existence d'une « nouvelle judéophobie » qui s'articule autour d'une image négative d'Israël et de son rôle dans le conflit, celle-ci apparaît très minoritaire<sup>6</sup>. S'il faut se montrer ferme et vigilant face aux dérives antisémites de certaines critiques à l'encontre d'Israël, il faut éviter toute instrumentalisation de la lutte contre l'antisémitisme, et ne pas amalgamer à du racisme la critique légitime d'un État et de sa politique, droit fondamental en démocratie, mis en œuvre en Israël même par les opposants au gouvernement actuel.

La seconde préoccupation porte sur les évolutions extrêmement inquiétantes observées en Europe ces dernières années. « *Ils ne mourraient pas tous, mais tous étaient frappés* ». Cette allégorie de Jean de la Fontaine dans *les Animaux malades de la peste* résume bien la situation actuelle : euroscepticisme, montée des populismes, effacement des partis traditionnels, instrumentalisation des peurs, repli identitaire, dégradation de la coexistence sociale. La recrudescence de l'antisémitisme et les atteintes aux libertés et aux droits fondamentaux en Pologne et en Hongrie, l'arrivée au pouvoir du FPÖ en Autriche, la percée électorale de l'AfD en Allemagne, les scores du Front national en France en sont des exemples évocateurs. Le rapport de force qui se joue actuellement sur la scène européenne, mais aussi internationale (cf. le revirement de la politique américaine depuis l'élection de Donald Trump), implique pour la diplomatie française de saisir ces sujets à bras-le-corps et de se montrer particulièrement active dans la promotion et la défense de la démocratie, de l'État de droit et des valeurs promues par l'Union européenne<sup>7</sup>. L'acceptation, l'indifférence ou encore des prises de position peu engagées ne sauraient constituer des solutions acceptables au regard de la gravité de la situation et des répercussions qu'elle peut avoir sur le moyen terme. À l'évidence, la France ne pourra être entendue qu'à la condition de montrer elle-même l'exemple, en restant activement mobilisée sur ces questions à l'intérieur de ses frontières et en tenant compte des préconisations formulées par les instances européennes et internationales à son endroit. Nous faisons référence ici aux préoccupations exprimées à l'égard de la situation française lors de ses derniers examens internationaux (Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale en 2015<sup>8</sup>, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance en 2016<sup>9</sup>, dernier Examen périodique universel de la France aux Nations unies<sup>10</sup>).

6. Cf. partie 1, chapitre 1, section 5 « Vieil antisémitisme, nouvelle judéophobie ».

7. Cf. la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 7 décembre 2000.

8. CERD, Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.

9. ECRI, rapport sur la France, cinquième cycle de monitoring, 1<sup>er</sup> mars 2016, CRI(2016) 1.

10. La teneur des recommandations formulées par les États membres des Nations unies à la France dans le cadre de l'Examen périodique universel, en cours lors de la finalisation de ce rapport, est explicite.

## **Le mandat légal de la CNCDH**

En juillet 1990, conscient de la nécessité d'avoir une meilleure connaissance du phénomène pour le combattre de manière adéquate, le législateur a confié à la CNCDH le soin d'élaborer et de remettre annuellement au Gouvernement un rapport sur la lutte contre toutes les formes de racisme.

La CNCDH bénéficie d'une solide expertise en la matière, assise sur plus de vingt-cinq années de travail d'analyse et d'engagement. Sa composition pluraliste, son indépendance, l'expertise de ses membres, mais aussi son rôle de conseil et de recommandation auprès des pouvoirs publics, ainsi que ses missions auprès des organisations internationales, font d'elle un interlocuteur privilégié des autorités publiques et de la société civile sur ces questions. Elle remplit, avec ce rapport annuel, une triple mission de veille, d'évaluation et de proposition.

Le premier objectif de ce rapport est de dresser au plus près un état des lieux du racisme en France, phénomène complexe dans sa nature, et variable dans ses formes et dans ses cibles. Il s'agit également de cerner les facteurs explicatifs communs à tous les racismes et les particularités propres à chacun. La dimension irrationnelle et affective de ces phénomènes – qu'on les minimise ou qu'on les dénonce – rend leur appréhension difficile. Aussi est-il primordial d'en prendre la juste mesure, en multipliant les garanties d'objectivité. Pour ce faire, la CNCDH s'attache à croiser les sources, les approches et les points de vue (universitaires, militants, pouvoirs publics). Elle se montre par ailleurs extrêmement vigilante sur la rigueur méthodologique des données recueillies.

Le deuxième objectif consiste à analyser les mesures de lutte mises en œuvre pour prévenir et combattre le racisme, celles-ci pouvant être adaptées année après année en fonction des éléments quantitatifs et qualitatifs recueillis.

Ces deux premiers objectifs concourent évidemment à une même exigence : formuler des recommandations et des propositions visant à renforcer la pertinence des actions engagées, en veillant à ce qu'elles soient adaptées à la réalité quantitative et surtout qualitative de ce phénomène.

L'engagement de la CNCDH pour lutter contre le racisme sous toutes ses formes s'inscrit, au-delà de ce rapport, dans le cadre de ses activités transversales :

- Conseil au Gouvernement et au Parlement : la CNCDH produit des rapports, des études et des avis sur divers sujets (situation des migrants à Calais, suivi de l'état d'urgence, lutte contre les discours de haine sur Internet, projet de loi « Égalité et Citoyenneté », etc.).
- Contrôle de l'effectivité en France des droits garantis par les conventions internationales, dont le suivi des recommandations émises par le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et lors de l'Examen périodique universel (EPU).
- Actions de formation : organisation de la session annuelle sur le racisme en France destinée aux magistrats (et aux enquêteurs), en partenariat avec l'École nationale de la magistrature ; autres interventions ponctuelles chaque année.
- Sensibilisation du grand public : organisation de journées d'étude ou de colloques (par exemple : « Ouvrir le regard porté sur l'Autre », à Saint-Denis, le 11 octobre 2016).

– Production de matériel pédagogique : films pédagogiques à destination des plus jeunes pour les sensibiliser au respect des différences en 2014<sup>11</sup>, courts-métrages pédagogiques et site internet sur la laïcité à destination des collégiens (11-15 ans) en 2017<sup>12</sup>, préparation en cours de dossiers pédagogiques à destination des collégiens sur diverses thématiques liées aux droits de l’homme, etc.

### **L'édition 2017 du rapport de la CNCDH**

Le rapport a été élaboré dans le cadre des travaux de son pôle « racismes, discriminations et intolérance », puis adopté à l’unanimité par l’assemblée plénière du 30 janvier 2018.

Cette année encore, les nombreuses contributions écrites qu’elle a reçues ont permis à la CNCDH d’enrichir sa réflexion, et les sujets les plus délicats ont été approfondis lors des auditions qui ont eu lieu de novembre 2017 à janvier 2018. La CNCDH se félicite du dialogue constructif établi sur la longue durée avec les différents ministères. Elle déplore toutefois que la collaboration avec le ministère de l’Éducation nationale ait été rendue plus difficile cette année, en raison de la remise très tardive, après plusieurs relances, des réponses aux questions qui lui avaient été soumises en juillet. La CNCDH n’a ainsi pas été en mesure, pour la première fois, de procéder, dans les délais impartis, à une analyse fine de l’action pourtant essentielle de ce ministère pour prévenir et lutter contre le racisme et les préjugés qui le sous-tendent.

Cette vingt-septième édition s’articule autour de trois grands axes : un état des lieux actualisé du racisme en France, sous toutes ses formes (I), le suivi des recommandations formulées par la CNCDH les années précédentes, dans une démarche à la fois évaluative et prospective (II), l’analyse et les propositions de la CNCDH communiquées au Délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) en décembre 2017 en vue de préparer le prochain plan triennal d’action 2018 – 2020 (III). Afin de faciliter la prise en main de l’ouvrage, la lecture et la libre consultation des nombreuses contributions écrites des acteurs institutionnels et de la société civile communiquées à la CNCDH, celles-ci sont accessibles en ligne, sur le site internet de la CNCDH. L’ouvrage intégral sera, quant à lui, mis en ligne début mai 2018.

Dans un souci de clarté, et pour faire œuvre de pédagogie, la CNCDH produira parallèlement en quelques pages « Les Essentiels » de ses analyses et de ses préconisations, également accessibles sur son site internet.

#### **1) Un état des lieux actualisé du racisme en France : approche méthodologique et analyse des données recueillies (partie I)**

La CNCDH appelle, depuis plusieurs années, à la prudence et à la retenue dans l’interprétation des chiffres publiés sur le racisme, sujet sensible s’il en est. Il convient d’être précis dans les termes utilisés, et de mettre en perspective toute annonce de chiffres avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte.

11. <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/graines-de-citoyens-0>

12. <http://generationlaicite.fr/>

Dans cet esprit, la CNCDH mène depuis deux ans une réflexion approfondie sur les instruments de mesure du racisme en France, en mettant à plat les indicateurs qu'elle mobilise chaque année et leur méthodologie, dont la robustesse conditionne la validité des résultats. À titre liminaire, elle s'attache à présenter dans ce rapport les outils, variés et complémentaires, permettant de mieux appréhender les contours du racisme en France.

Une attention particulière a été portée aux bilans statistiques des administrations, en phase avec la réflexion engagée par les ministères de l'Intérieur et de la Justice pour améliorer leurs indicateurs et rapprocher leurs données sur le champ des infractions à caractère raciste. Ce faisant, la CNCDH a rencontré à plusieurs reprises les services statistiques de ces deux ministères. Elle procède, sur cette base, à une analyse critique de leurs indicateurs, en se préoccupant de leur représentativité réelle.

Par ailleurs, les formes et les cibles du racisme se renouvellent et se diversifient sans cesse, aussi la CNCDH est-elle particulièrement attentive à adapter la méthodologie de l'enquête CNCDH-SIG explorant toutes les formes de racisme et d'intolérance depuis 1990. Dans un contexte où les sondages électoraux ont montré leurs limites, et où la sincérité des réponses des sondés est mise en cause, un tel travail s'avère indispensable. Ainsi, le sondage réalisé en face-à-face au domicile des personnes interrogées a été complété par deux enquêtes expérimentales en ligne en 2016, et une en 2017, avec deux objectifs. En 2016 une des deux enquêtes en ligne visait à évaluer le rôle des émotions et des affects qui précèdent le raisonnement conscient, en faisant réagir les sondés à des images et à des photos. La seconde, renouvelée en 2017, permet de mesurer l'impact du mode de passation du questionnaire sur les résultats, notamment les biais de « désirabilité sociale », en comparant les réponses au sondage en ligne à celles du face-à-face. Le constat est que les deux méthodes ont chacune des avantages et des biais spécifiques, et une réflexion méthodologique s'impose pour améliorer la méthode de collecte.

## **2) Le suivi des principales recommandations formulées par la CNCDH (partie II, chapitre 1)**

Pour cette nouvelle édition du rapport, le format du questionnaire transmis aux ministères a été modifié, ces derniers ayant été invités à préciser les suites qu'ils entendaient donner aux recommandations formulées par la CNCDH les années précédentes. La partie II, en son premier chapitre, comprend une analyse du suivi des dites préconisations structurées en quatre sections :

- connaître et comprendre les expressions contemporaines du racisme en France
- sensibiliser et mobiliser l'ensemble de la société civile
- condamner les auteurs et protéger les victimes
- veiller à l'exemplarité des politiques publiques

En tant qu'Institution nationale des droits de l'homme (INDH) au sens des Nations Unies, la CNCDH consacre sa dernière section aux analyses et aux recommandations récemment formulées par les institutions internationales sur la situation du racisme en France.

### **3) Le Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA) : bilan et perspectives (partie II, chapitre 2)**

L'action publique de lutte contre le racisme se structure principalement autour d'un plan d'action interministériel, renouvelé à intervalles réguliers depuis 2012, dont la coordination est assurée par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH). La CNCDH avait souligné le manque de volonté politique du premier Plan qui ne présentait pas de réelle stratégie, ni ne dégagait de priorités et restait muet sur les crédits budgétaires alloués à sa mise en œuvre. Le deuxième Plan a tiré parti des remarques formulées, en s'inscrivant dans une démarche privilégiant l'action. À la date de finalisation de ce rapport, un troisième Plan triennal d'action est en cours de préparation.

Dans ce cadre, le Délégué interministériel a saisi la CNCDH en septembre 2017 pour qu'elle évalue la mise en œuvre du Plan 2015- 2017 et contribue à la préparation du suivant. La CNCDH lui a remis ses analyses et propositions en décembre 2017 sous la forme d'une contribution écrite jointe au présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE

**CONNAÎTRE  
ET COMPRENDRE  
LE RACISME**

Face au racisme, on observe des réactions individuelles et collectives extrêmement diverses. Certains se sentent peu concernés, le racisme renvoyant encore parfois, dans l’imaginaire, à une idéologie marginale, historiquement d’extrême droite. D’autres, dans un contexte de fortes tensions sociales, pressentent l’existence de problèmes mais ils n’ont pas forcément les connaissances nécessaires pour pouvoir les identifier et les traiter comme relevant du racisme et des discriminations qui y sont liées. On observe aussi une difficulté générale à agir spécifiquement sur ces questions, voire à les nommer. *A contrario* de ces réactions, s’apparentant de près ou de loin à du déni, ces questions sont au cœur du débat public, qu’il s’agisse de libérer la parole des victimes du racisme et de mobiliser le plus grand nombre dans la lutte contre le racisme ou, dans une tout autre logique, de les instrumentaliser à des fins politiques. Il est ici fait notamment référence à la banalisation des préjugés et du racisme dans certains discours publics, tout comme à la radicalisation de certaines revendications identitaires sur fond de concurrence victimaire, alimentant les fractures au sein de la société française.

Pour combattre ces dérives et en même temps éclairer la décision publique, sensibiliser le plus grand nombre, favoriser une action éducative raisonnée en direction du public et de la jeunesse et développer une vigilance collective continue face aux expressions du racisme, il est essentiel de disposer d’un outil d’information sérieux, synthétique et régulièrement actualisé, prêt à être diffusé et exploité. C’est l’objectif de la première partie de ce rapport qui dresse chaque année un état des lieux du racisme en France, en croisant et en analysant finement les données disponibles pour acquérir une vue d’ensemble, la plus cohérente et objective possible. Dès à présent, la CNCDH appelle à une large diffusion de cet outil, auprès de tous les acteurs compétents, qui se retrouvent souvent démunis et mal outillés pour traiter ces sujets sensibles.

Cette partie se structure en quatre temps : elle s’ouvre par une brève présentation des sources disponibles pour décrire, mesurer et comprendre les ressorts du racisme en France, sous toutes ses formes ; elle se poursuit par la présentation par l’institut de sondage IPSOS des résultats de la vague 2017 de l’enquête CNCDH (réalisée depuis 1990) ; les chercheurs Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale procèdent ensuite à l’analyse de l’évolution et de la structure des préjugés qui sous-tendent le racisme, à partir de cette même enquête ; suit une présentation de l’exposition « Nous et les autres – des préjugés au racisme » (musée de l’Homme) par le commissariat scientifique (Évelyne Heyer, Carole Reynaud-Paligot) ; enfin, il s’agira d’appréhender le racisme en actes, des violences physiques à ses expressions plus subtiles.

## CHAPITRE LIMINAIRE

# LA DIFFICILE MESURE DU RACISME LA DIVERSITÉ DES SOURCES

Au préalable, la CNCDH rappelle que la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés précise en son article 8 – I que :

*« Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci. »*

Le Conseil constitutionnel a rappelé le cadre dans lequel peut s'opérer un recueil statistique :

*« Considérant que, si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race. »<sup>1</sup>*

Les « statistiques ethniques » suscitent, en France, un débat récurrent, dans la sphère politique, mais aussi dans le champ scientifique<sup>2</sup>. Si les instances internationales appellent régulièrement les États à procéder à des enquêtes prenant en compte une auto-identification ethnique des personnes, volontaire et anonyme<sup>3</sup>, la France s'y est toujours refusée au motif que ceci serait en contradiction avec la Constitution du 4 octobre 1958 dont l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race

1. Décision 2007-557 DC du 15 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

2. Voir par ex., les propos de M. Tribalat, H. Guaino et H. Le Bras dans « le tabou des statistiques ethniques », *Le Point*, 18 février 2016, n° 2267, p. 64-66. Voir également, pour exemple, les controverses qui ont jalonné la mise en place de l'enquête TeO : cf. introduction de l'ouvrage *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, sous la direction de C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon, Ined éditions, 2015.

3. CERD, observations finales sur les 17<sup>e</sup>, 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> rapports périodiques de la France, 25 août 2010, CERD/C. FRA/CO/17-19, §12. Voir également les observations du 5<sup>e</sup> rapport sur la France de l'ECRI (Conseil de l'Europe) publié en mars 2016, §111 à 115.

ou de religion.» Conformément à son avis du 22 mars 2012, la CNCDH réitère son opposition de principe à un recueil de statistiques ventilées par « ethnies » ou par « race » sur le modèle anglo-saxon<sup>4</sup>.

En revanche, elle est favorable à l'amélioration de la connaissance du parcours des personnes selon leur origine, dès lors que les données collectées reposent sur des éléments juridiques objectifs liés à la filiation, comme le lieu de naissance et la nationalité de la personne, ainsi que le lieu de naissance et la nationalité des parents. Par ailleurs, les personnes qui se sentent discriminées doivent pouvoir, dans le cadre d'une enquête, révéler, si elles le souhaitent, le ou les critères sur lesquels se fonde, selon elles, cette discrimination. À l'évidence, de telles informations peuvent aider les pouvoirs publics à évaluer la situation de la population du point de vue de la jouissance et de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou encore à faciliter la preuve de l'existence de discriminations. Elles peuvent également permettre, à l'échelle micro, de mesurer les éventuelles discriminations au sein, par exemple, d'une entreprise ou d'une administration, et d'évaluer les actions correctives mises en œuvre<sup>5</sup>.

La collecte de données sensibles est strictement encadrée<sup>6</sup>, afin d'éviter les dérives que pourraient engendrer de tels comptages<sup>7</sup>. Le traitement de ces données peut être autorisé, au cas par cas, sur avis du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), s'il garantit la protection des personnes (consentement écrit, réponses facultatives, confidentielles, puis anonymisées), s'il répond à certaines finalités (faire progresser les recherches, favoriser les suivis médicaux, faire valoir des droits, étudier les adhérents de sa propre association, etc.), s'il est autorisé par décret en Conseil d'État ou s'il est jugé « d'intérêt public ». Étant donné le caractère sensible du sujet et des données collectées, la prudence est de mise s'agissant de la méthode de recueil des données employée, et de l'interprétation des résultats qui s'ensuit.

## 1. Préjugés, racismes, discriminations : des objets difficiles à saisir

« Préjugés », « racisme » et « discrimination » sont des notions distinctes, mais qui peuvent être liées.

Le racisme est un phénomène complexe dans sa nature et variable dans ses manifestations. Il se manifeste par des attitudes (injures, menaces), des actes

4. CNCDH, Avis sur les statistiques « ethniques », 22 mars 2012.

5. Voir le guide du Défenseur des droits : *Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances*, destiné aux acteurs de l'emploi (2012).

6. À titre d'exemple, si la CNIL autorise depuis 2007 le recueil, dans les enquêtes annuelles de recensement, du pays de naissance et de la nationalité de naissance des parents, l'Insee a préféré, jusqu'à présent, ne pas l'appliquer par mesure de prudence.

7. De récentes polémiques expliquent que perdurent les réticences et la méfiance sur tout ce qui pourrait s'apparenter, de près ou de loin, à des « statistiques ethniques » (par ex., chiffres produits en mai 2015 par le maire de Béziers sur la fréquentation des « élèves musulmans » dans les écoles de sa ville, sur la foi du seul patronyme).

(atteintes aux biens, aux personnes), des discriminations (directes ou indirectes) ou encore sous la forme de déclarations, prises de position, voire de discours idéologiques visant à justifier ces attitudes, atteintes et discriminations. Le droit français le définit comme une « *provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur origine ou de leur appartenance, ou de leur non-appartenance, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » (loi Pleven du 1<sup>er</sup> juillet 1972). Par extension, on y verra une manifestation d'hostilité systématique à l'égard d'une catégorie déterminée de personnes. Ce champ d'application, large, ne doit cependant pas conduire à un usage dévoyé du terme, lui faisant perdre toute valeur conceptuelle. Si des manifestations de sexisme ou d'homophobie, par exemple, ne relèvent pas du racisme *stricto sensu*, l'analyse intersectionnelle permet toutefois d'étudier des situations se caractérisant par un cumul de critères de discriminations.

Les assertions racistes sont l'expression d'une construction mentale, nourrie de préjugés, qui comporte un processus de catégorisation (attribution de caractéristiques distinctes, connotées négativement ou positivement, à l'ensemble d'un « groupe »), souvent suivi d'une hiérarchisation entre « groupes ». Ces assertions peuvent s'exprimer dans le domaine privé, et donc sont non mesurables. Dès lors qu'elles sont publiques, elles peuvent alors procéder de stratégies délibérées visant à exacerber et exploiter des préjugés.

Une discrimination se caractérise par un traitement défavorable subi par une personne à raison de son origine ou sa religion réelle ou supposée dans le cadre professionnel (recrutement, carrière, rémunération, harcèlement) ou dans l'accès à un bien ou service public et privé (logement, éducation, loisirs, etc.), toutes choses égales par ailleurs.

Il est à noter que le racisme en actes n'est pas toujours intentionnel en raison de préjugés dont chacun de nous est porteur. Ainsi, des propos peuvent relever du racisme sans que leur auteur ait voulu intentionnellement heurter qui que ce soit, surtout s'ils se fondent sur des préjugés tellement incorporés qu'il n'en est pas conscient. De même, la discrimination peut être « directe » (c'est-à-dire volontaire) ou non-intentionnelle, qu'elle soit « indirecte » (lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour une catégorie de personnes) ou « systémique » (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 discriminatoire)<sup>8</sup>.

8. Le droit français ne distingue que les discriminations « directes » et « indirectes » (loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations).

### Quelques définitions

#### Antisémitisme

- Attitude d'hostilité systématique envers les juifs, les personnes perçues comme telles et/ou leur religion.

#### Discrimination raciale

- « *Toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.* » [Article 1<sup>er</sup> de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale].

#### Islamophobie

- Attitude d'hostilité systématique envers les musulmans, les personnes perçues comme telles et/ou envers l'islam.

#### Préjugés

- Opinions préconçues que l'on adopte à l'égard d'un individu, d'un groupe d'individus, de leur comportement ou mode de vie et qui consistent à les catégoriser sans fondement ni connaissance.

#### Racisme

- Idéologie fondée sur la croyance qu'il existe une hiérarchie entre les groupes humains, les « races ».
- Par extension : attitude d'hostilité systématique à l'égard d'une catégorie déterminée de personnes.

#### Xénophobie

- Hostilité systématique manifestée à l'égard des étrangers et/ou des personnes perçues comme telles.

## 2. La diversité des sources

Il existe deux principaux types de sources à disposition pour appréhender ces phénomènes : les statistiques qui rendent compte de l'activité d'une administration ou d'une association, et les enquêtes en population générale, qui s'intéressent au vécu et au ressenti de la population, à partir d'échantillons représentatifs et de questions élaborées par des chercheurs.

### A. Les statistiques d'activité des administrations

Chaque année, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice communiquent à la CNCDH un bilan statistique de l'activité de leurs services en matière de lutte contre le racisme. Ces bilans chiffrés rendent uniquement compte des actes racistes constatés et rapportés par leurs services sur une période donnée. Ils livrent des informations sur le volume et la nature de la délinquance raciste constatée, sur le profil des « victimes » et des « auteurs », ainsi que sur les modes opératoires et les types de passage à l'acte.

Pour en permettre une exploitation pertinente, la méthode retenue pour construire ces données requiert une attention particulière (Quel est le champ d'infractions retenu ? Quelle est la qualité et la fiabilité des données extraites ? Une extraction exhaustive est-elle possible ?, etc.), de même que les aléas susceptibles d'influer

à la hausse ou à la baisse l'évolution du nombre d'actes racistes constatés (évolution du droit, directives particulières, etc.). Le bilan du ministère de l'Éducation nationale sur les faits à caractère raciste survenus en milieu scolaire repose sur les informations extraites du logiciel SIVIS, renseigné par les chefs d'établissement. Compte tenu du faible nombre de faits de cette nature signalés, il est difficile de procéder à une exploitation statistique pertinente. L'enquête de victimation, qui interroge tous les deux ans le vécu des élèves dans les établissements du second degré, offre un aperçu plus complet, et certainement plus fiable, des manifestations de racisme à l'école<sup>9</sup>.

S'agissant des bilans statistiques d'activité du ministère de l'Intérieur (SSMSI) et du ministère de la Justice, ils ont pour mérite de mettre en lumière la part du racisme qui s'exprime dans le champ infractionnel et qui remonte jusqu'aux services des enquêteurs, ainsi que la réponse pénale apportée. Les efforts de ces deux ministères pour présenter des données fiables et plus détaillées, sur la base d'une réforme en profondeur de leur système d'information, sont à saluer. Il est à noter que, depuis deux ans, le ministère de l'Intérieur communique à la CNCDH deux bilans chiffrés. Celui du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) reflète l'activité réelle des services de police et de gendarmerie sur ce contentieux. Celui du service central du renseignement territorial (SCRT) s'inscrit davantage dans une démarche opérationnelle, l'objectif étant de renseigner les autorités publiques, à intervalles réguliers (tous les mois), sur les principaux signaux observés sur le terrain. Il répond également à une attente politique et sociale quant à la caractérisation du mobile « antimusulman », « antisémite » et « autre » des faits racistes rapportés<sup>10</sup>.

Les statistiques administratives sont insuffisantes pour dresser un état des lieux exhaustif du racisme en France, dès lors que, notamment, elles renvoient à sa seule appréhension pénale. Précisément, il faut tenir compte du « chiffre noir » qui affecte leur représentativité, le nombre de faits signalés étant très en deçà des faits réellement commis.

#### Autres bilans statistiques d'activité

Plusieurs associations (par ex. la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, le Conseil français du culte musulman, le Service de protection de la communauté juive) publient, chaque année, un bilan des signalements dont ils ont été destinataires. Le Défenseur des droits dresse également un état des lieux des dossiers reçus en matière de discrimination, notamment celles fondées sur l'origine, la nationalité et l'appartenance religieuse. Par ailleurs, la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) communique chaque année à la CNCDH un bilan des signalements de contenus ou de comportements illicites diffusés sur Internet<sup>11</sup>.

9. La CNCDH n'ayant pas reçu la contribution du ministère dans les temps, le bilan chiffré du ministère sur le racisme en milieu scolaire n'est pas présenté dans ce rapport. Pour plus d'informations, se référer à l'édition 2016 du rapport.

10. Il convient de souligner qu'il n'est pas possible, à ce jour, de suivre une affaire à chaque étape du processus pénal, du dépôt de la plainte jusqu'à son traitement par la justice. En effet, les enquêteurs et les magistrats ne travaillent pas sur les mêmes bases, et leurs systèmes informatiques respectifs ne sont pas interconnectés, et ne peuvent l'être en l'état actuel des choses.

11. Sur le bilan de PHAROS, voir la partie 2, chapitre 1, section 3.

## B. Les enquêtes en population générale

Pour compléter cette approche, et limiter l'impact de la sous-déclaration, d'autres sources de nature sociologique sont pertinentes.

Les enquêtes de victimation permettent d'aborder ce type de délinquance sous l'angle complémentaire du vécu des victimes et, dans le cas d'une enquête de délinquance autodéclarée, sous l'angle du vécu des personnes quant à leurs éventuels comportements déviants et délinquants<sup>12</sup>. Comme le précise Laurent Mucchielli, ces enquêtes permettent de « *mesurer assez finement la fréquence et l'évolution réelle des comportements indépendamment de l'action des administrations et de l'évolution du droit* »<sup>13</sup>, et d'évaluer le « chiffre noir » qui affecte la représentativité des statistiques administratives. En effet, le taux de plainte des victimes, qui varie selon le genre d'infractions, est particulièrement faible pour les infractions relevant de propos oraux, ce qui a trait à une part conséquente du contentieux raciste relevant du droit de la presse.

### La série d'enquêtes « Cadre de vie et sécurité »

Cette enquête, réalisée depuis 2007 par l'INSEE, en collaboration avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), vise à connaître les faits de délinquance dont les ménages et leurs membres ont pu être victimes dans les deux années précédant l'enquête. Elle vise à dénombrer et décrire les faits de délinquance dont sont victimes les habitants, et à identifier leurs perceptions en matière d'insécurité. Elle permet notamment de mesurer le nombre d'atteintes, d'estimer la part des victimes ayant porté plainte, de déterminer le profil des auteurs et des victimes et d'évaluer les effets matériels, corporels et psychologiques de ces atteintes sur les victimes. L'enquête est réalisée au premier trimestre de chaque année auprès d'environ 25 500 ménages résidant en France métropolitaine<sup>14</sup>. Chaque année, environ 16 000 ménages répondent effectivement à l'enquête. Au sein de chaque ménage, une personne de plus de 14 ans choisie de manière aléatoire répond aux questions posées. Les enquêtes peuvent préciser le caractère « raciste, antisémite ou xénophobe » des injures subies depuis 2007, des actes de menaces depuis 2012 et des violences physiques depuis 2016. À partir de 2018, un nouveau module portant spécifiquement sur les atteintes à caractère discriminatoire devrait compléter l'enquête.

D'autres enquêtes interrogent l'opinion des personnes sur des faits de société. C'est le cas de l'enquête annuelle sur l'état de l'opinion en France qui explore toutes les formes de racisme et d'intolérance ; elle est conduite pour la CNCDDH depuis 1990 avec le soutien du Service d'information du gouvernement (SIG) et le concours des chercheurs Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale, qui ont construit différents indicateurs, comme l'indice longitudinal de tolérance.

12. En raison des spécificités juridiques de la délinquance à caractère raciste, et du fait que cette forme de délinquance est l'une des rares pour lesquelles le mobile de l'infraction se voit pris en compte, une enquête de délinquance autodéclarée pourrait permettre de mieux saisir certaines de ses spécificités.

13. L. Mucchielli, « Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance », revue *Savoir/Agir*, n° 93, 2010.

14. L'enquête a également été réalisée à La Réunion en 2011 et Guadeloupe, Guyane et Martinique en 2015, en partenariat avec la Délégation générale à l'outre-mer.

### L'enquête Trajectoires et origines (TeO)

L'enquête sur la diversité des populations en France, menée conjointement par l'INSEE et l'INED, vise à saisir le mécanisme des discriminations qui mine le principe d'égalité, en essayant de comprendre dans quelle mesure l'origine nationale ou migratoire d'une personne, combinée à d'autres facteurs communs à toute la société française (âge, genre, niveau d'instruction, catégorie sociale, lieu de résidence, etc.), contribue à expliquer les inégalités d'accès aux ressources de la vie sociale (services publics, éducation, emploi, logement, loisirs, santé). Pour ce faire, le questionnaire explore en profondeur les trajectoires migratoires des personnes et de leurs parents, les liens avec le pays d'origine, l'éducation, l'emploi, le cadre de vie, le quartier, les pratiques matrimoniales, la transmission des langues et la religion dans le cadre familiale, les rapports aux institutions, la santé et l'expérience de la discrimination. Environ 22 000 entretiens ont été recueillis entre l'automne 2008 et février 2009, auprès d'immigrés, de descendants d'immigrés, de natifs d'un DOM, de descendants de natifs d'un DOM, et de personnes de la « population majoritaire »<sup>15</sup>. Une nouvelle enquête est sur le point d'être réalisée.

L'analyse croisée et approfondie des résultats issus de ces différentes enquêtes permet de mieux cerner les phénomènes de racisme et de discriminations, le profil des victimes et des auteurs, les manifestations de rejet de l'autre, les dynamiques qui les sous-tendent, ainsi que leurs conséquences sur le vivre ensemble et la trajectoire de vie des personnes. Dans une optique d'analyse critique des faits rapportés, il convient de prendre en compte la méthode (construction du questionnaire, mode et protocole de collecte, échantillon, etc.) de l'enquête et le traitement des données qui s'en suit (construction d'indicateurs, interprétation des résultats), ainsi que les biais susceptibles d'altérer la fiabilité et la représentativité des réponses. À titre d'illustration, il apparaît souvent un décalage entre les faits discriminatoires tels qu'ils se produisent et leur déclaration dans une enquête<sup>16</sup>. L'expérience du racisme et des discriminations peut, en effet, être difficilement dicible par les intéressés, surtout lorsqu'elle prend des formes subtiles et voilées.

Le fait, pour les personnes interrogées, de répondre en leur nom propre ou en contexte de « substitution », c'est-à-dire à la place des « Français en général », peut également avoir une incidence sur les réponses. Les chercheurs Nathalie Chokier et Pascale Molinier expliquent ainsi que, en leur nom propre, « les sujets se prononceraient de manière socialement acceptable, au regard des normes de leur groupe, tandis qu'en situation de substitution, ils pourraient exprimer des opinions socialement non désirables, car le degré d'implication est moindre »<sup>17</sup>. Aussi, les opinions négatives seraient plus facilement exprimées en contexte de substitution.

15. Voir *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, sous la direction de C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon, Ined éditions, 2015.

16. M. Lesné et P. Simon, *La mesure des discriminations dans l'enquête « Trajectoires et Origines »*, document de travail 184, Ined 2012. Il est à noter que l'enquête TeO a montré que les questions sur la perception des discriminations subies sont des indicateurs fiables de la discrimination réelle, dans la mesure où elles correspondent à des injustices réellement subies, mais qu'elles ont parfois tendance à être sous-déclarées.

17. C. Chokier et P. Molinier, « La « zone muette » des représentations sociales, pression normative et/ou comparaison sociale ? », *Bulletin de psychologie*, mars 2006, n° 483, p. 281-286.

### Autres outils disponibles

D'autres outils permettent également d'améliorer la connaissance des phénomènes de racisme et de discriminations. À titre d'exemple, on peut citer :

- le Baromètre du Conseil supérieur de l'audiovisuel destiné à évaluer la perception de la diversité à la télévision selon les critères du sexe, de l'origine, des catégories socioprofessionnelles, du handicap et de l'âge, « la situation de précarité », en prenant en compte des critères qualitatifs (rôle positif, négatif ou neutre des personnes intervenant à l'écran ou l'identification des sujets « diversité » dans les programmes) ;
- le Baromètre mensuel des manifestations de la haine en ligne, réalisé par IDPI (idées, pratiques, innovations) pour le Commissariat général à l'égalité des territoires, répertorie et analyse les manifestations de haine sur Twitter ;
- le Baromètre Défenseur des droits/Organisation internationale du travail, visant à évaluer la perception des discriminations dans le travail ;
- le Baromètre national de perception de l'égalité des chances du MEDEF, enquête menée tous les ans auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 salariés du privé, qui a pour objectif de mesurer leur perception en matière d'égalité des chances au sein des entreprises, leurs attentes en matière de diversité, l'effet des politiques et actions mises en œuvre par les entreprises ;
- le *testing* (ou test de discrimination) est une méthode expérimentale qui vise à reproduire artificiellement une situation propice à la discrimination (entretien d'embauche, accès au logement, etc.) en comparant le comportement d'un tiers envers deux personnes de profil similaire, à l'exception d'une caractéristique susceptible d'être à l'origine d'une inégalité de traitement, pour voir comment réagit la structure soupçonnée.
- les travaux de recherche en sciences sociales : voir l'état des lieux de la recherche scientifique française en sciences sociales sur les racismes et l'antisémitisme, réalisé par le Centre d'études et de recherches contre le racisme et l'antisémitisme<sup>18</sup>.

En conclusion,

*« On ne peut rien dire d'un chiffre si l'on ignore comment il a été fabriqué. Un seul chiffre ne saurait permettre de décrire ni mesurer un phénomène social complexe. Les chiffres ne « parlent pas d'eux-mêmes », c'est nous qui les faisons parler<sup>19</sup>. »*

Les trois règles d'or de l'analyse statistique, selon Laurent Mucchielli

Pour résumer, dresser un état des lieux du racisme en France est une opération certes nécessaire, mais complexe et délicate, nécessitant de croiser les sources, les approches et les points de vue (universitaires, pouvoirs publics, militants) ; ces regards croisés permettent de garantir le sérieux et une certaine objectivité du travail mené. La CNCDH formulera trois observations, à l'attention notamment des pouvoirs publics.

En premier lieu, une vigilance extrême est requise dans l'interprétation des données recueillies, pour les utiliser à bon escient, et dans la précision des termes utilisés pour éviter les contresens et les erreurs d'interprétation. Toute annonce de chiffres doit être mise en perspective avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte. En effet, ces outils ne convergent pas nécessairement, ni en tendance, ni en niveau, car ils ne mesurent pas la même chose, et en aucun cas les données qui en ressortent ne peuvent être considérées comme étant la projection même de la réalité.

18. À la date de finalisation de ce rapport, cet état des lieux est en cours de validation.

19. L. Mucchielli, « Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance », revue *Savoir/Agir*, n° 93, 2010.

En deuxième lieu, l'évolution du racisme contemporain donne souvent lieu à des formulations d'hypothèses présentées comme allant de soi. Or elles devraient d'abord, avant d'être reprises publiquement dans les médias, être étayées par des études sérieuses à même de les confirmer, les infirmer ou les nuancer, afin de ne pas alimenter inutilement la controverse.

En troisième et dernier lieu, la CNCDH encourage l'ensemble des ministères à mettre en œuvre des outils permettant de mieux mesurer les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif et à fournir des données exhaustives concernant les mesures de lutte et les initiatives engagées pour lutter contre toutes les formes de racisme. Il serait par ailleurs souhaitable de multiplier et de soutenir les enquêtes, en multipliant les angles d'approche pour saisir au mieux les contours d'un phénomène en constante évolution. La CNCDH se réjouit tout particulièrement de la réalisation prochaine d'une nouvelle enquête « Trajectoires et Origines » inspirée de celle de 2008 et encourage vivement les pouvoirs publics à octroyer les financements requis et à accorder les facilités nécessaires pour qu'elle se déroule dans les meilleures conditions possibles.

En outre, une question qui se pose, et qui mérite attention, est celle de l'identification, dans le cadre d'une enquête, des personnes n'ayant pas d'origine étrangère personnelle ou familiale, mais néanmoins confrontées au racisme et aux discriminations, du fait de leur couleur de peau, de leur religion, ou de leur appartenance à un groupe stigmatisé<sup>20</sup>.

---

20. Ces interrogations concernant la production de données et de connaissances sur les trajectoires de vie, les discriminations et le racisme subis par certains groupes en France sont soulevées par les chercheurs Cris Beauchemin, Christelle Hamel et Patrick Simon dans l'enquête TeO. Voir C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon, « Conclusion générale. Diversité des origines et émergence des minorités », enquête TeO précitée, p. 607-616.



## CHAPITRE 1

# ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS – PRÉSENTATION DU BAROMÈTRE RACISME 2017 PAR IPSOS

Les préjugés jouent un rôle déterminant dans la dynamique de justification des discours, des politiques et des pratiques discriminatoires. La CNCDH est ainsi convaincue que la lutte contre le racisme repose tout d'abord sur la déconstruction des préjugés et idées préconçues, dont nul n'est totalement exempt, à l'encontre de groupes de personnes abusivement « catégorisés ». C'est pourquoi le présent rapport s'accompagne depuis 1990 d'une enquête visant à évaluer les perceptions et les attitudes vis-à-vis du racisme, à analyser les opinions des Français à l'égard de l'autre, et à essayer de comprendre les logiques sous-jacentes à l'apparition et à la prégnance de certains préjugés. Renouvelée chaque année avec le soutien du Service d'information du gouvernement (SIG) et le concours d'une équipe de chercheurs du Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE) du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipov), cette enquête permet d'apprécier dans le temps l'évolution et la structure des préjugés qui sous-tendent le racisme.

\*\*\*

Stéphane Zumsteeg, *directeur de département*  
Mathieu Gallard, *chef de groupe*

*La trentième et unième vague du Baromètre racisme, réalisé régulièrement depuis 1990, a été effectuée du 6 au 14 novembre 2017, en face-à-face au domicile des personnes interrogées, selon la méthode des quotas appliquée au sexe, à l'âge et à la profession de la personne de référence du ménage, après stratification par région et catégorie d'agglomération. Un redressement sur le niveau de diplôme des personnes interrogées a été appliqué à l'échantillon.*

*Cette vague s'inscrit dans un contexte particulier à plus d'un titre. La séquence électorale de l'année 2016-2017, dont nombre d'observateurs s'attendaient à ce qu'elle se joue sur des enjeux identitaires liés à la menace terroriste et à l'immigration, a finalement été centrée autour du thème du renouveau, porté notamment par Emmanuel Macron. Au terme d'une campagne particulièrement incertaine, l'accession du candidat d'En Marche! à la présidence de la République et la large victoire des candidats de son parti au cours du scrutin législatif suivant ont ouvert le champ à une profonde recomposition de l'échiquier politique et partisan français, laquelle est encore en cours.*

*Cette élection, combinée à l'amélioration de plusieurs indicateurs macro-économiques, semble de plus avoir sensiblement desserré le profond pessimisme des Français vis-à-vis de la situation du pays et de son avenir. Certes, seuls 27 % jugent aujourd'hui que « la situation économique du pays est bonne »<sup>1</sup>, mais ce chiffre est de loin le plus élevé enregistré depuis 2008. De même, seuls 31 % estiment que « la France n'est pas en déclin »<sup>2</sup> – mais là encore il s'agit d'un niveau nettement plus élevé que ceux mesurés au cours des dernières années. Autant d'éléments notables dans un pays qui se caractérise depuis de longues années par une perception maussade de son présent comme de son avenir.*

*Par ailleurs, l'année 2017 a été marquée par la persistance de la menace terroriste : de très nombreuses attaques ont eu lieu au cours des derniers mois dans le monde, notamment à Las Vegas (58 victimes) et New York (8 victimes) en octobre, à Barcelone en août (16 victimes), à Londres en juin (8 victimes), à Manchester en mai (22 victimes) ou encore à Istanbul en janvier (39 victimes). En France, 2017 n'a pas été marquée par des attentats aussi meurtriers que 2015 et 2016, mais les attaques ou tentatives d'attaques se sont succédées tout au long de l'année, renforçant les craintes de la population vis-à-vis d'une menace désormais perçue comme susceptible de toucher n'importe quel citoyen.*

*Après plusieurs vagues du baromètre qui ont dévoilé un apaisement de la relation à l'autre et une ouverture plus grande aux minorités ethniques, religieuses ou sexuelles en France, il reste à voir comment ce contexte général a pu influencer sur l'adhésion aux préjugés xénophobes, sur la perception du racisme ou encore sur le regard porté sur les différents groupes composant la population. Si on constate, sur la majorité des indicateurs, une poursuite de la tendance à l'apaisement et à l'ouverture, les évolutions sont généralement limitées, et certaines thématiques témoignent au contraire d'un retour du raidissement identitaire en France.*

1. Baromètre mensuel *What Worries the World* réalisé par IPSOS du 27 novembre au 8 décembre 2017 auprès d'un échantillon de 19 463 personnes dans vingt-six pays.

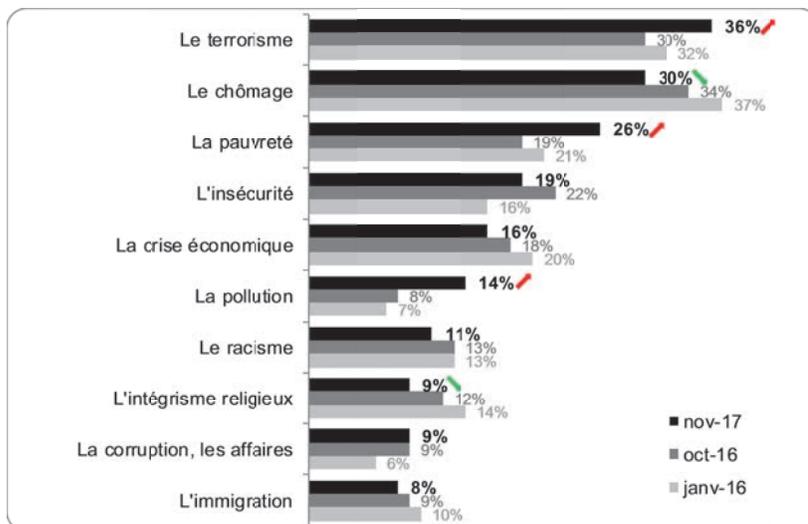
2. Baromètre Nouvelles Fractures réalisé par IPSOS pour *Le Monde*, du 21 au 27 juin 2017 auprès d'un échantillon de 1 000 Français.

## 1. Un contexte social toujours difficile, et une demande d'autorité qui reste massive

### A. Un contexte tendu dans lequel le terrorisme devient la première préoccupation des Français

Une nette majorité des Français (69 %) affirme qu'« *en pensant à l'avenir, il m'arrive parfois d'avoir peur* », et 31 % sont même « tout à fait d'accord » avec cette opinion. Ce pessimisme **progresses de 3 points par rapport à l'an dernier et est tout particulièrement ancré au sein des catégories populaires** : 82 % chez les ouvriers, 77 % chez ceux disposant d'un revenu modeste, 71 % chez ceux ayant un diplôme inférieur au baccalauréat. Politiquement, ce pessimisme est moins répandu chez les Français qui se positionnent au centre (69 %) ou à gauche (65 %), alors qu'il est plus élevé chez ceux qui se disent d'extrême droite (73 %).

Graphique 1. Les principales préoccupations des Français



Dans ce contexte d'incertitude, les craintes des Français évoluent sensiblement cette année. Avec 30 % de citations (- 4 points), « *le chômage* » atteint **son plus bas niveau jamais enregistré** dans le baromètre et arrive même, pour la première fois, en deuxième position. En effet, **les craintes liées au « terrorisme » progressent de 6 points en 2017 et atteignent 36 %, en première position** : ce sont avant tout les jeunes (45 % chez les moins de 35 ans), les catégories populaires (45 %) et les sympathisants FN (48 %) qui se déclarent préoccupés par le terrorisme. Cette hausse confirme que les attentats ou tentatives d'attentats qui se sont déroulés en 2016-2017, bien que moins meurtriers que ceux de janvier 2015, novembre 2015 ou juillet 2016, marquent profondément les Français. En revanche, les craintes liées à d'autres enjeux sécuritaires ou identitaires comme « *l'insécurité* » (19 %, - 3 points), « *l'intégrisme religieux* » (9 %, - 3 points) ou encore « *l'immigration* » (8 %, - 1 point) tendent à légèrement reculer.

Malgré ce recul sensible des craintes liées au chômage, **les enjeux économiques et sociaux ne sont pas marginaux** : en troisième position, « *la pauvreté* » progresse de 7 points à 26 %, et « *la crise économique* » (16 %, - 2 points) s'établit en cinquième place des craintes des Français pour l'avenir. Si l'élection d'Emmanuel Macron semble avoir desserré l'étai du chômage qui cristallisait depuis plusieurs décennies les craintes des Français, il a aussi conduit à un regain des préoccupations liées aux inégalités sociales.

## B. L'amélioration de la situation économique n'a qu'un impact très limité sur la situation personnelle des Français

De fait, l'alternance politique ou l'amélioration de certains indicateurs économiques n'ont qu'un **impact très limité sur la perception par les Français de la situation économique du pays ou de leur propre situation financière**. Plus d'un sondé sur deux (53 %) déclare ainsi qu'il « *vit aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années* », un chiffre qui reste stable (- 1 point) par rapport à la précédente vague. Là encore, **les catégories populaires sont particulièrement enclines à partager ce sentiment de déclassement** : 71 % parmi les personnes disposant d'un revenu modeste, 63 % chez les ouvriers, 62 % parmi les employés ou encore chez les personnes détentrices d'un diplôme inférieur au baccalauréat. Sans surprise étant donné la sociologie de cet électorat, les sympathisants FN (71 %) sont aussi très touchés par ces difficultés. De plus, **le recul des craintes vis-à-vis du chômage ne se retranscrit quasiment pas au niveau personnel** : 60 % (- 2 points) des Français disent avoir « *peur pour mon emploi ou pour l'emploi d'un de mes proches* », dont 73 % chez les personnes aux revenus modestes, 70 % chez les ouvriers, et 64 % chez les employés.

Dans ce contexte qui reste difficile, une très nette majorité de Français estime que **la priorité doit porter sur « l'amélioration de la situation des salariés » (70 %, + 2 points)**. Ce chiffre progresse nettement au fil des vagues du baromètre : seuls 53 % partageaient cette opinion en 2014, soit une hausse de 16 points en trois ans. Ils ne sont désormais plus que 28 % à demander que l'accent soit au contraire mis sur « *la compétitivité de l'économie française* ». Sans surprise, les sympathisants de gauche (77 %) et notamment de la FI (82 %) se montrent tout particulièrement en faveur d'une politique plus sociale, étant accompagnés en cela par les proches du FN (81 %). En revanche, les cadres (38 %) et surtout les sympathisants LR (52 %) et LREM (55 %) se montrent davantage favorables à une politique *probusiness*.

**Cette tendance favorable à une politique sociale n'est toutefois pas dénuée d'ambiguïtés** : dans un contexte où les discours sur « l'assistanat » et la montée de la demande d'autorité se conjuguent pour aboutir à la construction d'attitudes mêlant volonté de redistribution, accent mis sur le mérite et chauvinisme au sein de la population, un Français sur deux (48 %, + 4 points) juge que « *les chômeurs pourraient trouver du travail s'ils le voulaient vraiment* ». Ce sentiment est particulièrement présent parmi les catégories populaires (58 %) et chez les sympathisants LR (59 %) et FN (66 %).

### C. Une demande d'autorité massive

Parallèlement à cette situation économique qui reste marquée par les suites de la crise de 2008, **la demande d'autorité reste largement majoritaire, à des niveaux stables voire en légère augmentation**. Ainsi, les deux tiers des Français (66 %) pensent que « *les tribunaux ne sont pas assez sévères* », un chiffre qui gagne 1 point par rapport à la vague précédente mais qui reste nettement inférieur au plus haut niveau enregistré en décembre 2013 (75 %). On compte même 38 % (+ 2 points) des personnes interrogées qui se déclarent favorables au rétablissement de la peine de mort, un niveau néanmoins là aussi nettement inférieur au record de décembre 2011 (46 %). À noter qu'une majorité des sympathisants FN (84 %) et LR (52 %) sont favorables au retour de la peine capitale, de même que 51 % des ouvriers.

Largement antérieure à l'irruption des attentats terroristes en France en janvier 2015, la demande d'autorité n'n est pas moins liée à cette menace.

Ainsi, **les Français privilégient très largement la sécurité par rapport aux libertés publiques**, malgré un très léger recul des opinions sécuritaires depuis janvier 2016. Une très large majorité (76 %, - 2 points) estime qu'« *il faut que la police puisse enquêter en cas de menace terroriste même si cela peut restreindre les libertés individuelles* », contre seulement 20 % (+ 1 point) qui jugent que « *les libertés individuelles doivent être protégées même si cela peut gêner les enquêtes policières* ». Là encore, catégories populaires (81 % chez les ouvriers) et sympathisants de droite (88 % à LR, 86 % au FN) se prononcent massivement en faveur d'une politique sécuritaire.

### D. Un conservatisme moral très minoritaire

Cette vague montre à nouveau combien l'autoritarisme largement répandu dans l'opinion **ne s'accompagne pas d'un retour en grâce du conservatisme moral**. Ainsi, seuls 15 % (+ 2 points) des personnes interrogées pensent que « *la femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever* », les plus âgés (26 %) étant légèrement plus en accord avec cette opinion, de même que les catholiques pratiquants (22 %) et les musulmans (25 %).

On constate aussi qu'une très nette majorité (84 %, le plus haut niveau du baromètre, + 2 points) approuve désormais l'opinion selon laquelle « *l'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité* », contre 14 % qui ne sont pas d'accord. Ces personnes particulièrement intolérantes envers l'homosexualité se trouvent notamment chez les 60 ans et plus (22 %), les personnes ayant un faible niveau de diplôme (20 %) et chez les sympathisants FN (21 %), mais les différences sont globalement assez ténues. En revanche, les musulmans y sont nettement plus hostiles, 38 % d'entre eux jugeant l'homosexualité inacceptable.

\* \* \*

À noter que les attitudes racistes sont très inégalement liées à ces différentes thématiques. Il semble y avoir **un lien assez fort entre la demande d'autoritarisme et le sentiment d'être soi-même raciste** : les écarts entre les réponses des personnes qui se disent « *plutôt / un peu raciste* » et « *pas du tout raciste* » aux questions sur le rétablissement de la peine de mort et sur la sévérité des

tribunaux sont massifs, entre 28 et 37 points (cf. tableau 1). Ils sont en revanche plus faibles en ce qui concerne les dimensions économiques (sentiment de déclassement et peur de perdre son emploi), tout en restant conséquents (entre 14 et 19 points). Mais **le lien entre racisme et conservatisme moral** (homophobie et sentiment que les femmes doivent rester cantonnées à un rôle traditionnel) **est très faible, pour ne pas dire absent** : 7 à 2 points séparent les réponses des personnes se jugeant « *plutôt / un peu raciste* » et « *pas du tout raciste* ».

**Tableau 1. La position des Français sur plusieurs dimensions en fonction de leur niveau de racisme**

	Il faudrait rétablir la peine de mort	Les tribunaux ne sont pas assez sévères	Je vis moins bien qu'il y a quelques années	J'ai peur pour mon emploi	L'homosexualité est inacceptable	La femme est faite pour avoir et élever des enfants
<b>Ensemble</b>	<b>38 %</b>	<b>66 %</b>	<b>53 %</b>	<b>60 %</b>	<b>14 %</b>	<b>15 %</b>
Plutôt / Un peu racistes	65 %	85 %	67 %	71 %	19 %	17 %
Pas très racistes	39 %	73 %	53 %	56 %	13 %	15 %
Pas du tout racistes	28 %	57 %	48 %	57 %	12 %	15 %
Différence entre les personnes « <i>plutôt/un peu racistes</i> » et « <i>pas du tout racistes</i> »	37 points	28 points	19 points	14 points	7 points	2 points

## 2. Le racisme, un phénomène qui est condamné mais qui reste largement répandu

### A. Un racisme que les Français assimilent autant à ses causes qu'à ce qu'il engendre

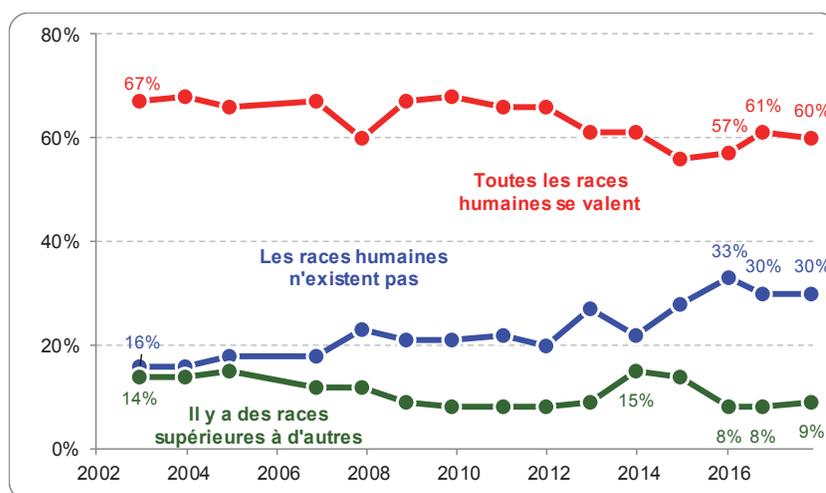
Interrogés sur « *ce que cela veut dire, être raciste* », une grande partie des Français (86 %) évoque avant tout **les raisons à l'origine de ces attitudes racistes** : « *les différences ethniques* » / « *les origines* » / « *la nationalité* » (41 %), « *les autres* » / « *la différence* » (36 %), « *la couleur de peau* » (23 %), « *la religion* » (15 %), « *le mode de vie* » / « *les coutumes* » (11 %), etc. Une proportion quasiment équivalente (84 %) relie le racisme aux **sentiments et aux comportements engendrés par racisme**, parmi lesquelles sont avant tout citées « *l'intolérance* » / « *le rejet* » (40 %), « *la haine* » (32 %), « *la peur* » / « *l'inquiétude* » (8 %), « *la discrimination* » (8 %), « *les préjugés* » (6 %), etc.

### B. Un racisme biologique très minoritaire, remplacé par des formes moins radicales de racisme

Cette définition du racisme par les Français reste toutefois très ambiguë, et bien éloignée des définitions académiques. On constate que **le racisme biologique a largement disparu en France** (cf. graphique 2), seules 9 % (+ 1 point) des

personnes interrogées estimant qu'« il y a des races supérieures à d'autres », un chiffre qui atteint toutefois 23% chez les sympathisants FN. La grande majorité des Français (60%, - 1 point) estime que « toutes les races humaines se valent », et près d'un tiers (30%, stable) pense que « les races humaines n'existent pas ». Cette dernière opinion est plus largement choisie par les jeunes (48% chez les 18-34 ans contre 17% chez les 60 ans et plus), qui ont été socialisés dans un contexte où le concept de « race » est en grande partie délégitimé. Les sympathisants de gauche (40%) et surtout les diplômés du supérieur (50%) partagent aussi plus fréquemment cet avis.

**Graphique 2. L'évolution de la perception des Français à l'égard de la notion de « race »**



Pour autant, **près d'un Français sur deux (41%, - 5 points) est prêt à admettre une part de racisme** en lui-même : 2% se disent « *plutôt racistes* », 19% « *un peu racistes* » et encore 20% « *pas très racistes* ». Le profil de ces personnes qui admettent une part de racisme est plus âgé (47% chez les 60 ans et plus), moins diplômé (46% chez les détenteurs d'un diplôme inférieur au baccalauréat) et surtout plus à droite (64% parmi les sympathisants LR/UDI, 82% au FN) que la moyenne de notre échantillon. En revanche, **59% des Français ne s'estiment « pas racistes du tout » : en hausse de 5 points par rapport à l'an dernier, c'est le plus haut niveau sur cette question depuis le lancement de ce baromètre**. Les sympathisants de gauche (85%), les diplômés du supérieur (87%) et les moins de 35 ans (87%) sont les plus enclins à partager cette opinion. On peut aussi constater que le fait de ne « *pas être raciste du tout* » est lié à certaines caractéristiques de la commune de résidence des sondés : les communes comptant une proportion importante d'étrangers comptent 68% des personnes « *pas racistes du tout* », contre 53% dans les communes avec un très faible pourcentage d'étrangers.

## C. Le racisme, un phénomène de plus en plus répandu, mais aussi de plus en plus condamné

Un tiers des Français (33 %) dit avoir été victime de comportements racistes au cours des 5 dernières années, dont 4 % « souvent » et 21 % « parfois ». Ce chiffre est le plus élevé enregistré dans le baromètre, en hausse régulière depuis 2011 : c'est là un signe qui va dans le sens d'un **aggravement progressif des crispations identitaires** dans notre pays, alors que la majorité des résultats tendent à mesurer un apaisement depuis quelques années. Sans surprise, les personnes ayant au moins un ascendant d'origine étrangère (45 %), et notamment quand il s'agit d'un parent (50 %), sont nettement plus susceptibles d'avoir fait face à des comportements racistes que ceux qui n'ont pas d'ascendant étranger (26 %). Ce sont toutefois les Français de religion musulmane (68 %) qui sont les plus concernés par ce type de comportement.

Parallèlement, **le sentiment que les réactions racistes peuvent parfois être justifiées par « certains comportements » tend à régresser** : 50 % des Français partagent cette opinion, contre 65 % en décembre 2012. Au contraire, près d'un Français sur deux (48 %) estime désormais que « rien ne peut justifier les réactions racistes » : c'est la première fois qu'un si faible écart (2 points) sépare ces deux opinions.

Ces deux évolutions ne sont toutefois **pas contradictoires** : il est possible que le rejet progressif du racisme ait conduit à une sensibilité de plus en plus forte à ce phénomène des personnes qui en sont victimes. De même, le sentiment de plus en plus prégnant que les comportements racistes sont intolérables peut s'accompagner d'une radicalisation des personnes racistes, et donc à une progression des actes à l'encontre des minorités ethniques et religieuses en France.

## 3. Le recul des préjugés racistes et du rejet de l'immigration est moins prononcé cette année

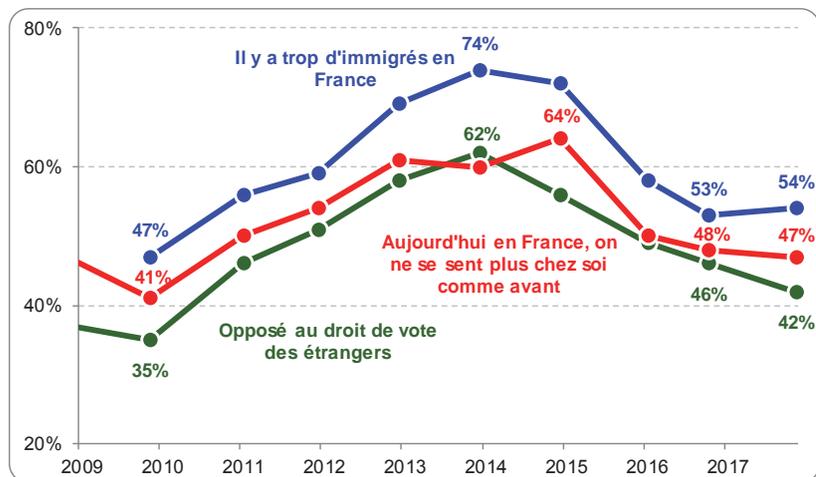
### A. Des évolutions contrastées vis-à-vis de l'immigration

Après trois vagues de recul **des préjugés à l'égard des différentes minorités ainsi que des attitudes hostiles envers l'immigration** (cf. graphique 3), le volet 2017 présente des tendances plus contrastées. D'un côté, **47 % des personnes interrogées estiment désormais qu'« aujourd'hui en France, on ne se sent plus chez soi comme avant », un niveau stable (- 1 point par rapport à l'an dernier) après une baisse de 17 points depuis le maximum atteint en décembre 2013**. Ce sentiment, qui peut exprimer des crispations identitaires aussi bien que le regret d'une France du passé mythifiée, est plus répandu chez les personnes âgées (58 %), mais aussi et surtout chez les personnes se disant « plutôt » ou « un peu » racistes (84 %) et chez les sympathisants frontistes (95 %). Il semble donc bien être lié avant tout au rejet d'une France de plus en plus multiculturelle.

En revanche, on relève **un nouveau recul de la part des Français qui s'opposent au droit de vote des étrangers non européens résidant en France**

pour les élections municipales : 42 % se montrent hostiles à une telle mesure (- 4 points par rapport à l'an dernier et - 20 points par rapport à 2013), contre 54 % (+ 4 points) qui y sont favorables.

**Graphique 3. L'évolution des opinions hostiles aux immigrés et aux étrangers**



En revanche, pour la première fois depuis 2013, la part des Français qui déclare qu'« il y a trop d'immigrés en France » n'est pas en recul mais reste stable, progressant de 1 point à 54 %. Notamment partagée par les sympathisants FN (95 %) et LR-UDI (63 %), cette opinion est aussi largement majoritaire parmi les catégories populaires : 68 % chez les ouvriers, 67 % chez les personnes détenant un diplôme inférieur au baccalauréat, 64 % chez ceux disposant d'un revenu modeste.

De manière générale, ces sentiments hostiles aux immigrés et aux minorités sont nettement plus répandus à droite, et notamment au FN, qu'à gauche. Il n'en reste pas moins que sur ces trois questions, **les sympathisants de gauche qui adoptent de telles attitudes forment une minorité non négligeable**, 37 % d'entre eux jugeant qu'« il y a trop d'immigrés » et 24 % s'opposant au droit de vote des étrangers.

## B. Des immigrés perçus par une partie des Français comme profitant du système social et provoquant de l'insécurité

Si on a vu que le racisme biologique était désormais très minoritaire au sein de la population, d'autres raisons expliquent le rejet de « l'autre » que manifeste une partie des Français, malgré le recul des sentiments de ce type enregistré au cours des dernières années. Tout d'abord, **une partie de l'opinion rend les immigrés en partie responsables de la situation économique et sociale actuelle du pays**, leur arrivée supposément massive étant jugée **difficilement supportable pour le modèle social**. Ainsi, 59 % des Français (+ 2 points) pensent que « de nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de

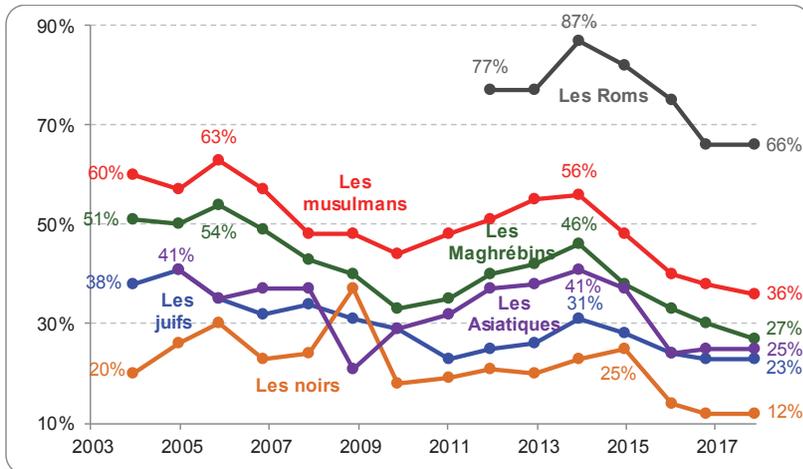
la protection sociale», un chiffre qui atteint même 70% chez les sympathisants de droite et 95% parmi les proches du FN.

Autre critique traditionnelle adressée aux immigrés, **une partie non négligeable des Français les jugent liés à l'insécurité**, dont on a vu qu'elle était une préoccupation en progression cette année. Ainsi, 37% des personnes interrogées jugent que « l'immigration est la principale cause de l'insécurité ». C'est certes le niveau le plus bas enregistré depuis novembre 2009 (quand il atteignait 58%), mais il reste néanmoins majoritaire ou presque au sein de certaines catégories de la population : 45% chez les 60 ans et plus, 46% chez les sympathisants LR, 47% chez les ouvriers ou les détenteurs d'un diplôme inférieur au baccalauréat, et même 84% parmi les sympathisants FN.

### C. Le sentiment d'un communautarisme tend à se stabiliser

Après plusieurs années d'amélioration, **le sentiment d'un fort communautarisme des différentes minorités se stabilise** en 2017 (cf. graphique 4). Seuls les Roms restent **très majoritairement perçus comme « formant un groupe à part dans la société » (66%)**, un chiffre stable après plusieurs années de forte diminution depuis 2013 (-21 points). Stabilité aussi par rapport à la précédente vague pour « les Chinois » (31%), « les Asiatiques » (25%), « les juifs » (23%) ou encore « les noirs » (12%, - 1 point). En revanche, la tendance au recul de la perception d'un communautarisme se poursuit pour « les musulmans » (36%, - 2 points, soit le plus bas niveau depuis 2003) et « les Maghrébins » (27%, - 3 points, là aussi un niveau historiquement bas).

**Graphique 4. L'évolution de la perception « communautariste » de différentes minorités**



Pour la plupart de ces minorités, les Français les plus âgés sont plus enclins à juger qu'elles « *forment un groupe à part* », de même que les sympathisants frontistes et les personnes peu diplômées.

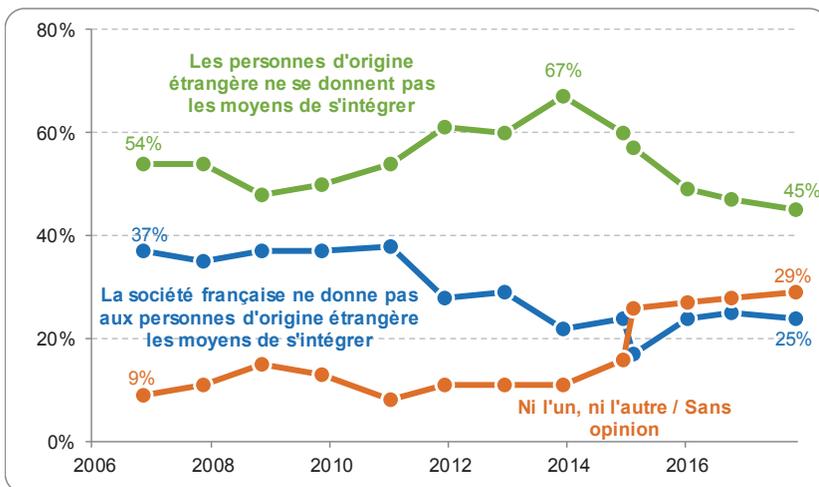
#### D. Un apaisement des tensions identitaires qui donne aussi l'impression que l'intégration des personnes d'origine étrangère s'améliore

Cette amélioration progressive de la perception qu'ont les Français des rapports entre les communautés agit logiquement sur leur vision de l'intégration. Certes, 83 % (dont 77 % à gauche) pensent qu'il « *est indispensable que les étrangers qui viennent vivre en France adoptent les habitudes de vie françaises* », mais c'est 11 points de moins qu'en décembre 2012 (94 %).

Pour autant, **la part des Français qui pense que les problèmes d'intégration sont liés « aux personnes étrangères qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer »** (cf. graphique 5) **est en très net recul** (45 %, - 23 points depuis fin 2013). Ce n'est pas la position inverse, mettant en cause la société française (24 %), qui progresse, mais plutôt un positionnement soit intermédiaire (« *ni l'un, ni l'autre* »), soit le non-choix (31 % au total, contre 10 % fin 2013).

À noter aussi que la part des sondés qui juge que « *les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment Français* » (25 %) a reculé de 11 points par rapport à la fin de l'année 2014.

**Graphique 5. L'évolution de la perception de l'intégration des personnes d'origine étrangère**



## E. La laïcité, un concept qui fait désormais consensus dans l'opinion

Dans ce contexte sensiblement plus serein, la laïcité reste perçue par une majorité des Français comme un élément indispensable du « vivre ensemble ». **Elle évoque quelque chose de « positif » pour 76 % (+ 2 points) d'entre eux**, contre 6 % (- 3 points) seulement qui y voient quelque chose de « négatif ». C'est nettement plus que le terme de « religion », qui renvoie à une signification positive pour 42 % (stable) des personnes interrogées, mais négative pour 25 % (- 2 points) d'entre eux.

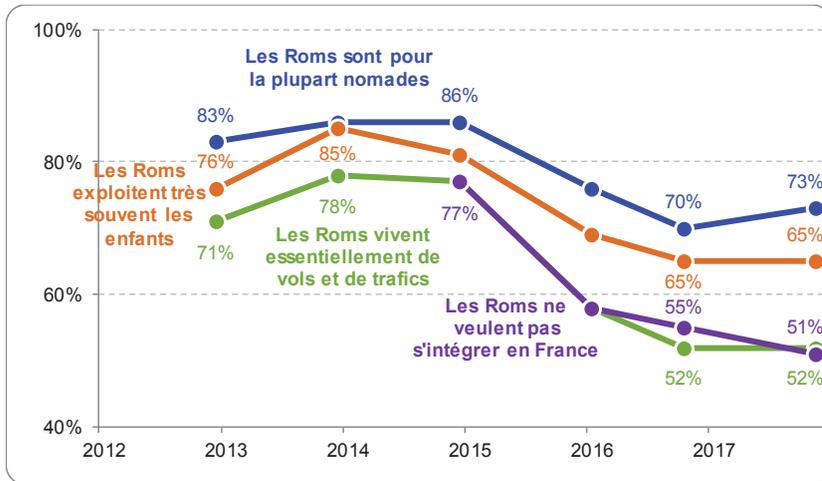
Situées autour de 75 %, les perceptions positives de la laïcité sont globalement stables depuis 2013, alors qu'avant 2012, environ les deux tiers des Français avaient une image positive de ce concept. **Cette évolution a notamment été portée par l'adhésion croissante des sympathisants FN à ce terme** depuis 2011 et l'arrivée à la tête du parti de Marine Le Pen : ils sont 73 % cette année à avoir une opinion positive de la laïcité, contre environ 50 % jusqu'en 2011. À gauche (81 %) et dans les partis de droite modérée (82 %), les attitudes favorables à l'égard de ce concept restent toutefois plus élevées, et plus stables dans le temps.

## 4. La perception des différentes minorités en France

### A. Les Roms restent la minorité la plus stigmatisée

C'est une constante du baromètre depuis plusieurs années : les Roms restent de loin la minorité la plus mal perçue par les Français. Tout d'abord, **une majorité les juge mal intégrés** : comme on l'a déjà vu, c'est le seul groupe testé à propos duquel une majorité de personnes interrogées (66 %) continue de penser qu'il « forme un groupe à part » en France, même si on constate un net recul de cette perception « communautariste » des Roms depuis quatre ans (87 % partageaient cette opinion en décembre 2013). De surcroît, une majorité des Français pense que **cette mauvaise intégration est de la faute des Roms** : ils « ne veulent pas s'intégrer en France » pour 51 % des sondés (36 % sont d'un avis contraire), même si on relève là aussi une nette décrispation puisque ce chiffre était de 77 % il y a encore quatre ans. Sans surprise, 63 % des sympathisants de droite et 83 % des proches du FN approuvent cette opinion.

Graphique 6. L'évolution des opinions à propos des Roms



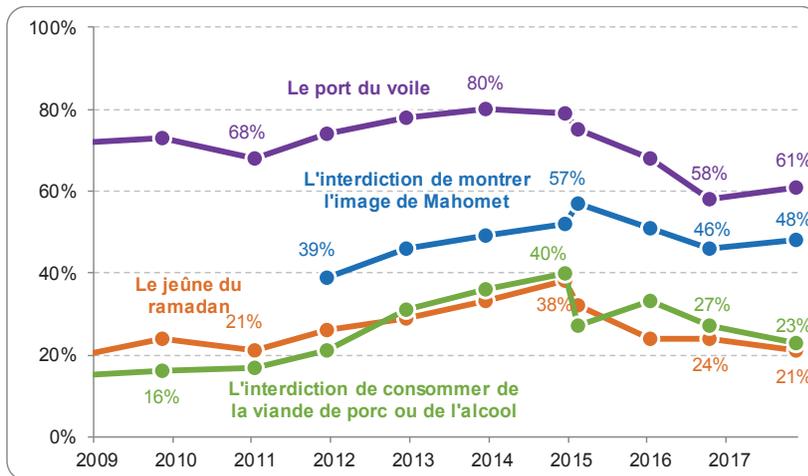
Cette mauvaise intégration s'ancre dans deux perceptions. Tout d'abord, **le mode de vie des Roms est jugé très spécifique et même condamnable** par les deux tiers des personnes interrogées, qui disent que les Roms « sont pour la plupart nomades » (73%, + 3 points) et qu'ils « exploitent très souvent les enfants » (65%, stable). D'autre part, le sentiment que **les Roms contribuent à l'insécurité** est majoritaire, avec 52% des Français (stable) qui affirment qu'ils « vivent essentiellement de vols et de trafics ». Si la perception des Roms par les Français reste donc très négative, il faut toutefois noter la nette amélioration qui est intervenue au cours des dernières années (cf. graphique 6), avec un recul des opinions négatives supérieur à 20 points sur l'ensemble de ces questions. Toutefois, cette vague semble avoir freiné cette amélioration.

## B. L'Islam reste mal perçu par une partie des Français, mais la perception des musulmans est désormais largement positive

Si les Roms sont la minorité qui concentre le plus de perceptions négatives en France, la perception de l'Islam et des musulmans, bien qu'en amélioration constante depuis plusieurs années, reste **une source de tensions très vives** dans une partie de la société. De manière générale, le sentiment vis-à-vis de l'Islam en tant que religion s'est sensiblement amélioré au cours des dernières années, tout en restant très clivant. La part des Français qui ont « une opinion positive » de « la religion musulmane » est cette année de 32% (- 1 point), contre 29% (- 2 points) qui en ont une mauvaise opinion : on a donc une confirmation du fait, enregistré pour la première fois l'an dernier, qu'une majorité relative des Français ont une perception favorable de l'Islam. Les opinions positives à propos de la religion musulmane sont particulièrement rares au FN (20%), où les perceptions négatives sont largement majoritaires (56%). L'opinion négative d'une partie des Français est alimentée par **leur perception d'une religion conquérante** : plus de quatre personnes interrogées sur dix (44%) pensent

ainsi que « *l'Islam est une menace pour l'identité de la France* », une opinion sans surprise largement majoritaire au FN (87%), mais aussi très répandue à droite (69%) et auprès d'une minorité significative de sympathisants de gauche (32%). Toutefois, ces 44% représentent une baisse de 2 points par rapport à l'an dernier et, au total, de 5 points depuis janvier 2016.

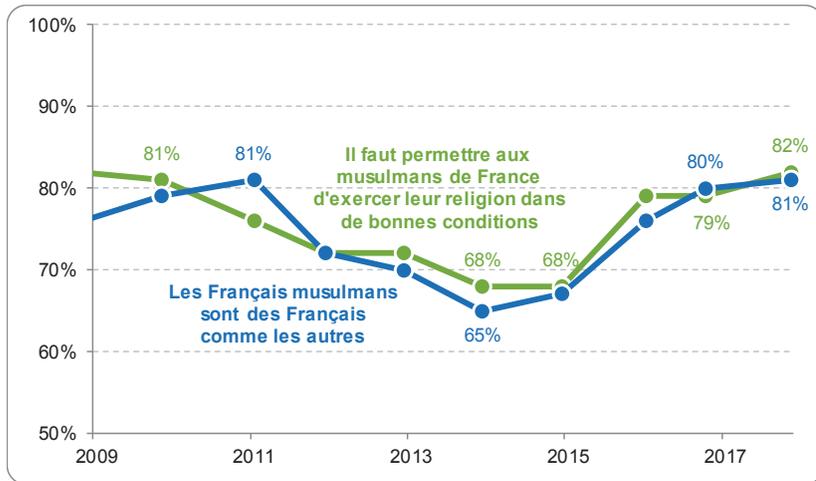
**Graphique 7. La perception des pratiques religieuses musulmanes comme non compatibles avec la société française**



Certaines pratiques religieuses musulmanes restent par ailleurs perçues comme difficilement compatibles avec la société française (cf. graphique 7). Une très grande majorité (86%, stable) estime ainsi que « *le port du voile intégral* » peut « *poser problème pour vivre en société* », et ce chiffre reste nettement majoritaire quand il concerne le simple « *port du voile* » (61%, en hausse de 3 points après quatre vagues de repli). « *L'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet* » (48%) suscite aussi des réserves importantes, et là aussi en progression par rapport à l'an dernier (+2 points). En revanche, les Français sont nettement moins choqués par « *le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kebir* » (33%), « *les prières* » (30%), « *l'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool* » (23%) et enfin « *le jeûne du ramadan* » (21%), avec un net recul de la proportion de sondés rétifs à ces pratiques au cours des dernières années qui se poursuit en 2017 (-1 à -4 points).

Parallèlement, on note une poursuite de l'amélioration de l'image des musulmans en tant que tels (cf. graphique 8), bien mieux considérés que leur religion. 81% des personnes interrogées jugent que « *les Français musulmans sont des Français comme les autres* », en hausse de 1 point par rapport à l'an dernier et, au total, de 16 points au cours des quatre dernières années. Même les sympathisants FN (55%) ou les personnes se disant « *plutôt raciste* » et « *un peu racistes* » (56%) sont d'accord avec cette proposition. De même, 82% des sondés estiment qu'« *il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans de bonnes conditions* », soit une hausse de 3 points en un an et de 14 points depuis la période 2013-2014.

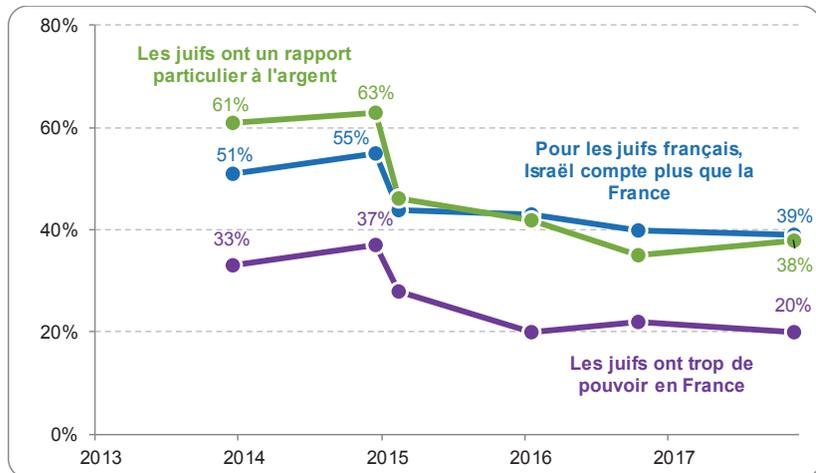
**Graphique 8 – La perception des personnes de confession musulmane**



### C. Des préjugés antisémites qui touchent encore une minorité non-négligeable de la population

Les préjugés à l'égard des juifs sont désormais nettement minoritaires dans l'opinion (cf. graphique 9). Ainsi, 20% des Français jugent que « les juifs ont trop de pouvoir en France » (- 2 points), 38% (+ 3 points) pensent que « les juifs ont un rapport particulier à l'argent », et 39% (- 1 point) estiment que « pour les juifs Français, Israël compte plus que la France ».

**Graphique 9. L'évolution des préjugés antisémites**



Par ailleurs, **l'intégration des juifs Français n'est pas un problème aux yeux des sondés** : une très large majorité (91 %) partage l'opinion selon laquelle « *les Français juifs sont des Français comme les autres* », un chiffre en hausse de 3 points et qui atteint son plus haut niveau dans ce baromètre. À noter que les niveaux mesurés à cette question pour « *les Français musulmans* » (80 %) et surtout « *les Français Roms* » (58 %) sont nettement inférieurs.

D'autre part, **les questions les plus polémiques touchent assez peu le grand public** : ainsi, seuls 19 % des Français pensent qu'on l'on « *parle trop de l'extermination des juifs pendant la Seconde Guerre mondiale* », un chiffre stable après un net recul l'an passé.

De manière générale, les opinions antisémites sont plus répandues parmi les sympathisants de droite, et nettement plus chez les proches du FN. En revanche, contrairement à certains discours sur la montée d'un « *nouvel antisémitisme* » de gauche, **les sympathisants de la gauche radicale (extrême gauche, Front de Gauche) ne montrent pas de disposition particulière à approuver ces préjugés, bien au contraire : ils les rejettent systématiquement plus que la moyenne des Français**. Ces différences que l'on retrouve quelles que soient les minorités testées dans le baromètre montrent que le rejet de « *l'autre* » se structure de la même manière et selon les mêmes logiques pour tous les groupes.

## 5. Plus que jamais, la lutte contre le racisme et les discriminations est une demande forte de la population

### A. La lutte contre le racisme est un objectif approuvé par les trois quarts des Français

On l'a vu, près d'un Français sur deux (48 %) juge désormais que « *rien ne peut justifier les réactions racistes* », un chiffre **en constante progression** au cours des dernières années. Conséquence de cette évolution, **pour une nette majorité des Français (76 %, + 5 points), « une lutte vigoureuse contre le racisme est nécessaire en France »**, 46 % étant même « *tout à fait d'accord* » avec cette opinion. C'est le plus haut niveau enregistré sur cette question depuis qu'elle a été posée pour la première fois en 2002 (59 % jugeaient à l'époque que la lutte contre le racisme était nécessaire). À noter que **cette opinion est majoritaire même chez ceux qui se disent « plutôt racistes » ou « un peu racistes » (66 %)**, de même que parmi les sympathisants FN (56 %).

Une proportion légèrement inférieure mais toujours nettement majoritaire et en progrès juge aussi qu'il est nécessaire de lutter vigoureusement contre « *l'antisémitisme* » (70 %, + 6) ou encore « *l'islamophobie* » (68 %, + 6 points). Enfin, la lutte contre « *les discriminations à l'égard des personnes en situation de handicap* » est jugée prioritaire par près de neuf Français sur dix (84 %).

## B. Des insultes racistes, antisémites, homophobes ou sexistes qui doivent être condamnées

Les insultes proférées à l'encontre de différentes communautés sont elles aussi **très largement condamnées** par les Français, et ceci **dans des proportions très comparables**, signe que **c'est le fait de préférer une insulte davantage que le groupe visé qui choque l'opinion**. Ainsi, 86 % des Français pensent que des personnes qui tiennent publiquement un propos comme « *sale Arabe* » (+ 3 points), « *sale Français* » (+ 3 points) ou « *sale juif* » (+ 2 points) doivent être condamnées, ce chiffre étant de 85 % pour une insulte comme « *sale Rom* » (+ 2 points) ou « *sale chineoise* » (+ 3 points) et de 84 % pour «  *salope* » (+ 5 points). Plus précisément, entre 37 % et 41 % des personnes interrogées pensent que ces différentes insultes doivent même être « *condamnées sévèrement* », là encore à des niveaux très proches. On note une légère progression de la volonté de condamner ce type de propos par rapport à l'an dernier, notamment les insultes misogynes : le contexte international de prise de conscience des situations de harcèlement a pu ici jouer un rôle.

Sans surprise, les sympathisants du FN sont les plus enclins à faire preuve de mansuétude envers les personnes tenant publiquement de tels propos : seuls 30 % estiment qu'il faut « *condamner sévèrement* » l'insulte « *sale Arabe* » (9 points de moins que la moyenne des Français), 28 % « *sale juif* » (12 points de moins) et 27 % « *sale Rom* » (10 points de moins). En revanche, ils sont un peu plus sensibles à l'insulte « *sale Français* », 43 % d'entre eux jugeant que ces propos doivent être condamnés sévèrement, contre 41 % pour l'ensemble des sondés (83 %).

## C. Un refus très majoritaire des discriminations

De manière générale, **les Français désapprouvent largement les comportements discriminatoires** testés dans le baromètre, même si on enregistre dans cette vague un reflux parfois sensible. Ainsi, 93 % (- 2 points) estiment qu'il est « *grave* » de « *refuser l'embauche d'une personne noire qualifiée pour le poste* », ce chiffre atteignant 91 % (- 1 point) en ce qui concerne « *une personne d'origine maghrébine* ». De même, 76 % (- 7 points) pensent qu'il est grave d'être « *contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne noire* », et 71 % (+ 1 point) « *avec une personne d'origine maghrébine* ».

La légère différence entre la gravité perçue des discriminations envers « *les personnes noires* » et « *les personnes d'origine maghrébine* » sont révélatrices de la différence de regard porté sur ces deux minorités par l'opinion. L'essentiel de cette différence est lié aux réponses des personnes qui se disent « *plutôt* » ou « *un peu* » racistes (cf. tableau ci-dessous), ce qui montre que **pour les personnes qui affirment être racistes, c'est avant tout les personnes d'origine maghrébines qui sont visées** et sans doute aussi, comme l'ensemble de l'étude le montre, les personnes musulmanes.

**Tableau 2. Pourcentage jugeant ces différents comportements « graves »**

	Refuser l'embauche...			Être contre le mariage d'un de ses enfants avec...		
	... d'une personne noire	... d'une personne d'origine maghrébine	Différence	... une personne noire	... une personne d'origine maghrébine	Différence
<i>Ensemble</i>	93 %	91 %	- 2	76 %	71 %	- 5
Plutôt / un peu racistes	84 %	80 %	- 4	60 %	44 %	- 16
Pas très racistes	93 %	93 %	=	71 %	73 %	+2
Pas du tout racistes	96 %	95 %	- 1	84 %	82 %	- 2

## Conclusion

Au cours des dernières années, les enseignements du baromètre racisme ont été clairs d'année en année : pendant la période allant de 2009 à 2014, les vagues successives enregistraient systématiquement une montée des crispations identitaires, marquée par le rejet croissant des minorités ethniques ou religieuses et par l'adhésion croissante aux préjugés les touchant. Les attentats de 2015 ont paradoxalement mis fin à cette dynamique, les vagues suivantes mettant au contraire à jour une progression de la tolérance et de l'ouverture à l'autre.

Cette tendance semble globalement encore à l'œuvre dans la vague 2017, mais à un rythme nettement moins net. Et sur certains indicateurs, on constate même un léger reflux de cette tendance à une plus grande tolérance. Des évolutions divergentes qui ne s'expliquent pas facilement, car elles ne semblent pas liées à certaines minorités ou à certains préjugés.

Seuls les résultats de 2018 nous permettront rétrospectivement de dire si cette vague n'est qu'une pause dans une tendance plus profonde à la progression de l'ouverture à l'autre ou si elle amorce au contraire une nouvelle période de fermeture et de crispations. Quoi qu'il en soit, l'objet de ce baromètre est toujours pleinement d'actualité. En effet, malgré leur recul récent, les opinions racistes, xénophobes ou ethnocentristes restent fermement ancrées au sein d'une partie importante de l'opinion publique.

## CHAPITRE 2

# ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS – LE REGARD DES CHERCHEURS

Les chercheurs dont les travaux vont suivre ont une expertise solide sur ces questions. Quelques éléments de présentation de Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale suffisent à s'en convaincre.

Nonna Mayer, directrice de recherche émérite du CNRS au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, a présidé l'Association française de science politique de 2005 à 2016. Elle dirige la collection «Contester» aux Presses de Sciences Po, consacrée aux transformations des répertoires d'action collective. Ses champs de recherche sont la sociologie des comportements politiques, le racisme et l'antisémitisme, l'extrémisme de droite, ainsi que l'impact politique du genre et de la précarité.

Guy Michelat, directeur de recherche émérite du CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), a axé ses recherches sur les relations entre attitudes et comportements politiques et religieux, sur l'univers des croyances, les représentations de la laïcité, le racisme et l'antisémitisme.

Vincent Tiberj, docteur en science politique, est professeur des universités associé au Centre Émile-Durkheim de Sciences Po Bordeaux. Spécialisés dans les comportements électoraux et politiques en France, en Europe et aux États-Unis et la psychologie politique, ses travaux portent sur les modes de raisonnement des citoyens «ordinaires», la sociologie politique des inégalités sociales et ethniques, la sociologie de l'immigration et de l'intégration, l'explication du vote et les méthodes quantitatives.

Tommaso Vitale est *Associate Professor* de sociologie au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po. Ses thèmes de recherche principaux s'inscrivent dans les champs de la sociologie urbaine comparée et des politiques urbaines. Il est l'auteur d'ouvrages et d'articles traitant des conflits et des changements urbains, de la ségrégation spatiale, de la planification des services sociaux, ainsi que de l'élite et de la gouvernance locale de la restructuration industrielle.

## Section 1

## Questions de méthode

Depuis 1990, le rapport annuel de la CNCDH sur l'état du racisme et de la xénophobie en France s'appuie sur une enquête par sondage<sup>1</sup>, qui permet de suivre l'évolution des opinions à l'égard des minorités à travers le temps. Parce que les cibles et les formes d'expression du racisme se renouvellent et se diversifient sans cesse, la CNCDH est particulièrement attentive à y adapter la méthodologie de l'enquête, qui conditionne la validité des résultats. Grâce au soutien du Service d'information du gouvernement (SIG), le sondage en face-à-face est depuis l'an dernier complété par une enquête en ligne représentant l'essentiel des questions dans le même ordre. Elle permet notamment de mesurer les biais de « désirabilité sociale »<sup>2</sup>, soit la propension des personnes interrogées à vouloir apparaître sous un jour favorable à l'enquêteur ou à l'enquêtrice, à dissimuler au besoin des opinions contraires aux normes sociales, en particulier des opinions racistes ou xénophobes, ou à donner ce qu'elles pensent être la réponse attendue, en particulier les plus instruites<sup>3</sup>. Si le questionnaire est en ligne, si les personnes sondées sont seules face à leur ordinateur, ce biais devrait s'atténuer voire disparaître<sup>4</sup>. Après un rappel des modes de passation du questionnaire possibles, on comparera les réponses au sondage en ligne et en face-à-face et dans un second temps on s'interrogera sur la cause des écarts.

1. Conduite tous les ans sauf en 2001.

2. Sur ce sujet il existe une littérature abondante depuis le travail pionnier de Douglas D. Crowne et David Marlowe, « A new scale of social desirability independent of psychopathology », *Journal of Consulting Psychology*, 1960, 24, 4, p. 349-354; Franke Kreuter, Stanley Presser, Roger Tourangeau, « Social desirability bias in CATI, IVR, and Web surveys : The effects of mode and question sensitivity », *The Public Opinion Quarterly*, 2008, 72, 5, p. 847-65; Jia He et al., « Socially Desirable Responding Enhancement and Denial in 20 Countries », *Cross-Cultural Research*, 2015, 49, p. 227-249; Roger Tourangeau, Ting Yan, « Sensitive questions in surveys », *Psychological Bulletin*, 2007, 133, p. 859-883; Lynn Vavreck, « Survey Mode Effects : A Randomized Experiment. » 2015, communication au congrès annuel de l'American Association for Public Opinion Research, Hollywood (Florida) : [http://www.aapor.org/AAPOR\\_Main/media/AnnualMeetingProceedings/2015/C1-2-Vavreck.pdf](http://www.aapor.org/AAPOR_Main/media/AnnualMeetingProceedings/2015/C1-2-Vavreck.pdf); Olena Kaminska, Tom Foulsham, *Understanding Sources of Social Desirability Bias in Different Modes: Evidence from Eye-tracking*, ISER Working Papers Series (<https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/iser/2013-04.pdf> (consulté le 1<sup>er</sup> Janvier 2017)).

3. Geoffrey T. Wodtke, « Are Smart People Less Racist? Cognitive Ability, Anti-Black Prejudice, and the Principle-Policy Paradox », Population Studies Center Research Report 13-803, octobre 2013 (<http://www.psc.isr.umich.edu/pubs/pdf/rr13-803.pdf>, consulté le 31 décembre 2016).

4. Raphaëlle Butori, Béatrice Parguel, « Les biais de réponse - Impact du mode de collecte des données et de l'attractivité de l'enquêteur », AFM, 2010, France. 2010. <halshs-00636228>; Clifford Nass, Youngme Moon, Paul Carney, « Are respondents polite to computers? Social desirability and direct responses to computers », *Journal of Applied Social Psychology*, 1999, 29, 5, 1093-1110; Flora Chanvri, Viviane Le Hay, « Les effets du mode d'administration, téléphone ou Internet, sur la mesure de la confiance », communication au Congrès de l'Association française de sociologie, Grenoble, juillet 2011 (<http://docplayer.fr/12521471-Les-effets-du-mode-d-administration-telephone-ou-internet-sur-la-mesure-de-la-confiance.html>, consulté le 1<sup>er</sup> Janvier 2017).

## 1. Les modes de passation des enquêtes par sondage

Il y a différentes manières d'administrer une enquête d'opinion et chacune a ses avantages et ses défauts<sup>5</sup>. L'entretien en face-à-face avec une enquêtrice ou un enquêteur, au domicile de la personne interrogée, a été longtemps privilégié. Il permet d'établir une relation de confiance, de relancer la personne, de l'inciter à répondre. Cette interaction peut toutefois aussi biaiser les réponses et il y a une littérature foisonnante sur « l'effet enquêteur », mesurant comment non seulement ses relances mais son apparence, sa manière de s'habiller, son origine ethnique, son sexe, et même ses opinions politiques et religieuses peuvent inconsciemment influencer les réponses<sup>6</sup>. Mais l'accès de l'enquêteur au domicile des particuliers est devenu plus difficile, compte tenu de l'expansion de l'habitat en zones rurales ou périurbaines lointaines et des mesures de sécurité accrue (chiens, barrières, digicodes, interphones). Et on peut penser que les personnes qui laissent entrer chez elles ont un profil particulier, qu'elles sont plus confiantes, plus ouvertes, traits apparemment plus fréquents à gauche<sup>7</sup>. L'enquête par courrier postal permet de faire des questionnaires plus longs que la personne peut remplir à sa convenance, elle n'est pas influencée par l'enquêteur. Mais le taux de réponse est particulièrement faible, la personne n'a pas d'incitation à répondre ni d'aide pour remplir le questionnaire et les personnes instruites seront plus susceptibles d'aller jusqu'au bout. Le sondage au téléphone est moins intrusif qu'en face-à-face, moins coûteux, et plus souple que les deux précédents, surtout quand il est assisté par ordinateur (Cati). Il permet une meilleure couverture du territoire et un contrôle des enquêteurs. La génération aléatoire de numéros de téléphone permet d'atteindre les abonnés sur liste rouge ou sans téléphone fixe. Mais l'effet enquêteur demeure, la multiplication des sollicitations téléphoniques fait baisser la propension à accepter de répondre à un sondage et les échantillons témoignent du même biais « de gauche » qu'en face-à-face.

Avec la révolution numérique, ce sont les sondages en ligne qui ont le vent en poupe. Les *access panel* se sont multipliés, soit des panels de personnes volontaires pour répondre à des enquêtes par sondage, recrutées et fidélisées par les instituts de sondage, qui disposent ainsi d'un vivier de « sondables »

5. Le Centre d'étude et d'observation des conditions de vie (Credoc) a comparé une enquête en ligne à une enquête face à face pour la 37<sup>e</sup> vague de son baromètre sur les conditions de vie et les aspirations. Voir Patricia Croutte et al., « Une approche de l'effet du passage sur Internet d'une enquête en population générale », Credoc, *Cahier de recherche*, 333, décembre 2015.

6. Herbert H. Hyman, William J. Cobb et al., *Interviewing in Social Research*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1954 ; Roger Tourangeau, Lance J. Rips, Kenneth A. Rasinski, *The psychology of survey response*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2000 ; Anderson, Barbara A., Brian D. Silver, and Paul R. Abramson, « The Effects of Race of the Interviewer on Measures of Electoral Participation by Blacks in SRC National Election Studies », *Public Opinion Quarterly*, 1988, 52, p. 53-83 ; Barbara A. Anderson, Brian D. Silver, Paul R. Abramson, « The Effects of the Race of Interviewer on Race-Related Attitudes of Black Respondents in SRC/CPS National Election Studies », *Public Opinion Quarterly*, 1988, 52, p. 289-324 ; Darren W. Davis, Brian D. Silver, « Stereotype Threat and Race of Interviewer Effects in a Survey on Political Knowledge », *American Journal of Political Science*, 2002, 47, p. 33-45.

7. Ainsi dans les deux dernières enquêtes électorales du Centre d'études européennes de 2012 et 2017, l'échantillon des répondants a voté plus à gauche, moins à droite et moins Le Pen que la moyenne des Français. Voir Florent Gougou, Nicolas Sauger, « The 2017 French Election Study (FES 2017): a post electoral cross-sectional survey », *French Politics*, 2017, 15, p. 360-370.

potentiels dont ils connaissent le profil et d'où ils peuvent tirer des échantillons *ad hoc*. C'est peu coûteux, rapide, les panélistes répondent à leur rythme, et surtout il n'y a pas *a priori* de biais lié à la présence d'un enquêteur ou d'une enquêtrice. Les études existantes tendent à montrer que du coup la parole des personnes interrogées paraît plus libre sur des sujets sensibles comme la sexualité, la maladie, la politique, l'immigration<sup>8</sup>. Ce devrait être le cas sur le racisme. Il y a toutefois d'autres biais. La fracture numérique n'a pas disparu. Selon Agoravox en 2016 on comptait 18 % de foyers sans Internet, et ils ont un profil particulier où dominent les non-bacheliers, les titulaires de bas revenus, les personnes âgées<sup>9</sup>. Toute une partie de la population, la plus précaire, reste à l'écart de ce type de sondage. À ce biais de sélection s'ajoute le biais lié au recrutement des internautes, au profil de celles et ceux qui acceptent de faire partie de ces panels. Il y a aussi des risques de professionnalisation, on sait que ces panélistes appartiennent souvent à plusieurs *access panels* en même temps<sup>10</sup>. Et la contrepartie de la liberté laissée aux personnes interrogées peut-être un manque de concentration, la tentation d'en finir vite, de répondre n'importe quoi, biais pas toujours faciles à détecter même si les instituts ont mis au point, au moins pour les *access panels*, des techniques de contrôle de plus en plus sophistiquées (contrôle de cohérence des réponses du même panéliste d'une enquête à l'autre sur les questions sociodémographiques ; contrôle du temps de réponse minimal par page et pour l'ensemble du questionnaire ; contrôle des réponses systématiquement similaires sur les batteries d'items, etc.)<sup>11</sup>.

Pesant les avantages et les limites respectifs de ces méthodes, nous avons cherché à tester un éventuel biais de désirabilité sociale dans les enquêtes CNCDH, susceptible d'entraîner une sous-déclaration des opinions racistes et antisémites, en comparant deux modes de passation. Comme l'an dernier, une enquête en ligne a été menée au même moment que l'enquête en face-à-face, auprès d'un échantillon de même taille. Cette année elle reprend 60 % des questions du sondage en face-à-face (contre la moitié en 2016), dans le même ordre<sup>12</sup>.

8. Voir le rapport du CREDOC cité de Patricia Croutte et al., « Des panelistes moins compatissants, plus racistes et aussi moins heureux : le résultat d'une franchise plus assumée, seul face à l'écran ? » art. cit. p. 34-36.

9. Voir Lucie Brice, Patricia Croutte, Pauline Jauneau-Cottet, Sophie Lautie, *Baromètre du numérique. Édition 2015*, CREDOC, juin 2015.

10. Ronan Divard, « La représentativité des échantillons issus d'*access panels* en ligne : une question majeure pour l'avenir des études de marché », 2009, <hal-00819324>, p.14. Pour une revue de la littérature, voir Didier Fripiat, Nicolas Marquis, « Les enquêtes par Internet en sciences sociales, un état des lieux », *Population*, 2010, 65(2), p. 309-338.

11. Voir Marie Eve Gingras et Hélène Belleau, « Avantage et désavantages du sondage en ligne comme méthode de collecte des données : une revue de la littérature », INRS *Working paper*, 2, mai 2015 : <http://espace.inrs.ca/2678/1/Inedit02-15.pdf>

12. Soit 49 questions sur 81. L'enquête IPSOS en ligne porte sur un échantillon de 1 000 personnes représentatif de la population adulte résidant en France métropolitaine construit selon la méthode des quotas (par sexe, âge, profession de la personne de référence du foyer, après stratification par région et catégorie d'agglomération), conduite du 6 au 13 novembre 2017, en parallèle avec l'enquête en face-à-face menée par IPSOS du 6 au 14 novembre (N=1003).

## 2. La comparaison des réponses dans l'enquête en ligne et en face-à-face

La comparaison des réponses sur les deux échantillons fait ressortir trois différences majeures, les mêmes que celles qu'observait l'étude CNCNDH de 2016<sup>13</sup> et celle du CREDOC sur les conditions de vie de 2015. Le taux de réponse aux questions des personnes interrogées en ligne est plus élevé qu'en face-à-face. Ces dernières privilégient les modalités de réponses intermédiaires aux plus tranchées. Et globalement leurs réponses sont nettement plus intolérantes.

Les taux de sans réponses (refus de répondre et « ne sait pas » cumulés) sont globalement assez bas dans les deux enquêtes CNCNDH 2017. Ils sont toutefois généralement plus élevés en face à face qu'en ligne, sans doute par réticence à se livrer face à un enquêteur, surtout sur des questions sensibles comme celles qui ont trait à l'antisémitisme, ou aux responsabilités dans le conflit israélo-palestinien. Ainsi la question portant sur le stéréotype du pouvoir excessif des juifs suscite dix fois plus de sans réponses en face-à-face qu'en ligne (19% contre 2%), celle sur les responsabilités dans la poursuite du conflit israélo palestinien 20% contre zéro. Le taux de sans réponse s'élève également en face-à-face pour des sujets sur lesquels les opinions ne sont pas encore faites, comme les stéréotypes à propos des Asiatiques, communauté dont on parle surtout depuis leur mobilisation contre les nombreuses agressions dont ils ont été victimes. Ainsi le cliché selon lequel ils seraient « très travailleurs » suscite 14% de sans réponse en face-à-face contre 2% en ligne. Cette absence de réponse est plus fréquente aussi pour les questions politiques. Sur l'échelle gauche droite en sept positions, 14% de l'échantillon interrogé en face-à-face refuse de se placer ou ne sait pas répondre, alors que le taux de réponse dans l'échantillon frôle les 100% (2 refus sur 1 000). De même à la question sur le vote aux deux tours de l'élection présidentielle, il n'y a aucun refus de répondre en ligne mais en face-à-face on en compte 9% pour le premier tour et 7% au second.

Dans le domaine des mœurs en revanche le taux de sans réponses est inexistant et depuis les années 60 la tendance de fond est à une libéralisation croissante des opinions. À première vue les réponses des deux échantillons diffèrent peu. Ainsi 6% seulement des sondés dans les deux échantillons rejettent catégoriquement l'idée que « l'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité » et 84% (versus 85%) rejettent l'idée selon laquelle « la femme est faite avant tout pour faire des enfants et les élever ». Toutefois des différences apparaissent quand on regarde de plus près les modalités de réponses choisies.

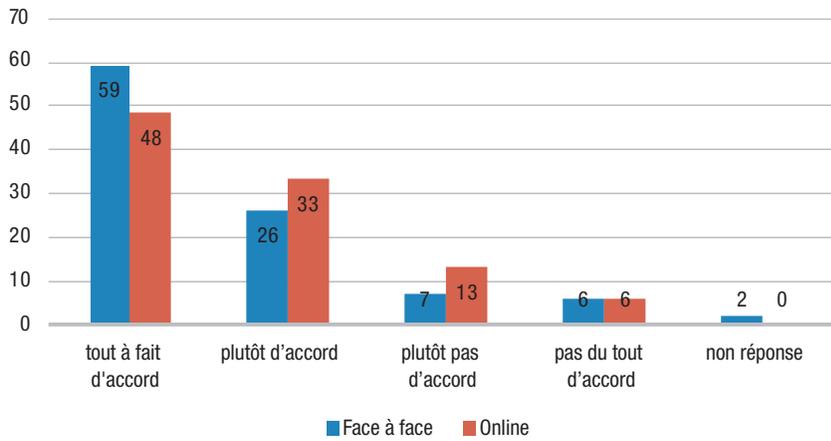
Les internautes choisissent moins souvent les modalités tranchées (« tout à fait d'accord » ou « pas du tout d'accord ») au profit des réponses intermédiaires (« plutôt d'accord » ou « plutôt pas d'accord »), solution de facilité, tandis qu'en face-à-face l'enquêteur pourrait inciter l'interviewé « à se positionner plus finement », comme le suggère l'étude du Credoc<sup>14</sup>. L'acceptation sans réserve de

13. Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale, « Questions de méthode », in CNCNDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2016*, Paris, La Documentation Française, 2017, p. 64-87.

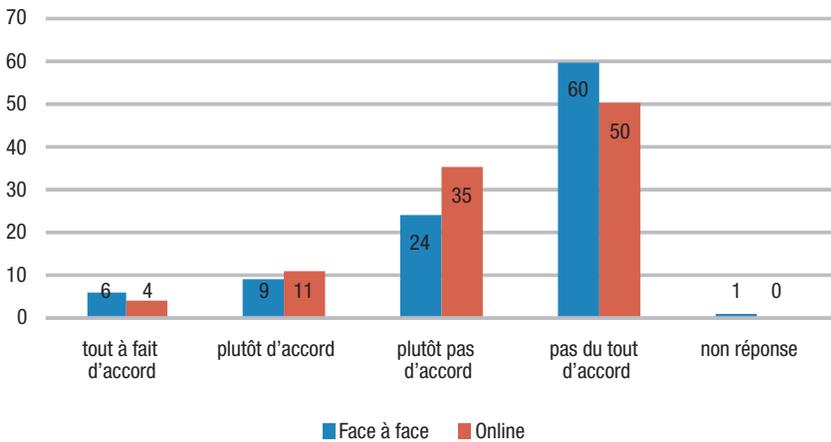
14. *Art.cit.*, p. 31.

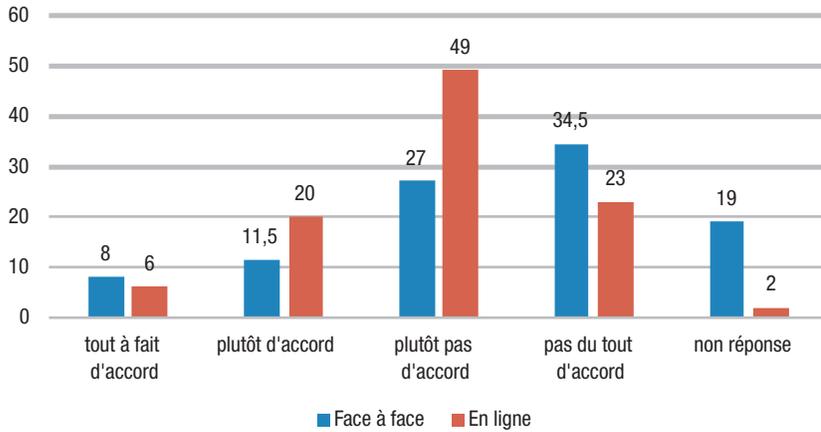
l'homosexualité est plus fréquente en face-à-face (59% « tout à fait d'accord » contre 48% en ligne), alors que les internautes sont plus nombreux à se dire « plutôt pas d'accord » (13% vs 7%) ou plutôt d'accord (33% contre 26%), (figure 1.1). Les opinions sur le rôle des femmes obéissent à la même logique (figure 1.2). 60% des sondés en face-à-face ne sont « pas du tout d'accord » pour les cantonner à la procréation et à l'éducation des enfants (contre 50% en ligne) tandis que 35% des internautes se disent « plutôt pas d'accord » (contre 24% en face-à-face) ou « plutôt d'accord (11 vs 9%) ». De même à la question sur le pouvoir excessif attribué aux juifs les internautes répondent plus souvent mais ils privilégient les réponses intermédiaires (figure 1.3), avec une fréquence des réponses « plutôt d'accord » et « plutôt pas d'accord » supérieure de respectivement 9 et 22 points à celle observée dans le face-à-face, et moins de « pas du tout d'accord » (23% contre 35%) et de « tout à fait d'accord » (2 points d'écart).

**Figure 1.1 Acceptation de l'homosexualité**

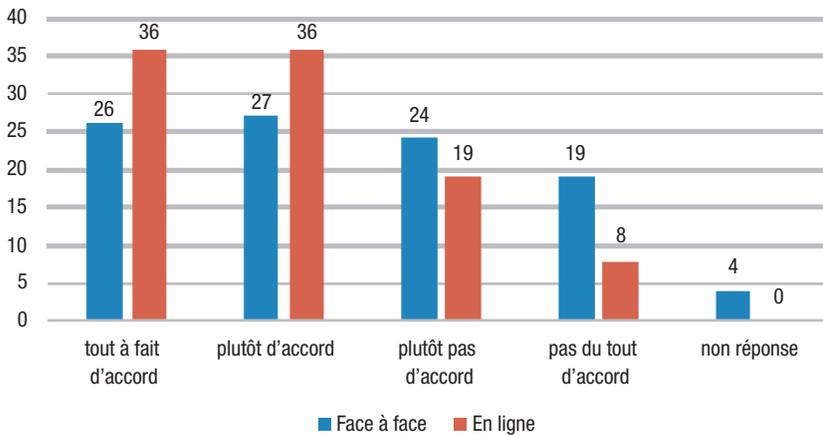


**Figure 1.2 Les femmes sont faites pour avoir/élever des enfants**

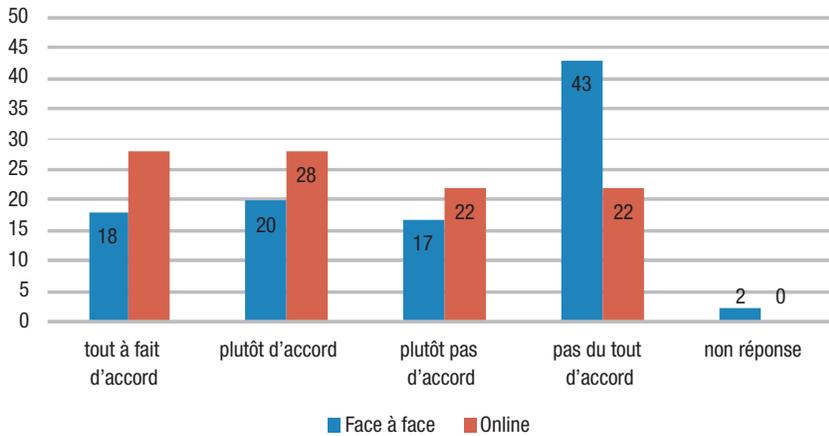


**Figure 1.3 Les juifs ont trop de pouvoir en France**

Enfin le niveau exprimé d'intolérance est nettement plus élevé en ligne, surtout sur les questions relatives aux immigrés, à l'islam et à la sécurité. On trouve des écarts de plus de 20 points sur le sentiment qu'il y a trop d'immigrés en France (figure 1.4) et sur le rétablissement de la peine de mort (1.5), sur le fait que la religion musulmane évoque quelque chose de négatif (52% contre 30%), le sentiment qu'en France aujourd'hui « on ne se sent plus chez soi comme avant » (67% contre 47%) ou encore le refus de donner le droit de vote aux étrangers non Européens pour les élections locales (66% contre 42%).

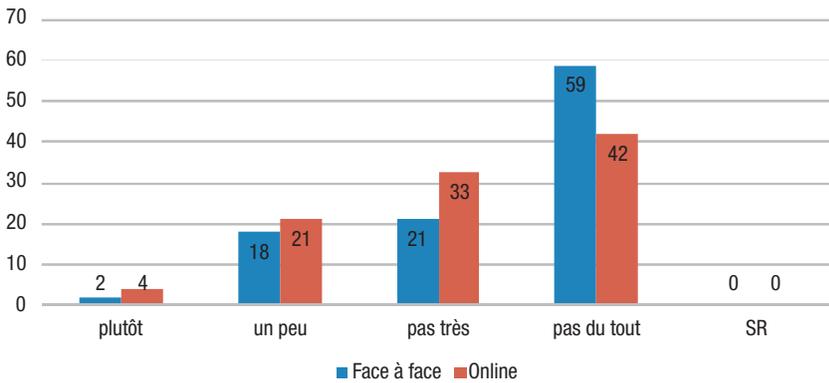
**Figure 1.4 Trop d'immigrés en France**

**Figure 1.5 Rétablir la peine de mort**



Et cette intolérance est assumée dans le panel en ligne, dont 42% seulement se définissent comme « pas du tout raciste » contre 59% dans l'enquête en face-à-face (figure 1.6). Elle l'était pareillement dans l'enquête du CREDOC sur la même question posée en 2015 (58% de « pas du tout raciste » dans l'enquête en face-à-face contre 43% dans l'enquête en ligne)<sup>15</sup>.

**Figure 1.6 Se dire raciste**



### 3. L'explication des écarts

Est-ce seulement le fait d'être seul face à son écran, sans avoir à se soucier de l'image donnée à l'enquêteur ou l'enquêtrice, qui facilite l'expression d'opinions racistes et autoritaires? Il faudrait faire la part de ce qui tient au mode de passation du questionnaire proprement dit et ce qui tient aux caractéristiques des deux échantillons, au fait qu'au départ ce ne sont pas les mêmes personnes qui acceptent d'être interrogées en ligne et en face-à-face. L'an dernier l'échantillon en ligne était plus à droite que celui du face-à-face, et il incluait moins de

15. *Ibidem* p. 34.

personnes issues de l’immigration, autant de facteurs susceptibles de tirer dans le sens d’une moindre acceptation des minorités. Ce positionnement plus à droite des internautes se retrouvait déjà dans l’enquête du CREDOC 2015 précitée : 37 % de l’échantillon en ligne, contre 27 % dans celui du face-à-face se plaçaient à droite sur l’échelle gauche droite<sup>16</sup>. A *contrario* on peut faire l’hypothèse, en se fondant sur ce que l’on observe dans les enquêtes électorales, qu’il y a un biais de gauche dans l’échantillon de face-à-face, le fait d’ouvrir sa porte et de faire entrer chez soi un inconnu témoignant d’une confiance en la nature humaine qui irait plus souvent avec un positionnement idéologique à gauche. La reprise de l’enquête en ligne cette année permet de vérifier si ces différences sont un effet du hasard ou ont un caractère structurel. Nous avons introduit cette année d’autres indicateurs susceptibles de les expliquer, notamment une question sur la confiance dans les autres (« *Diriez-vous de vous-même qu’on peut faire confiance à la plupart des gens, ou qu’on n’est jamais trop prudent quand on a affaire aux autres ?* »), ainsi qu’une question sur la fréquence des usages d’Internet, pour évaluer la fracture numérique.

Il y a une différence, comme prévu, dans la fréquence des usages d’Internet (84 % de l’échantillon en ligne dit s’en servir plusieurs fois par jour contre 70 % en face-à-face). L’échantillon en ligne est aussi plus cosmopolite, déclarant plus souvent voyager que celui interrogé en face-à-face (un quart seulement ne voyage jamais contre 31 %) et avoir plus souvent vécu à l’étranger (23 % contre 16 %), autant de critères qui incitent à plus d’ouverture aux autres et de tolérance, même si l’effet s’estompe un peu quand on introduit le niveau de diplôme. Mais la comparaison systématique de la structure sociodémographique des échantillons ne révèle pas de différences pour ce qui est du sexe, de l’âge, du diplôme, de la taille de la commune de résidence, ou de la catégorie socioprofessionnelle. En revanche, comme l’an dernier, l’échantillon en ligne est moins issu de la diversité. Les personnes d’ascendance étrangère (parent ou grand parent) y sont moins nombreuses (31 % en ligne contre 37 % en face à face, dont 6 % d’origine non européenne contre 11 %), la différence étant particulièrement nette au niveau des grands-parents, un quart des internautes contre un tiers de l’échantillon en face-à-face déclarant au moins un grand-parent étranger. On y trouve également moins de musulmans déclarés (moins de 2 % dans l’échantillon en ligne contre un peu plus de 6 % en face-à-face). Politiquement enfin les internautes sont plus à droite, quel que soit l’indicateur choisi pour le mesurer. 28 % se classent à droite sur l’échelle gauche droite, proportion supérieure de 9 points à celle que l’on trouve en face-à-face. Inversement un tiers de l’échantillon interrogé en face-à-face se classe à gauche, soit une proportion supérieure de 9 points à celle qu’on trouve dans l’échantillon en ligne. En termes partisans il en va de même. L’échantillon du face-à-face se sent plus proche des partis de gauche, celui en ligne des partis de droite, notamment du FN que 13 % des internautes (contre 8,5 % en face-à-face) désignent comme le parti dont ils se sentent le plus proche.

16. La proportion de catholiques déclarés dans l’enquête en ligne était de 55 % (contre moins de 48 % dans l’échantillon en face-à-face) et ceux d’une autre religion 11 % (vs 5 %), la proportion de proches déclarés des partis de gauche 24 % (contre 35 %), celle des proches du FN 17 % (contre 8,5 %), la proportion se classant à droite sur l’échelle gauche droite de 40 % (contre 24 %). Voir le rapport CNCNDH 2016, *op.cit.*, p. 67.

On dispose surtout d'un indicateur supplémentaire par rapport à l'an dernier, le vote déclaré à l'élection présidentielle de 2017. Il permet non seulement de comparer les choix politiques de nos deux échantillons mais de les situer par rapport à l'électorat dans son ensemble. Parmi les sondés qui ont déclaré avoir voté au premier tour (82% des internautes contre 63% en face-à-face), les votes pour Jean-Luc Mélenchon et Emmanuel Macron sont nettement plus nombreux dans l'échantillon du face-à-face (de respectivement 8 et 4,9 points), et les votes de droite, en particulier ceux pour François Fillon et Marine Le Pen, nettement plus fréquents dans l'échantillon en ligne (respectivement + 4 et + 10,5). Au second tour, 38% des internautes ont voté pour Marine Le Pen, contre 22% des sondés en face-à-face (tableau 1.1). Au regard des résultats nationaux (tableau 1.2), les internautes se distinguent par un survote pour Marine Le Pen de 6 points au premier tour, de 4 au second, les sondés en face-à-face par un survote pour le candidat de la France insoumise (+ 8 points) et un rejet marqué de Fillon au premier tour (- 11 contre - 7 chez les internautes), et de Marine Le Pen au second (de presque 12 points). Autrement dit chacun des deux échantillons apparaît décalé par rapport aux choix électoraux exprimés nationalement lors du scrutin présidentiel de 2017, celui du face-à-face se positionnant plus à gauche et celui du sondage en ligne plus à droite. Des biais qui pourraient expliquer que le premier échantillon soit nettement plus tolérant que le second.

**Tableau 1.1. Votes à l'élection présidentielle de 2017 dans les deux échantillons (% aux exprimés)**

	En ligne	Face-à-face	Écart
<b>1<sup>er</sup> tour</b>			
Mélenchon	19,8	27,8	+ 8
Macron	21,9	26,8	+ 4,9
Fillon	13,2	9	- 4,2
Le Pen	27,5	17	- 10,5
<b>2<sup>e</sup> tour</b>			
Macron	61,8	77,8	16
Le Pen	38,2	22,2	16

**Tableau 1.2. Écarts entre les votes au niveau national et dans les deux échantillons (% aux exprimés)**

	National	Écart en ligne	Écart en face-à-face
<b>1<sup>er</sup> tour</b>			
Mélenchon	19,6	+ 0,2	+ 8,3
Macron	24	- 2,1	+ 2,8
Fillon	20	- 6,8	- 11
Le Pen	21,3	+ 6,2	- 4,3
<b>2<sup>e</sup> tour</b>			
Macron	66,1	- 4,3	+ 11,7
Le Pen	33,9	+ 4,3	- 11,7

Ces écarts pourraient également refléter le degré de confiance dans la nature humaine, qui serait plus élevé à gauche. Les résultats à première vue confirment cette hypothèse. Dans l'enquête en face-à-face, la proportion de personnes estimant « qu'on peut faire confiance à la plupart des gens » est supérieure de 8 points à celle qu'on trouve en ligne (30% au lieu de 22%). Et confiance accrue dans les autres et positionnement politique vont de pair (tableau 1.3). Plus une personne se situe à gauche sur l'échelle gauche droite, plus elle est confiante, quel que soit le mode de passation du questionnaire. À gauche comme à droite, dans les deux échantillons, cette confiance est plus basse aux extrêmes (positions 1 et 7 de l'échelle) que dans les positions de gauche ou de droite modérée (positions 2-3 et 5-6). Elle est moins forte aussi au centre (position 4), qui est partiellement une position refuge, pour des personnes qui ne se reconnaissent ni dans la droite ni dans la gauche. Mais quel que soit le positionnement politique de la personne interrogée, il subsiste un effet du mode de passation du questionnaire : le niveau de confiance dans les autres est toujours plus élevé en face à face qu'en ligne.

**Tableau 1.3. Niveau de confiance en autrui par position sur l'échelle gauche droite dans les deux échantillons (%)**

	Position sur l'échelle gauche droite						
	1	2	3	4	5	6	7
En ligne	32	42	34	15	22	18	5
Face à face	42	50	46	26	31	18	9
Écart	+ 10	+ 8	+ 12	+ 11	+ 9	0	+ 4

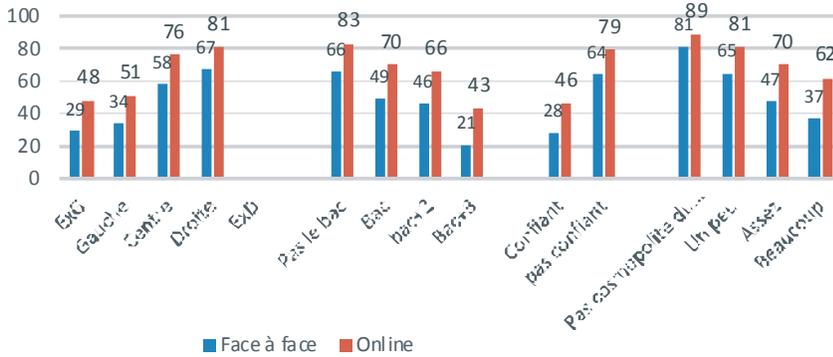
Reste à tester l'effet du mode de passation du questionnaire une fois contrôlé celui de toutes les variables explicatives utilisées jusqu'ici. Pour cela nous avons travaillé sur un fichier cumulé des deux enquêtes. Puis en utilisant la technique de la régression logistique, nous avons cherché si à âge, sexe, diplôme, religion, origine, orientation politique comparables, subsistait un effet propre du mode de passation du questionnaire sur le niveau de tolérance, ce dernier étant repéré par le sentiment « qu'il y a trop d'immigrés en France » (tout à fait ou plutôt d'accord). Dans un second temps nous avons ajouté la confiance dans les autres au modèle<sup>17</sup> et dans un troisième temps le degré de cosmopolitisme et d'ouverture au monde, mesuré par un indicateur croisant usage d'Internet (au moins une fois par jour), le fait d'avoir voyagé et d'avoir vécu à l'étranger au moins trois mois.

Toutes les variables de contrôle testées ont sans exception un impact statistiquement significatif sur le sentiment anti-immigrés, toutes choses égales par ailleurs. Être un homme, jeune, de gauche, confiant à l'égard des inconnus, autant de traits qui abaissent la probabilité de donner la réponse intolérante. Inversement avoir un faible niveau d'instruction, avoir peu voyagé à l'étranger et peu pratiqué Internet, être catholique non pratiquant accroissent cette probabilité. Mais dans tous les cas de figure, le mode de recueil des opinions garde un effet

17. L'ensemble des régressions est disponible sur demande, en annexe figure le dernier modèle avec toutes les variables.

significatif, qui résiste à tous les contrôles et ajoute ses effets à ceux des autres variables comme l'illustrent les trois graphiques qui suivent. L'interrogation en ligne accroît la probabilité de donner une réponse intolérante, à âge, diplôme, sexe, orientation politique, ascendance et niveau de confiance en autrui et de cosmopolitisme constant et l'interrogation en face-à-face la réduit (figure 1.7).

**Figure 1.7. Probabilités prédites de juger qu'il y a trop d'immigrés par position sur l'échelle gauche droite, diplôme, degré de confiance et cosmopolitisme (%)**



Chacune de ces méthodes a donc des avantages et des biais spécifiques et plusieurs enquêtes, comme l'Enquête Sociale Européenne, sont en train d'expérimenter des méthodes de recueil mixtes, combinant le questionnaire en face-à-face avec une partie au téléphone ou en ligne<sup>18</sup>. Ceci dit, si le niveau d'intolérance observé varie d'un échantillon à l'autre, la structure des réponses et leurs évolutions dans le temps sont similaires. Dans les deux cas l'indice de tolérance se stabilise. Dans les deux cas, on observe la même cohérence des préjugés envers l'Autre, et les mêmes facteurs explicatifs sont à l'œuvre, en particulier l'appartenance générationnelle, le diplôme et l'orientation politique.

**Annexe. Régression logistique sur la proportion de personnes trouvant qu'il y a « trop d'immigrés en France » (tout à fait/plutôt d'accord)**

	B	Écart standard	Significativité	Exp(B)
Pas 1 <sup>a</sup> <b>Genre</b>				
Homme	-,231	,114	,043	,794
(Femme)				
<b>Âge</b>			,036	
18-24	-,567	,208	,006	,567
25-34	-,351	,184	,056	,704
35-49	-,101	,177	,568	,904
50-64	-,057	,156	,716	,945
(65 et +)				

18. [https://www.europeansocialsurvey.org/docs/methodology/Mixed-modes-in-the-ESS-6-experiments\\_in-Breen-et-al-2017.pdf](https://www.europeansocialsurvey.org/docs/methodology/Mixed-modes-in-the-ESS-6-experiments_in-Breen-et-al-2017.pdf)

	<b>B</b>	<b>Écart standard</b>	<b>Significativité</b>	<b>Exp(B)</b>
<b>Diplôme</b>			,000	
Aucun/≤Bac	1,495	,178	,000	4,458
Bac	1,018	,188	,000	2,768
Bac+2 (Bac+3)	,914	,202	,000	2,494
<b>Religion</b>				
Catho. prat.. relig.	,174	,305	,568	1,190
Prat. occasionnel	-,128	,183	,483	,880
Non pratiquant	,267	,132	,043	1,307
Autre religion (Sans religion)	-,034	,208	,870	,967
<b>Autoposition GD</b>			,000	
Très à gauche (1-2)	- 2,351	,239	,000	,095
Gauche (3)	- 2,100	,244	,000	,122
Centre (4/SR)	- 1,318	,218	,000	,268
Droite (5) (Très à droite (6-7))	-,657	,256	,010	,519
<b>Ascendance étrangère</b>				
≥ 1 P/Grand parent	,355	,152	,020	1,426
2+ (Aucun)	,095	,190	,619	1,099
<b>Méthode de recueil</b>				
Face-à-face (En ligne)	-,893	,115	,000	,410
<b>Confiance en autrui</b> (Non-confiance)	- 1,155	,128	,000	,315
<b>Cosmopolitisme</b>				
Faible	,961	,330	,004	2,614
Moyen	,305	,190	,109	1,357
Élevé (très élevé)	,036	,161	,825	1,036
Constante	1,441	,344	,000	4,223

Entre parenthèses la modalité de référence des variables explicatives.  $R^2$  de Nagelkerke de 0,37 et  $X^2$  du modèle 640,709 (23) sig. à 0,0000. En bleu les variables ayant un effet significatif en deçà du seuil de 0,05.

## Section 2

# La stabilité de l'indice de tolérance

Grâce à l'indice longitudinal de tolérance fondé sur les questions du baromètre annuel de la CNCDH, on peut mesurer les évolutions annuelles des préjugés depuis 1990. Cet indice montre que les sentiments à l'égard des immigrés et des minorités évoluent d'une année sur l'autre, parfois de manière brutale, tantôt vers plus de crispation, tantôt vers plus d'ouverture. L'évolution de la tolérance n'est donc pas un long fleuve tranquille, elle reflète la manière dont collectivement notre société construit son rapport à l'altérité. Les Français, quelles que soient leurs caractéristiques sociales et politiques, sont ambivalents sur ces questions, comme l'a montré le politologue Paul Kellstedt<sup>19</sup> pour les Américains. En chacun de nous coexistent des dispositions à l'ouverture aux autres ou à la fermeture. La domination des unes sur les autres dépend du contexte et particulièrement de la manière dont les élites politiques, médiatiques et sociales parlent et racontent l'immigration et la diversité.

L'année 2017, comme les années précédentes a été riche d'événements susceptibles de peser dans un sens ou dans un autre. On pense à la litanie des attentats perpétrés par les soutiens de Daesh. Les attaques cette année ont été moins spectaculaires et meurtrières que celles de Nice le 14 juillet 2016 ou celles de Paris et de Saint-Denis le 13 novembre 2015, mais elles ont maintenu ce climat de menaces si particulier. En 2017, les militaires de l'opération sentinelle ont été agressés au Louvre en février, à l'aéroport d'Orly en mars, à Levallois-Perret en août. Surtout le 20 avril, un homme a attaqué un fourgon de policiers et blessé mortellement l'un des agents, sur un lieu emblématique (les Champs-Élysées) à un moment particulièrement bien choisi : le soir d'une des rares émissions où tous les candidats à la présidentielle participaient à la même émission sur France 2 et à trois jours du 1<sup>er</sup> tour. Et puis la crise des réfugiés a perduré, avec la liste des naufrages en Méditerranée qui a continué de s'allonger, avec une situation à Calais toujours particulièrement tendue entre réfugiés, passeurs, habitants, associations et forces de l'ordre, avec les débats autour des Centres d'accueil et d'orientation (CAO) qui continuent de susciter nombre de craintes de la part d'habitants ou de groupements, mais aussi pléthore d'actions de solidarité locale envers les familles réfugiées.

Surtout, l'année écoulée était une année d'élection présidentielle. Pour la seconde fois de son histoire, le Front National a atteint le second tour de la présidentielle. Non seulement sa candidate Marine Le Pen établit un nouveau record de voix au 1<sup>er</sup> tour, avec 7,6 millions de suffrages, mais d'une part sa qualification a beaucoup moins mobilisé que celle de son père le 21 avril 2002 (1,5 million de participants aux manifestations du 1<sup>er</sup> mai 2002 contre 142 000 le 1<sup>er</sup> mai 2017 selon le ministère de l'intérieur) et d'autre part elle a encore progressé au second tour, rassemblant 10,6 millions de voix sur son nom.

19. Paul M. Kellstedt, *The Mass Media and the Dynamics of American Racial Attitudes*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2003.

Mais l'histoire de l'indice longitudinal de tolérance nous apprend que ces événements n'ont pas toujours l'effet attendu sur les évolutions de la xénophobie et de la tolérance. Ainsi les attaques terroristes ne produisent par elles-mêmes aucun effet systématique. Depuis 1990, la France a connu les attentats islamistes de l'été 1995 à Paris, ceux de Washington et New York en septembre 2001, ceux de Madrid en mars 2004, ceux de Londres en juillet 2005. Pourtant, en 1995, 2001 et 2004 on ne constate pas de crispation raciste. Entre 1994 et 1995, l'indice reste stable, entre 2000 et 2002, la tolérance progresse, tout comme entre 2003 et 2004. En revanche, on constate une baisse importante entre 2004 et 2005, avant tout à cause des émeutes en banlieue. Les événements n'aboutissent donc pas obligatoirement à nourrir les préjugés. C'est ce que confirme l'enquête de la CNCDH menée à l'automne 2017.

En fait, ce ne sont pas les événements en tant que tels qui pèsent directement sur les opinions des individus, mais la manière dont ces événements sont « cadrés » (*framed*) par les élites politiques, sociales et médiatiques. Leurs responsabilités sont donc particulièrement importantes pour créer un récit dominant. Par exemple en 2005 la focale autour « d'émeutes musulmanes » a été particulièrement présente dans les débats français, au détriment d'autres manières de couvrir et d'interpréter ces événements comme les inégalités sociales ou la relégation urbaine par exemple<sup>20</sup>. Ce prisme musulman a eu des conséquences majeures sur la montée de l'islamophobie dans certaines strates de l'opinion publique et a abouti à une baisse de l'indice longitudinal de tolérance de 6 points. À l'inverse, les attentats de janvier 2015 ont été l'occasion de « sortir par en haut », grâce notamment aux manifestants « je suis Charlie ». On sait que ces citoyens prônaient la tolérance, le refus des amalgames et l'attachement à la liberté d'expression et non le rejet de l'islam et des immigrés<sup>21</sup>.

L'attentat du 20 avril aurait pu nourrir l'intolérance. Marine Le Pen s'est d'ailleurs évertuée à jouer sur les peurs de nouvelles attaques<sup>22</sup>, mais d'autres cadrages étaient bien possibles et surtout, il semble que ce soit le discours d'hommage d'Étienne Cardiles, le compagnon du policier tué lors de cette attaque, qui a marqué les esprits. « Vous n'aurez pas ma haine », « Restons dignes et veillons à la paix », « La tempérance et la tolérance étaient tes meilleures armes », sa réaction est la preuve qu'une attaque terroriste peut mener à d'autres récits que ceux de la peur et du repli.

## 1. Les évolutions de l'indice global de tolérance

### Encadré 2.1. Présentation de l'indice longitudinal de tolérance

L'indice longitudinal de tolérance a été créé en 2008 par Vincent Tiberj selon la méthode élaborée par James Stimson. Son objectif est de mesurer de manière synthétique les évolutions de l'opinion publique à l'égard de la tolérance à la diversité avec une mesure comparable dans le temps.

Plutôt que de se fonder sur une seule question susceptible d'être affectée par des biais de mesure et d'erreur d'une année à l'autre, ou de ne pas être reposée chaque année, l'indice agrège désormais 69 séries de questions<sup>23</sup>. Pour 42 d'entre elles, soit environ 61 %, elles ont été posées à au moins 10 reprises.

20. Vincent Tiberj, *La crispation hexagonale*, Paris, Plon, 2008.

21. Le lecteur peut se référer notamment au numéro spécial de la *Revue Internationale de Psychologie Sociale* d'août 2016 sur ces manifestations : <http://www.rips-irsp.com/articles/10.5334/irsp.60/>

22. <http://www.frontnational.com/videos/appele-aux-francais-pour-vaincre-le-terrorisme/>

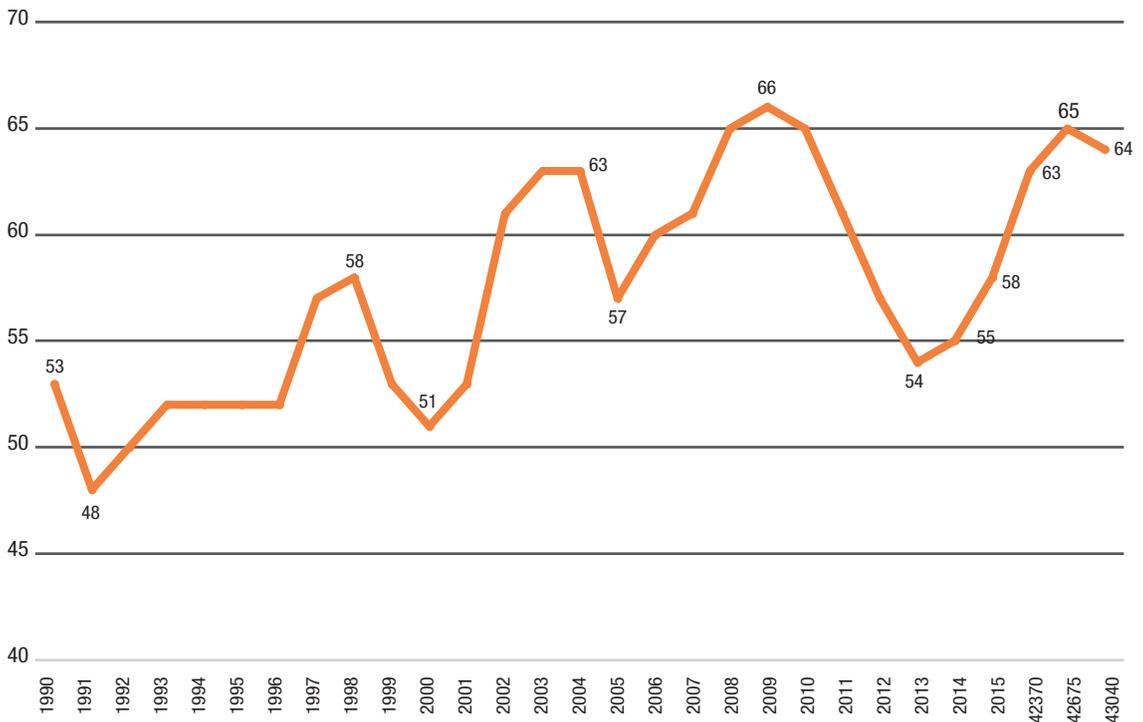
23. Ces variations dans la composition de l'indice d'une année sur l'autre peuvent induire des variations des niveaux absolus des scores. Mais l'intérêt de cet indice est avant tout de comparer les évolutions d'une année sur l'autre et dans le temps long.

Pour 11 d'entre elles, on dispose de mesures sur au moins 15 années. Outre la condition d'être répétées dans le temps, ces séries ont été sélectionnées si, et seulement si, la question portait sur une dimension préjudicielle à l'égard d'une minorité ethno-religieuse ou touchant directement l'individu dans son rapport à l'autre. Sont exclues les questions sur l'homosexualité, la peine de mort ou le sentiment d'insécurité par exemple. En revanche toutes les questions relatives à la tolérance à l'égard des juifs, des musulmans, des noirs ou des tziganes ont été incluses, tout comme des questions plus générales ayant trait au jugement sur l'immigration ou au multiculturalisme.

Chacune des séries utilisées dans le calcul de l'indice prend pour chaque année une valeur calculée en rapportant la proportion de positions tolérantes dans l'échantillon à la somme des proportions de réponses tolérantes et intolérantes. Ce score peut se comprendre comme la part d'opinions tolérantes exprimées. Si la question « les immigrés sont la principale source d'insécurité » obtient une note de 54, cela signifie que parmi les personnes ayant répondu à cette question, 54 % rejettent cette idée. Une fois ces valeurs calculées pour les 69 séries, une procédure statistique est appliquée qui permet de « résumer » l'information qu'elles contiennent pour aboutir à cette mesure synthétique.

Au final on obtient une note globale de tolérance pour l'année considérée, qui peut théoriquement évoluer de 0 si les personnes interrogées ne donnaient jamais la réponse tolérante, à 100, si elles la donnaient systématiquement. L'avantage des scores calculés pour chacune des années est qu'ils sont comparables. Ainsi une augmentation de l'indice sur une année équivaut à une progression de la tolérance dans l'opinion publique française, une diminution un retour vers l'intolérance. Le deuxième avantage de ce mode de calcul est que ces évolutions s'avèrent beaucoup plus fiables qu'une question ou un ensemble de questions. Ainsi, pour un échantillon de 1 000 personnes, la marge d'erreur pour une question est d'environ +/-3,2 %. Par exemple si 56 % des personnes interrogées estiment que les Roms forment un groupe à part dans la société, on sait qu'il y a 95 chances sur 100 que la proportion correcte varie entre 59,2 % et 52,8 %. Pour l'indice global calculé en 2009 par exemple, la marge d'erreur globale est de +/- 1,6 % pour le même intervalle de confiance (95 %).

**Figure 2.1. L'indice longitudinal de tolérance (1990-nov 2017)**



La tolérance entre novembre 2016 et novembre 2017 pourrait paraître en recul, mais compte tenu de la marge d'erreur il faut conclure plutôt à une stabilisation des opinions. Surtout, si on compare aux basses eaux de l'indice lors de la période 2012-2014, cette stabilité doit être vue comme la confirmation d'une période particulièrement favorable aux minorités. Autrement dit, malgré les attentats qui se sont succédés, malgré un débat politique qui a tendance à pointer du doigt les immigrés, leurs descendants et les réfugiés, la tolérance s'est maintenue à un niveau élevé. Ce niveau est équivalent à celui des années 2008 et 2010. Il place l'année 2017 dans les 5 années les plus tolérantes selon l'indice, seulement dépassée par l'année 2009 (qui constitue le record de tolérance avec un niveau de 66) et les années 2008, 2010 et 2016.

Bien sûr, on peut s'interroger sur cette stagnation de l'indice. Est-ce le signe que la France aurait atteint un plateau de tolérance depuis le début de l'année 2016? Ce retour à une situation et un niveau atteints il y a 8 ans peut être le signe que les « ambivalents » sur les questions d'immigration et de tolérance sont revenus à leur état d'esprit antérieur. Désormais, les individus qui restent du côté du rejet des immigrés pourraient avoir des opinions structurées et seraient alors moins sensibles au contexte, de la même manière que la relative stabilité de l'indice en 2013 et 2014 pourrait s'expliquer par le fait qu'on toucherait cette fois-ci au noyau dur « ouvert » de la société française.

Attention cependant, ceci n'est qu'un des scénarios possibles. On peut aussi se demander si on ne se dirige pas vers une augmentation de l'indice dans le temps, mais d'ampleur plus mesurée que dans la période 2014-2016, portée par le renouvellement générationnel et le niveau d'éducation. Il faut aussi rappeler que l'indice longitudinal est très sensible à la couleur politique du gouvernement, selon un phénomène identifié depuis longtemps par Wlezien<sup>24</sup> qu'il a appelé « l'effet thermostatique ». Si le gouvernement est de droite l'indice tend à s'orienter vers plus de tolérance, et vers plus de crispation s'il est de gauche. Le Président Macron et son gouvernement pourraient être difficilement classables de ce point de vue. Depuis l'élection de 2017, l'Élysée, Matignon et Beauvau parlent de politique migratoire équilibrée entre « fermeté » et « humanité », mais en novembre plusieurs associations en charge de gérer les centres d'accueil se sont opposées à la politique gouvernementale et plusieurs tribunes d'intellectuels (dont Jean Pisani-Ferry ou Yann Moix) ont dénoncé la gestion de la crise calaisienne. Ce cadrage pourrait bien aboutir à ce que progressivement la perception du pouvoir en place se « droitise ». Donc, suivant le mécanisme thermostatique on pourrait voir la tolérance progresser à l'avenir.

Enfin, il faut prendre en compte la question économique. Autant avant la crise de 2008 on n'avait pas noté de lien particulier entre niveau de chômage et évolutions de l'indice<sup>25</sup>, la baisse de l'indice des années 2012-2014 correspond aussi au moment où la crise produite par la grande récession de 2008 a été particulièrement centrale dans les préoccupations et le quotidien des Français.

24. Christopher Wlezien, « The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending », *American Journal of Political Science*, 39 (4), 1995, p. 981-1000.

25. James A. Stimson, Vincent Tiberj, Cyrille Thiébaud, « Le *mood*, un nouvel instrument au service de l'analyse dynamique des opinions : application aux évolutions de la xénophobie en France (1999-2009) », *Revue française de science politique*, 60 (5), 2010, p. 901-26.

Si jamais l'embellie (relative) du chômage venait à se confirmer dans les mois qui viennent, cela peut être un facteur bénéfique pour la relation aux immigrés et aux minorités.

## 2. Les évolutions de la tolérance en fonction des facteurs sociopolitiques

On sait depuis longtemps que les préjugés sont corrélés au niveau de diplôme, au renouvellement générationnel et au positionnement politique, *a fortiori* maintenant que les identités politiques sont fortement liées aux valeurs « culturelles » qui renvoient au rapport à l'autorité, à l'altérité ou à la liberté sexuelle<sup>26</sup>. De manière intéressante cette année, la stabilité au niveau global se retrouve dans chaque cohorte, chaque camp idéologique, chaque groupe de niveau de diplôme.

Figure 2.2. Les évolutions de la tolérance par cohortes de naissance



On retrouve des résultats bien connus désormais : plus une cohorte est récente, plus ses membres seront tolérants. Ainsi, entre 1999 et 2016, la cohorte née en 1977 et après a toujours été la plus tolérante, devant la cohorte 1967-1976. Ce graphique montre aussi que les préjugés sont les « échos de mondes anciens », notamment celui où la notion de race et le racisme biologique faisaient partie des évidences. Ce n'est pas un hasard dès lors si cohortes les plus anciennes comptent le plus d'intolérants en leur sein, reflétant le « sens commun » de l'époque dans laquelle ils ont grandi en matière de préjugés. On retrouve le

26. Parmi bien d'autres références : Dick Houtman, Peter Achterberg, Anton Derks, *Farewell to the leftist working class*, London, Transaction publishers, 2008. Vincent Tiberj « La politique des deux axes : variables sociologiques, valeurs et votes en France (1988-2007) », *Revue française de science politique*, 62 (1), 2012, p. 71-108.

même phénomène pour la place des femmes dans la société ou l'acceptation de l'homosexualité par exemple. Avoir grandi dans un monde où les femmes restaient à la maison et où l'homosexualité était considérée comme une « maladie » (ce qui fut le cas pour l'Organisation Mondiale de la Santé jusqu'en 1993) continue de marquer les opinions des individus encore aujourd'hui.

Enfin, les évolutions des indices par cohortes de naissance montrent bien que les préjugés ne sont pas une conséquence de l'âge. Par exemple entre 1999 et 2009, chaque cohorte a vieilli de 10 ans, pourtant la tolérance a considérablement progressé que l'on soit retraité (les cohortes nées avant 1940 ou entre 1940 et 1955), dans des classes d'âges actives (les cohortes 1956-66 ou 1957-77) ou jeune (né après 1977). Plutôt qu'une lecture liant mécaniquement conservatisme et âge, trop souvent présente dans les débats publics, il convient de raisonner en termes d'effets de période : indépendamment de leurs positions dans le cycle de vie, les individus sont aussi affectés par le contexte au moment de l'enquête, qui les incline soit vers plus de tolérance soit vers moins. De fait depuis le plancher de tolérance constatée en 2013-2014, la tolérance est remontée d'entre 12 et 15 points dans les différentes cohortes. On n'est pas encore revenu au niveau de 2009, mais les indices par génération s'en rapprochent fortement.

Figure 2.3. Les évolutions de la tolérance par niveau de diplôme

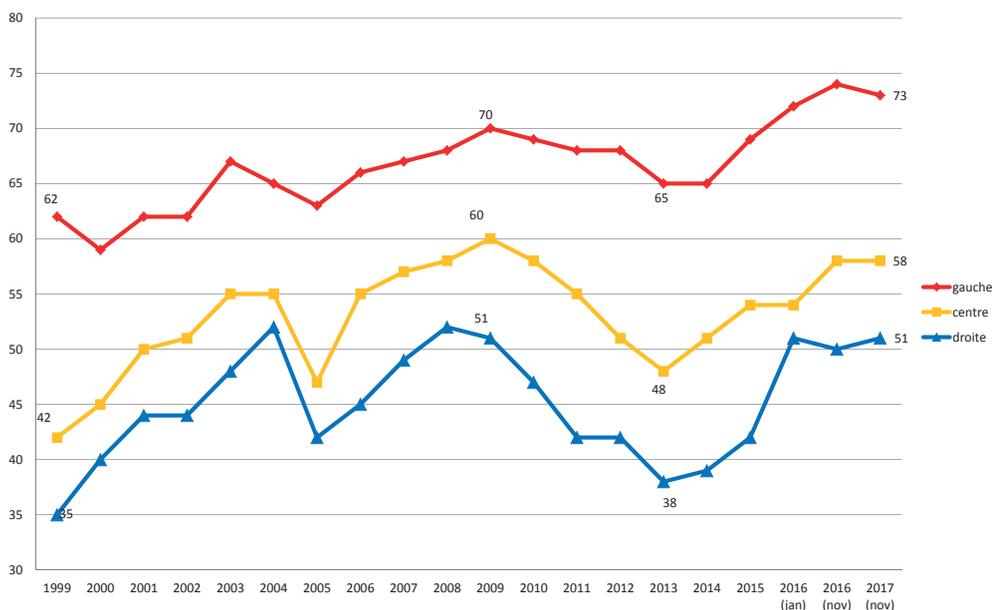


Les évolutions par niveau de diplôme sont également instructives et montrent combien les effets de contexte touchent des individus pourtant très différents, des *baby boomers* aux *millenials*, des diplômés de l'université aux sans-diplômes. Tous tendent à réagir de la même façon. Bien sûr on retrouve un phénomène classique des études sur les préjugés : plus on est diplômé, moins on est xénophobe. C'est vrai tout au long de la période durant laquelle on peut calculer l'indice longitudinal de tolérance par niveau d'instruction. Mais on constate combien les effets de contexte peuvent être forts : par exemple les diplômés

du primaire en novembre 2017 sont presque aussi tolérants que les diplômés de l'université de 2014.

Souvent, certains chercheurs considèrent qu'on surévalue l'importance du niveau d'éducation dans les préjugés. Ils pointent l'hypothèse d'un effet de désirabilité sociale qui fait que les diplômés du supérieur seraient mieux au fait des opinions dicibles et indicibles, autrement dit que leur plus grande ouverture serait surestimée. L'hypothèse de la désirabilité sociale est importante, mais les évolutions des indices démontrent que ce n'est pas suffisant. Ne devraient bouger en fonction du contexte que les plus diplômés, les plus au fait de l'actualité politique et de la « dicibilité » des opinions. Hors ce n'est pas le cas. Ceci plaide encore une fois pour l'ampleur des effets de période et des flux et reflux qu'ils produisent sur l'électorat.

**Figure 2.4. Les évolutions de la tolérance par positionnement politique**



La stabilité se retrouve selon les groupes politiques. Pour la troisième année consécutive, la droite reste divisée sur la question de l'immigration avec un indice de 51, qu'on peut traduire comme un rapport de force où les tolérants sont à peine plus nombreux que les intolérants. On aurait pu s'attendre à un recul de la tolérance dans cette partie de l'électorat, notamment après la campagne interne de Laurent Wauquiez pour la présidence de « Les Républicains », mais le niveau de tolérance de janvier 2016 s'est maintenu. Autre enseignement, les centristes restent encore très proches des électeurs de droite sur ces questions de tolérance, (7 points d'écart, contre 15 points avec la gauche). Enfin, la polarisation gauche/droite reste forte cette année : 22 points en novembre 2017.

### 3. Une stabilisation pour toutes les minorités

Figure 2.5. Les indices de tolérance par minorités

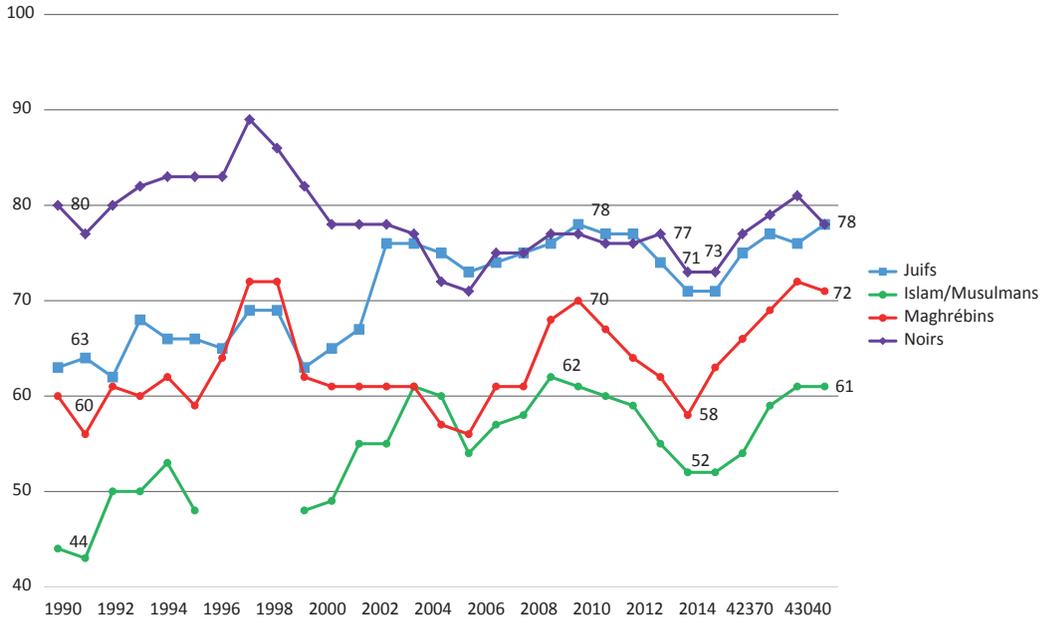
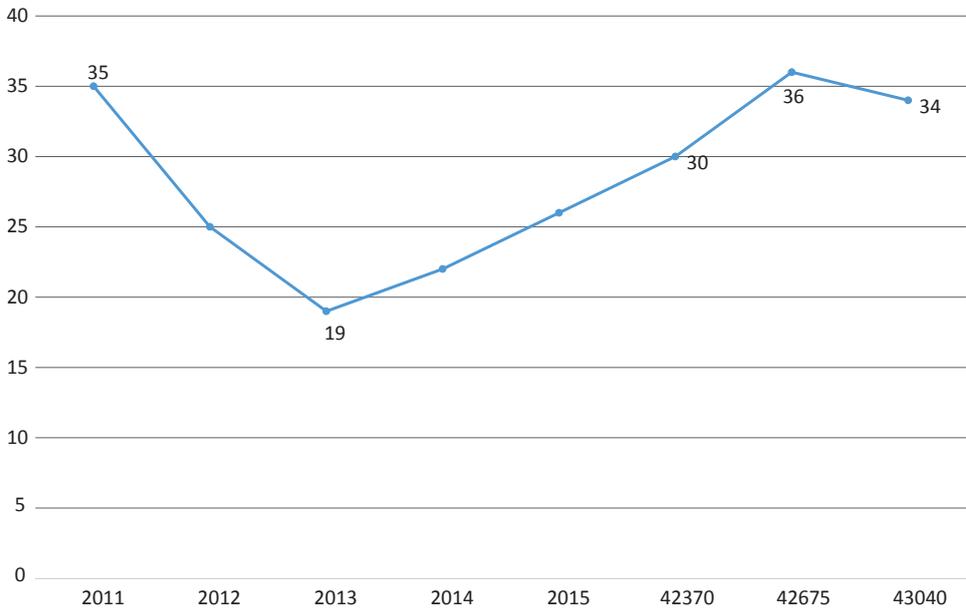


Figure 2.6. Indice de tolérance pour les tziganes



La tolérance générale est plutôt élevée en cette fin d'année 2017 mais cela se confirme aussi pour la plupart des minorités. Pour les musulmans, les Maghrébins ou les juifs, le score de 2017 est quasiment le même qu'en 2016. Seuls les Roms (- 2 points) et les noirs (- 3 points) semblent voir la tolérance à leur endroit régresser, mais seule cette dernière évolution dépasse la marge d'erreur, et pour toutes les minorités les scores restent largement supérieurs fin 2017 au niveau qu'ils atteignaient au moment de crispation qu'a connue la France au début des années 2010. Sinon on retrouve la hiérarchie habituelle de l'acceptation des minorités : les juifs et les noirs restent particulièrement bien acceptés, tandis que les Maghrébins, puis les musulmans et surtout les Roms restent particulièrement mal acceptés.

## Section 3

## L'articulation des différentes formes de racisme

L'indice longitudinal de tolérance synthétise les attitudes envers les minorités, il mesure un niveau moyen d'acceptation. Il s'agit maintenant d'ouvrir la boîte noire et d'explorer ces attitudes plus en détail, les relations qui les lient, les facteurs qui les expliquent, les argumentaires qui les sous-tendent.

### 1. La cohérence des préjugés envers l'Autre

L'indice longitudinal de tolérance synthétise le niveau de préjugé envers les « autres » à divers points du temps. Il ne permet pas de saisir les relations qui s'établissent entre les opinions exprimées. Forment-elles un pattern cohérent, symptomatique d'une attitude « ethnocentriste » au sens où l'entendaient les auteurs de *La personnalité autoritaire*, c'est-à-dire une disposition à valoriser les groupes auxquels on s'identifie, et à inférioriser les « autres », les *outgroups*<sup>27</sup> ? Y a-t-il un lien entre les préjugés envers les Juifs, les immigrés, les Musulmans, les Noirs, les Asiatiques, les Roms, ou s'agit-il de dimensions distinctes ? Un premier moyen de le vérifier est la technique des échelles d'attitudes hiérarchiques (encadré 1).

#### A. L'échelle d'ethnocentrisme

##### Encadré 1. Les échelles d'attitudes hiérarchiques<sup>28</sup>

- L'attitude est une variable latente, que l'on infère à partir des réponses données aux questions du sondage. Elle rend compte de la cohérence des opinions exprimées à propos d'un stimulus – par exemple le fait de systématiquement donner des réponses négatives aux questions sur les étrangers, les immigrés, les minorités dénotera une attitude ethnocentriste.
- La technique des échelles d'attitude permet de vérifier s'il existe bien une telle attitude. Elle permet de classer les individus sur un continuum, des moins aux plus porteurs de l'attitude concernée à partir d'un ensemble de questions dont on fait l'hypothèse qu'elles relèvent bien toutes de l'attitude à mesurer (hypothèse d'unidimensionnalité), et de leur attribuer un score selon l'intensité de leur attitude.
- Il existe de multiples techniques pour construire une échelle. On retient ici une variante de l'analyse hiérarchique<sup>29</sup>, celle de Loewinger, la plus exigeante. Au lieu de postuler une métrique identique pour toutes les réponses (par exemple en donnant par convention à la réponse « tout à fait d'accord » la note 4, « plutôt d'accord » la note 3, « plutôt pas d'accord » la note 2 et « pas du tout d'accord » la note 1, quelle que soit la question), elle recherche la réponse qui dénote la plus forte intensité de l'attitude concernée, en cherchant à chaque fois la meilleure dichotomie possible en fonction de la cohérence avec les autres items de l'échelle.

27. Theodor W. Adorno et al., *Études sur la personnalité autoritaire* (trad. Hélène Frappat), Paris, Allia, 2007, 1<sup>re</sup> édition 1950.

28. Pour une présentation détaillée de ces deux techniques et de leurs avantages respectifs voir Guy Michelat, « Les échelles d'attitudes et de comportements », in Cevipof, *L'électeur français en questions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1990, p. 229-236 et Guy Michelat, Éric Kerrouche, « Les échelles d'attitude », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 6(2), été 1999, p. 463-512.

29. Dite encore de Guttman, du nom de Louis Guttman son inventeur.

- Cette technique implique que les réponses aux questions soient réduites à deux éventualités, l'une positive, l'autre négative par rapport à l'attitude en question, variables d'une question à l'autre. Le couple question/réponses dichotomisées est un item. Ainsi dans l'échelle ethnocentriste (tableau 3.1) le premier item oppose la réponse ethnocentriste « pas du tout d'accord » avec l'idée que « les Français musulmans sont des Français comme les autres » à toutes les autres réponses, tandis que l'item 5 oppose à toutes les autres les réponses « plutôt pas d'accord » ou « pas d'accord du tout » pour accorder le droit de vote aux étrangers non Européens.
- Le second postulat est qu'il existe une hiérarchie des items, de celui qui dénote la forme la plus intense de l'attitude à la moins intense. Dans une *échelle parfaite*, toute personne qui a répondu positivement à un item répond positivement aux items qui le suivent ; et deux personnes ayant le même score auront répondu positivement aux mêmes questions. Dans la réalité, la structure de réponses ne correspond qu'imparfaitement à cette structure, le degré de concordance avec l'échelle parfaite est mesuré par le coefficient de Loevinger qui calcule la matrice des coefficients de hiérarchisation des items pris 2 à 2 pour l'ensemble des questions testées. Il varie de 1 si l'échelle est parfaite à 0 s'il n'y a aucune concordance entre les 2 structures.
- Une telle échelle constitue un instrument de mesure synthétique de l'attitude étudiée. Chaque personne se voit attribuer une note d'échelle selon le nombre de réponses positives qu'elle aura données.

À partir d'une dizaine de questions du Baromètre de la CNC DH, il est effectivement possible de construire une échelle d'ethnocentrisme allant de 0 à 10 (tableau 3.1). L'item qui dénote le degré le plus élevé d'ethnocentrisme est le refus absolu et peu fréquent (5% de réponses « pas d'accord du tout » opposées à toutes les autres), de nier aux citoyens musulmans la qualité de « Français comme les autres ». Ces personnes-là auront tendance à donner la réponse ethnocentriste à toutes les autres questions.

**Tableau 3.1. Échelle d'ethnocentrisme (%)**

	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016/1	2016/2	2017
<i>Les Français musulmans sont des Français comme les autres :</i> Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord SR / <b>Pas d'accord du tout</b>	7	9	10	13	11	16	8	7	5
<i>Les Français juifs sont des Français comme les autres :</i> Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / <b>Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b>	7	10	12	14	14	10	9	9	6
Les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / <b>Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b>	14	19	24	31	29	21	18	17	19

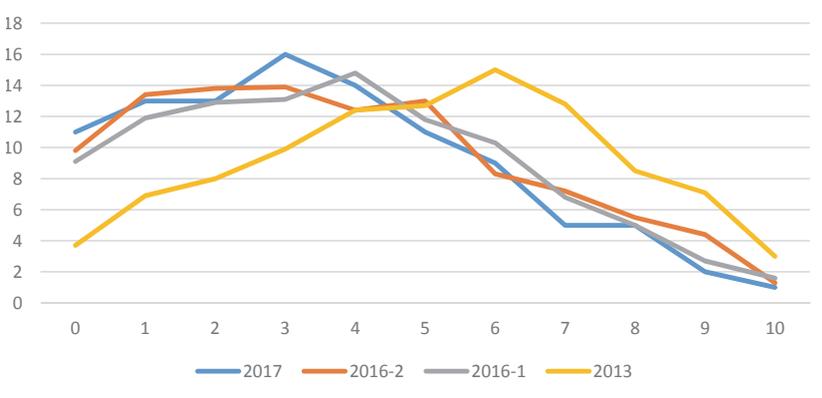
	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016/1	2016/2	2017
Il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans de bonnes conditions : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / <b>Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b>	13	24	24	30	29	21	17	17	15
La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / <b>Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b>	21	29	34	39	35	32	27	28	25
Il faudrait donner le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers non européens résidant en France depuis un certain temps : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / <b>Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b>	33	49	57	63	56	53	48	45	42
Il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord</b> / Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR	46	58	68	75	73	65	56	52	53
Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment Français : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord</b> / Pas d'accord du tout, SR	47	58	62	67	66	55	50	46	45
L'immigration est la principale cause de l'insécurité : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord</b> / Pas d'accord du tout, SR	68	76	74	84	81	73	70	67	65
De nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord</b> / Pas d'accord du tout, SR	80	84	89	92	89	85	81	79	79

Source : Baromètres CNCDDH. En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme. H de Loewinger : 0,56. Ces enquêtes ont généralement lieu en octobre-novembre. En mars 2015 une enquête supplémentaire a été effectuée après les attentats de janvier. Suite aux attentats de novembre 2015, l'enquête CNCDDH initialement prévue pour fin novembre a été reportée au 4-11 janvier 2016. Celle de 2016 a eu lieu comme prévu à l'automne (17-24 octobre). Dans les tableaux elles sont référencées comme 2016(1) et 2016 (2).

Inversement, l’item le moins discriminant est le stéréotype selon lequel les immigrés viendraient en France uniquement pour profiter des avantages sociaux, qu’environ huit personnes interrogées sur dix ne rejettent pas totalement (toutes celles qui choisissent une autre réponse que « pas d’accord du tout »), sans pour autant partager nécessairement les préjugés précédents.

La même échelle, avec les mêmes items, existe depuis 2009, permettant de suivre l’évolution de l’ethnocentrisme dans le temps. Un premier constat est celui de l’étonnante stabilité de la structure des réponses. En dix ans les opinions ont évolué, le questionnaire de l’enquête s’est étoffé. Pourtant ce sont les mêmes questions qui font échelle, avec les mêmes coupures pour chaque item, et le coefficient statistique mesurant la validité de l’échelle est inchangé, témoignant de la validité de l’instrument et de la permanence de cette attitude<sup>30</sup>. Les résultats vont dans le même sens que ceux de l’indice longitudinal de tolérance (supra, section 2). La distribution des scores sur cette échelle montre que son mode, c’est-à-dire la note la plus fréquente, est passé de 6 en 2013 à 4 en janvier 2016 et 3 cette année (figure 3.1). En trois ans le sommet de la courbe s’est déplacé vers la gauche du graphique, du côté des scores les plus bas, la société a évolué vers plus de tolérance.

**Figure 3.1 Distribution des scores d’ethnocentrisme (2013-2017)**



Source : Baromètres CNCDH.

## B. Les facettes d’un même rejet de « l’Autre »

Outre les questions qui composent l’échelle d’ethnocentrisme, l’enquête en comporte plus d’une centaine, relative à toutes les formes de racisme et d’intolérance. Il y en a une sur le racisme *stricto sensu*, soit la croyance en l’existence d’une hiérarchie des races humaines : « Vous, personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche » : « Les races humaines n’existent pas », « Toutes les races humaines se valent », « Il y a des races supérieures à d’autres ». Une autre question, régulièrement posée, demande dans quelle mesure la personne

30. Le H de Loevinger pour l’échelle d’ethnocentrisme est de 0,57. Et le même constat vaut pour toutes les échelles que nous avons construites.

se considère « raciste » : « *En ce qui vous concerne personnellement, diriez-vous de vous-même que vous êtes plutôt raciste, vous êtes un peu raciste, vous n’êtes pas très raciste, vous n’êtes pas raciste du tout?* ». Elle a été souvent raillée, au motif que les « racistes » se garderaient bien de dire qu’ils le sont. Pourtant, la proportion des sondés qui s’assument comme tels, se disant « plutôt » ou « un peu » racistes, est non négligeable, même si elle baisse depuis 2013 (20% cette année, 35% en 2013). D’autres questions permettent de faire apparaître des sous dimensions spécifiques dans cet univers de préjugés. Une échelle d’antisémitisme (tableau 3.2) reprend des stéréotypes anciens associant les juifs à l’argent, au pouvoir, au communautarisme, au soupçon de double allégeance.

**Tableau 3.2. Échelle d’antisémitisme (%)**

	2013	2014	2015	2016(1)	2016(2)	2017
<i>Les juifs ont trop de pouvoir en France : <b>Tout à fait d’accord</b>/ plutôt d’accord, plutôt pas d’accord, pas d’accord du tout, SR</i>	11,5	14	11	6	9	8
<i>Les Français juifs sont des Français comme les autres : Tout à fait d’accord, plutôt d’accord/ <b>plutôt pas d’accord, pas d’accord du tout, SR</b></i>	14	14	10	9	9	6
<i>Pour chacune des catégories suivantes – <b>les juifs</b> – dites-moi si elle constitue actuellement pour vous : <b>un groupe à part dans la société</b> / Un groupe ouvert aux autres, des personnes ne formant pas particulièrement un groupe, SR</i>	32	28	27	24	23	23
<i>Pour les juifs français, Israël compte plus que la France : <b>Tout à fait d’accord, plutôt d’accord</b>/ plutôt pas d’accord, pas d’accord du tout, SR</i>	52	56	44	42	39	37
<i>Les juifs ont un rapport particulier à l’argent : <b>Tout à fait d’accord, plutôt d’accord, plutôt pas d’accord</b>/ Pas d’accord du tout, SR</i>	83	81	68	59	54	57

Source : Baromètres CNCDH. En gras les réponses qui dénotent l’ethnocentrisme.  
H de Loevinger : 0,48.

**Tableau 3.3. Échelle d'aversion à l'islam et à ses pratiques (%)**

	2013	2016(1)	2016(2)	2017
<i>La religion catholique vue comme <b>plus positive que la religion musulmane</b> *</i>	29	18	13	13
Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ?				
<i>Le jeûne du Ramadan : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment</b>/Non pas du tout, SR</i>	68	56	52	51
<i>Les prières : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment</b>/Non pas du tout, SR</i>	77	64	61	60
<i>Le sacrifice du mouton lors de l' Aïd El Kébir : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment</b> / Non pas du tout, SR</i>	75	63	61	60
<i>Le port du voile : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment</b>/Non pas du tout, SR</i>	93	84	78	77

\* L'item résulte du croisement de l'image des deux religions. Sont regroupés les sondés qui évaluent la religion musulmane moins bien que la religion catholique, soit ceux qui jugent la religion catholique « très positive » et la religion musulmane « assez positive », « assez » ou « très négative » ; la religion catholique « assez positive » et la musulmane « assez » ou « très négative », et ceux qui jugent la religion catholique « assez négative » et la musulmane « très négative ».

Source : Baromètres CNCDDH. En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme.

H de Loevinger : 0, 64.

Une échelle d'aversion à l'islam (tableau 3.3) combine l'image de la religion musulmane (comparée à la catholique) et le rejet dont font l'objet certaines des pratiques associées à l'islam (voile, prière, sacrifice du mouton, jeûne du Ramadan), perçues comme « posant problème pour vivre en société ». L'échelle « d'anticommunautarisme » mesure le sentiment que certaines minorités forment « un groupe à part » dans la société plutôt qu'un groupe « ouvert aux autres » ou « ne formant pas particulièrement un groupe ». On dispose ainsi de quatre indicateurs d'intolérance distincts explorant les diverses facettes du rejet de l'autre. Pour éviter qu'ils se recoupent, on a supprimé de l'échelle d'ethnocentrisme les items relatifs aux musulmans et aux juifs. Elle devient ainsi une échelle de rejet des immigrés. À ces quatre échelles on a rajouté l'autodéfinition de soi comme raciste, et un indicateur de racisme biologique (la croyance en une hiérarchie des races humaines). Ces six indicateurs apparaissent suffisamment corrélés pour former une échelle globale de préjugés envers l'Autre (tableau 3.4)<sup>31</sup>.

31. C'est une autre technique de construction d'échelle (analyse de fiabilité), qui ne tient compte que des corrélations et des covariances entre les items. La fiabilité de l'échelle est mesurée par l'alpha de Cronbach (0,73).

**Tableau 3.4. Matrice de corrélations entre les indicateurs de préjugés<sup>32</sup>**

	Anti-immigrés	Se dit raciste	Anti-communautés	Antijuifs	Antiislam	Existence des races	Corr. item
Anti immigrés	100	0,49	0,42	0,40	0,42	0,33	0,60
Se dit raciste		100	0,38	0,28	0,35	0,23	0,53
Anticommunautés			100	0,58	0,31	0,20	0,55
Antijuifs				100	0,23	0,27	0,51
Antiislam					100	0,16	0,43
Existence des races						100	0,34

Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. Corrélations mesurées par le R de Pearson. Elles sont toutes statistiquement significatives au seuil de 0,01\*\*.

Questions et échelles sont orientées dans le sens de l'intolérance, la dernière colonne indique la corrélation de l'item à l'échelle globale.

Les corrélations les plus fortes s'observent entre attitude anti-immigrés d'une part, et racisme autodéclaré et anticommunautarisme d'autre part (tableau 3.4). Un bloc cohérent d'attitudes se dessine, renvoyant au racisme ordinaire, dirigé contre les immigrés, les étrangers, l'Autre. L'échelle anti-immigrés structure cette échelle globale de préjugés, avec le coefficient de corrélation à l'échelle le plus élevé (0,60). Les préjugés envers les juifs, tout comme envers l'islam et ses fidèles, s'inscrivent dans cette mesure globale de racisme, leur rejet va de pair avec celui des immigrés en général. Les corrélations sont un peu moins fortes toutefois que pour les trois indicateurs précédents, traduisant l'autonomie relative de ces préjugés, qui reflète leur histoire, et leur imbrication avec le contexte international (conflit israélo-palestinien, guerre en Syrie, terrorisme). L'item de loin le moins intégré à l'indicateur global est celui du racisme biologique (0,34). Ce dernier n'a pas totalement disparu, il concerne encore 8% des Français (contre 14% en 2013). Mais, aujourd'hui, le racisme se formule plus volontiers sous sa forme différentialiste, postulant et souvent exagérant les différences culturelles entre majorité et minorités.

### C. Le racisme anti-asiatique

Parce que les cibles des préjugés évoluent à travers le temps, le Baromètre CNCDH diversifie régulièrement ses indicateurs. Une batterie de questions a été introduite sur les Roms, par exemple, de loin le plus rejeté de tous les groupes (voir *infra*, section 6), et plus récemment sur les minorités asiatiques,

32. Les corrélations ne sont pas exactement comparables à celles de l'an dernier parce qu'il manque deux échelles, « favoritisme » et « discrimination », la réduction du questionnaire 2017 liée aux contraintes budgétaires ayant eu pour effet de supprimer certaines des questions qui les composent.

touchées en 2016 par une série d'agressions d'une rare violence<sup>33</sup>. Ce racisme anti-asiatique était depuis 2004 mesuré par une seule question portant sur la perception des Asiatiques comme formant ou non « un groupe à part » dans la société. Depuis de nouvelles questions ont été ajoutées explorant l'adhésion au stéréotype selon lequel les Asiatiques seraient « très travailleurs », la demande de sanction judiciaire pour une insulte comme « sale chinetoque », les variations du rejet selon que le terme employé est « Chinois » ou « Asiatique »<sup>34</sup>. Quelle que soit la question, on constate que ce racisme anti-asiatique/antichinois est étroitement associé à l'ethnocentrisme, cette attitude globale de repli sur son groupe d'appartenance et de méfiance à l'égard des autres. Les scores sur l'échelle d'ethnocentrisme sont d'autant plus élevés que la personne interrogée minimise l'importance de sanctions judiciaires pour les insultes comme « sale Chinetoque », estime que les Asiatiques constituent « un groupe à part » dans la société, et pense que les Chinois sont « très travailleurs » (figure 3.2). En 2017 ce dernier stéréotype est partagé par 77 % de l'échantillon soit une hausse de 3 points par rapport à l'enquête d'octobre 2016 et de 6 par rapport à celle de janvier 2016, atteignant un niveau nettement plus élevé que pour les Maghrébins ou les Noirs, que 46 % seulement des sondés estiment « très travailleurs ». Mais qu'elle soit positive ou négative, cette image reste raciste, elle essentialise un groupe. Et elle est ambivalente, elle peut tout autant qu'un stéréotype négatif se retourner contre le groupe auquel elle s'applique, cacher ressentiment et jalousie, un peu comme le stéréotype associant les juifs à l'argent, qui a tout récemment encore motivé des agressions<sup>35</sup>.

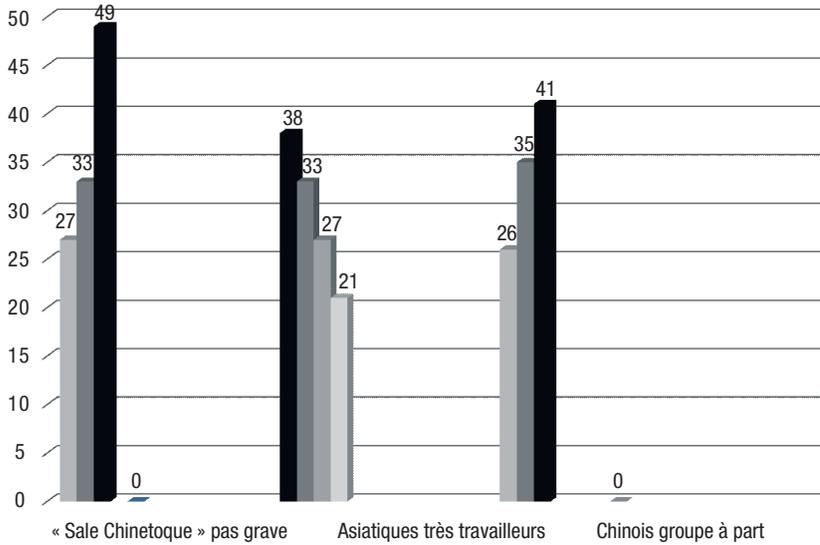
On a là autant d'indices concordants d'une cohérence des préjugés envers les divers groupes qui composent la société française, seules varient les cibles et les modalités de leur rejet. Au point que certains chercheurs préfèrent parler de *Group Focused Enmity*<sup>36</sup> ou hostilité globale envers les groupes autres que ceux auxquels la personne s'identifie, plutôt que de « racisme », notant que les groupes rejetés peuvent inclure aussi des minorités sexuelles, des sans-abri, des personnes en situation de handicap ou en surpoids, dès lors qu'ils apparaissent hors normes. Et ce sont les mêmes facteurs attitudeux et socioculturels qui prédisposent à ces préjugés.

33. À Aubervilliers en 2016 plus d'une centaine de plaintes ont été déposées suite à des agressions répétées de commerçants chinois et de leur famille. La mort en août d'un couturier chinois, Haolin Zhang, décédé des suites de ses blessures, a suscité une grande mobilisation contre le racisme anti asiatique, et la parole se libère à propos d'un racisme jusqu'ici ignoré. Les auditions des représentants de plusieurs des associations ayant pris part à ce mouvement (voir infra en annexe du rapport les organisations auditionnées, p. 351 du rapport 2016 et p. 369 du présent rapport) sont à cet égard éclairantes.

34. Le sentiment que les Chinois forment « un groupe à part » dans la société est comme l'an dernier plus fort que pour les Asiatiques en général (30 % vs 25 %).

35. Notamment le cambriolage » avec séquestration à domicile et violences d'une famille juive à Livry-Gargan, en septembre 2017.

36. Andreas Zick, Carina Wolf, Beate Küpper *et al.*, « The Syndrome of Group-Focused Enmity: The Interrelation of Prejudices Tested with Multiple Cross-Sectional and Panel Data », *Journal of social issues*, 64 (2), juin 2008, p. 363–383.

**Figure 3.2 Ethnocentrisme par niveau d'adhésion aux stéréotypes anti Asiatiques**

Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. Ethnocentristes : scores de 5 et + sur l'échelle.

## 2. Des facteurs explicatifs communs

### A. Autoritarisme et rejet de l'autre

On sait depuis les travaux d'Adorno et de ses collègues que l'ethnocentrisme s'inscrit dans une vision autoritaire-hiérarchique de la société<sup>37</sup>. Pour le mesurer, on dispose d'un indicateur combinant les réponses à trois questions portant sur le rétablissement de la peine de mort, le laxisme de la justice et l'acceptation de l'homosexualité (tableau 3.5), mesurant des attitudes favorables à la répression de toute déviance, qu'elle soit sociale ou morale.

**Tableau 3.5. Indice d'autoritarisme (%)**

	2013	2014	2015	2016 (1)	2016(2)	2017
Je vais vous citer un certain nombre d'affirmations. Pour chacune d'entre elles, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord ?						
<i>L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité</i> : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord / <b>Pas vraiment d'accord, pas du tout d'accord, SR :</b>	20	18	14	15	15	13

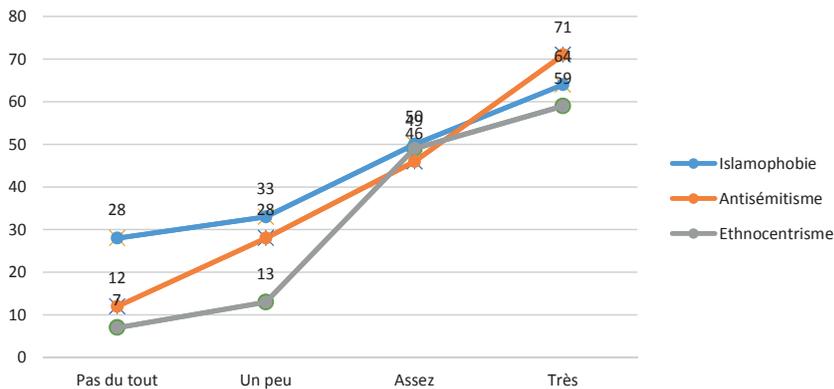
37. Voir la postérité de leurs travaux, notamment Aribert Hayder, Eldad Davidov, Peter Schmidt, « Ten years after-Authoritarianism and ethnocentrism in Germany, 1996 and 2006. Festschrift for Peter Schmidt », dans Samuel Salzborn, Eldad Davidov, Jost Reinecke (dir.), *Methods, Theories, and Empirical Applications in the Social Sciences*, 2012, Wiesbaden, Springer VS, p. 175-184 et Karen Stenner, *The Authoritarian Dynamic*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

	2013	2014	2015	2016 (1)	2016(2)	2017
<b>Il faudrait rétablir la peine de mort : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord / Pas du tout d'accord, SR :</b>	65	64	56	55	51	55
<b>Les tribunaux français ne sont pas assez sévères : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord / Pas du tout d'accord, SR :</b>	92	94	88	88	86	87

Source : Baromètres CNCDH. Figure en gras les réponses dénotant de l'autoritarisme.

Plus la personne interrogée aura des scores élevés sur cet indice d'autoritarisme, plus forte sera la probabilité qu'ils le soient sur l'échelle d'ethnocentrisme. La proportion de scores élevés (dans le tiers supérieur) sur cet indicateur passe de 7 % chez les répondants peu autoritaires à 59 % chez les plus autoritaires. Il en va de même pour les scores sur les échelles d'aversion à l'islam et d'antisémitisme (figure 3. 3). De même elle sera plus encline à s'avouer raciste, à croire en l'existence de races humaines, moins sensible aux discriminations subies par les Maghrébins et les Noirs. Elle sera aussi plus portée à avoir à une vision traditionnelle de la femme, cantonnée au foyer et à l'éducation des enfants, ou encore une image négative des handicapés<sup>38</sup>. Ces préjugés s'accompagnent d'une volonté d'imposer à l'autre – autre par son origine, sa religion, sa culture mais aussi ses pratiques sexuelles ou son apparence –, par la force s'il le faut, les normes perçues ou voulues comme dominantes dans la société.

Figure 3.3 Préjugés par niveau d'autoritarisme



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. Scores 5-10 sur l'échelle d'ethnocentrisme, 2-5 sur l'échelle d'antisémitisme et 4-5 sur celle d'aversion à l'islam ou islamophobie.

38. Le rejet total (« pas du tout d'accord») d'une vision traditionnelle des femmes qui seraient « faites avant tout pour avoir des enfants et les élever » passe de 74 % chez les non autoritaires (note zéro sur l'échelle d'autoritarisme) à 28 % chez les répondants les plus autoritaires et le sentiment qu'une femme devrait pouvoir s'habiller comme il lui plaît de 80 % à 64 %. Parallèlement le sentiment qu'on ne parle pas assez des discriminations envers les personnes en situation de handicap passe de 73 % chez les moins autoritaires à 64 % chez les plus autoritaires et l'idée qu'une lutte vigoureuse contre ces discriminations serait nécessaire de 63 % à 52 %.

## B. Les facteurs socioculturels et politiques

Certaines personnes sont plus enclines que d'autres à adhérer à des préjugés racistes et à une vision autoritaire de la société. Les grandes variables explicatives du rejet des minorités, qu'il s'agisse des immigrés, des juifs ou des musulmans, sont identiques en France d'une vague du Baromètre CNCDH sur l'autre et d'un pays européen à l'autre<sup>39</sup>. L'intolérance augmente avec l'âge, elle diminue avec le niveau d'études et le niveau d'ouverture au monde, mesuré par un indicateur de « cosmopolitisme » croisant usages d'Internet, fréquences des voyages et séjours à l'étranger (voir *supra*, section 1). Et les effets de ces variables se cumulent. Les nouvelles générations nées après-guerre, plus instruites, marquées par les valeurs permissives des mouvements des années 1960 et par la mondialisation, ont sur toutes nos échelles de préjugé des notes plus basses (tableau 3.6)<sup>40</sup>.

**Tableau 3.6. Facteurs explicatifs de l'ethnocentrisme, de l'islamophobie et de l'antisémitisme (%)**

% scores élevés sur échelle	Ethnocentrisme	Islamophobie	Antisémitisme
	(scores 5-10)	(scores 4-5)	(scores 2-5)
<b>Sexe</b>			
Homme	36	44	42
Femme	31	42	35
<b>Âge</b>			
18-24 ans	26	26	26
25-34 ans	27	35	31
35-49 ans	28	40	35
50-64 ans	37	50	38
65 +	39	49	50
<b>Diplôme</b>			
Sans diplôme	50	49	52
Sans le bac	40	46	44
Bac	31	41	32
Bac + 2	30	44	41
Au-delà	7	33	24
<b>Score de cosmopolitisme</b>			
0	80	59	60
1	62	46	46
2	39	42	33
3	28	34	30
<b>Échelle gauche /droite</b>			
Gauche (1,2)	14	30	30
Centre gauche (3)	19	36	30
Centre (4)	29	44	40
Centre droit (5)	44	46	37
Droite (6,7)	74	60	57

39. Andreas Zick, Beate Küpper, Andreas Hovermann, *Intolerance, Prejudice and Discrimination: A European Report* (France, Germany, Great Britain, Hungary, Italy, The Netherlands, Poland and Portugal): <http://library.fes.de/pdf-files/doi/07908-20110311.pdf>. Voir aussi un numéro spécial très fouillé sur les facteurs des attitudes envers les immigrés en Europe, introduit par Eidad Davidov et Moshe Semyonov, « Attitudes towards immigrants in European Societies », *International Journal of Comparative Sociology*, 58(5), 2017, p. 359-366.

40. Sur l'impact du renouvellement générationnel voir Vincent Tiberj, *Les citoyens qui viennent*, Paris, PUF, 2017.

% scores élevés sur échelle	Ethnocentrisme	Islamophobie	Antisémitisme
	(scores 5-10)	(scores 4-5)	(scores 2-5)
<b>Situation économique ressentie</b> « Je vis moins bien qu'il y a quelques années »			
Tout à fait d'accord	44	51	46
Plutôt d'accord	37	48	45
Plutôt pas	31	42	36
Pas du tout	17	29	25
<b>Pratique religieuse catholique</b>			
Pratiquant régulier	31	38	42
Occasionnel	35	50	41
Non pratiquant	46	52	44
Sans religion	26	37	31
Autre religion	13	26	41
Ascendance			
Français sans ascendance étrangère	38	46	40
Au moins un ascendant étranger	24	38	36
Dont Maghreb/Afrique noire	10	23	36
Ensemble	33	43	38

Source : Baromètre CNCDDH, novembre 2017.

La dimension politique de l'ethnocentrisme est particulièrement visible. L'intolérance s'élevé à mesure qu'on s'approche du pôle droit de l'échiquier politique, où prédomine une vision hiérarchique et autoritaire de la société. Chez les personnes qui se situent dans les deux cases les plus à droite de l'échelle gauche droite, 74 % ont un score d'ethnocentrisme égal ou supérieur à 5. À l'extrême droite (case 7) la proportion atteint 85 %, de même que chez les sympathisants déclarés du FN, un parti qui met la préférence nationale au cœur de son programme.

L'effet de la religion, lui, a évolué. Avant 2005, elle n'avait aucun impact sur le niveau d'intolérance. Après l'affaire des caricatures de Mahomet au Danemark, on observe une crispation identitaire des catholiques en France, qui se montrent moins tolérants que les personnes se déclarant sans religion. Et le rejet des minorités augmente désormais avec le taux degré d'intégration à la communauté catholique mesuré par la pratique religieuse. Depuis les attentats de 2015, c'est l'inverse. Globalement le niveau d'ethnocentrisme et d'islamophobie reste plus élevé chez les catholiques que chez les non catholiques, qu'il s'agisse des fidèles d'une autre religion ou surtout des personnes sans religion déclarée. Mais parmi les catholiques déclarés, la pratique fait baisser le niveau d'intolérance, qui diminue quand on passe des non pratiquants aux pratiquants réguliers (allant au moins une fois par mois à la messe), et atteint son minimum chez les rares catholiques qui vont encore à la messe tous les dimanches<sup>41</sup>. On pourrait y voir un effet de l'influence du pape François, qui durant toute l'année 2015 a martelé un message de paix, d'amour du prochain, et de tolérance, et encouragé le dialogue interreligieux, ainsi que de la forte mobilisation de la

41. Sur les 53 % de l'échantillon se disant catholiques, seuls 9 % vont à la messe au moins une fois par mois dont la moitié tous les dimanches, 22 % ne pratiquent qu'occasionnellement pour les grandes fêtes, et 69 % ne pratiquent pas.

conférence épiscopale française pour promouvoir une solidarité active avec les réfugiés. Le phénomène s'était atténué en 2016, après le meurtre du père Hamel en juillet, en l'église Saint-Étienne-du-Rouvray<sup>42</sup>. Il est de retour en 2017. La proportion d'ethnocentristes décline de 15 points quand on passe des catholiques non pratiquants aux pratiquants réguliers (tableau 3.6). Les écarts sont similaires mais beaucoup moins marqués pour ce qui est de l'antisémitisme. L'ensemble des catholiques se distingue des non catholiques par la proportion de scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme, supérieure à 40 %, contre 31 % chez les sans religion (soit 7 points en dessous de la moyenne de l'échantillon<sup>43</sup>), mais il n'y a que 3 points d'écart entre catholiques pratiquants et non pratiquants. Comme les années précédentes aussi, les fidèles des autres religions, où les musulmans sont majoritaires, ont les scores les plus bas sur les échelles d'ethnocentrisme et d'aversion à l'islam<sup>44</sup>, alors que la proportion de scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme y est comparable à celle observée chez les catholiques pratiquants.

Quelle que soit la religion on note un effet de l'origine. L'échantillon reflète la diversité de la population résidant dans l'Hexagone : 34 % des personnes interrogées en face-à-face déclarent au moins un ascendant (parent ou grand parent) étranger, et les interviewés d'ascendance non européenne représentent 11 % de l'échantillon. Si ces interviewés sont les premières victimes de préjugés en fonction de leur origine, ils ne sont pas pour autant exempts de préjugés. L'ethnocentrisme dépend d'une multiplicité de facteurs, psychologiques, socio-culturels et politiques, et chacun peut trouver un "autre" à rejeter. Mais le fait d'avoir dans sa famille ne serait-ce qu'un parent ou grand parent étranger est un facteur d'ouverture incontestable. Les Français sans ascendance étrangère ont les scores les plus élevés sur les échelles d'ethnocentrisme, d'antisémitisme et d'aversion à l'islam (tableau 3.6). En revanche le niveau de préjugés antisémite des répondants avec une ascendance étrangère est proche de celui de la population qui n'a ni parent ni grand parent étranger. Et si le niveau d'ethnocentrisme et d'islamophobie des personnes dont au moins un parent ou grand parent vient du Maghreb ou de l'Afrique subsaharienne est nettement plus bas que dans le reste de l'échantillon, leur niveau d'antisémitisme est comparable, inférieur de 4 points seulement à celui des sondés sans ascendance étrangère, alors que le différentiel est de 26 points sur l'échelle d'ethnocentrisme et de 23 sur celle d'aversion à l'islam.

À ces variables classiques s'ajoute comme dans le reste de l'Europe un effet de la crise et surtout de la manière dont elle est vécue et perçue, déjà observé dans les vagues précédentes. Le rejet des autres s'accroît avec le sentiment d'insécurité économique, il est plus fort chez les personnes qui disent que « chaque mois je me demande comment je vais faire pour tout payer », qui craignent pour

42. Voir le livre de Yann Raison du Cleuziou distinguant six tribus parmi les catholiques français (*Qui sont les catholiques aujourd'hui ?*, Paris, Desclée de Brouwer, 2014), actualisé par une grande enquête de l'Institut IPSOS pour le groupe Bayard parue dans *Le Pèlerin* et *La Croix* (<http://www.pelerin.com/A-la-une/Qui-sont-vraiment-les-catholiques>)

43. Sur la persistance d'un antijudaïsme chrétien voir *infra* section 5.

44. Les fidèles d'autres religions que le catholicisme représentent 11 % de l'échantillon, dont 53 % de musulmans déclarés (N=60). Et chez ces derniers la proportion de scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme atteint 46 %.

leur emploi ou celui de leurs proches, et chez celles qui ont le sentiment d'un déclassement. La proportion de scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme atteint 46 % chez celles qui sont tout à fait d'accord pour estimer « vivre aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années, 44 % sur l'échelle d'ethnocentrisme, et 51 % sur l'échelle d'aversion à l'islam (tableau 3.6)<sup>45</sup>.

On ne peut cependant se contenter de détailler les facteurs explicatifs des préjugés, il faut croiser leurs effets, saisir les interactions, voir comment ils s'ajoutent ou se compensent, chez une même personne. La technique de la régression logistique permet de mesurer l'effet propre de chacune de ces variables sur le niveau d'ethnocentrisme, d'antisémitisme et d'aversion à l'islam en 2017, toutes choses égales par ailleurs (tableau 3.7)<sup>46</sup>.

**Tableau 3.7. Variables prédictives des préjugés ethnocentristes, antisémites et islamophobes**

	Ethnocentrisme (scores 4-10)	Antisémitisme (scores 2-5)	Aversion à l'islam (scores 4-5)
Échelle gauche droite	***	***	***
Insécurité économique	–	–	–
Diplôme	***	**	–
Religion	*	–	–
Ascendance	***	–	–
Âge	*	**	***
Sexe	–	*	–
R <sup>2</sup> de Nagelkerke	0,37	0,11	0,14

Modèle de régression logistique. Seuils de significativité statistique :

\* $P < 0.05$ ; \*\* $P < 0.010$ ; \*\*\* $P < 0.001$

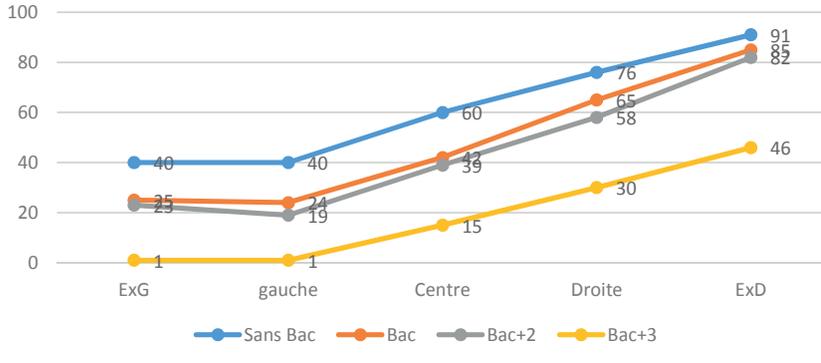
Toutes choses égales par ailleurs, et quel que soit le préjugé considéré, l'orientation politique est de loin la variable la plus prédictive, avec les coefficients statistiques les plus élevés. Plus la personne se situe à droite, plus forte est la probabilité qu'elle ait des notes élevées sur nos trois échelles, avec des niveaux records à l'extrême droite. L'âge joue également, les plus jeunes se montrant toujours plus tolérants. À l'inverse, pour les trois types de préjugés, le sentiment d'insécurité économique mesuré par le sentiment de vivre moins bien qu'avant n'a aucun effet, une fois pris en compte les effets des autres variables entrées dans le modèle. Les quatre dernières ont des effets distincts selon le préjugé considéré. Le manque d'instruction influence fortement le niveau d'ethnocentrisme et d'antisémitisme, venant juste après le positionnement politique. L'école et surtout l'université ouvrent sur le monde, sur les autres cultures, elles apprennent à penser par soi-même et à se méfier des idées reçues. Et les effets de ces deux variables se cumulent. La probabilité

45. Sur les effets comparés de la crise économique en Europe sur la perception des immigrés voir notamment Anabel Kuntz, Eldad Davidov, Moshe Semyonov, « The dynamic relations between economic conditions and anti-immigrant sentiment : a natural experiment in times of the European economic crisis », *International Journal of Comparative Sociology*, 58(5), 2017, p. 392-415.

46. Résultats détaillés des régressions logistiques disponibles sur demande.

d'avoir des notes élevées sur l'échelle d'ethnocentrisme passe de 1 % chez les interviewés les plus à gauche et d'un niveau d'études égal ou supérieur à bac + 3 à 91 % chez les répondants les plus à droite non-bacheliers (figure 3.4).

**Figure 3.4 Probabilités prédites d'être ethnocentriste par diplôme et position politique**



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

Toutefois comme l'an dernier le diplôme n'a pas d'effet protecteur significatif contre l'aversion à l'islam. Et concernant l'antisémitisme, son effet n'est pas linéaire, un niveau d'éducation moyen (bac + 2) prédisposant autant que le fait de ne pas avoir le bac. Si l'on entre dans le modèle le niveau de cosmopolitisme, au sens d'ouverture au monde via Internet, les voyages, les séjours à l'étranger, on note qu'il a aussi un impact significatif sur le niveau d'ethnocentrisme, mais qu'il n'en a aucun sur les préjugés antisémites et islamophobes. Quant à la religion, tout comme l'origine des parents et des grands-parents, elles n'ont d'effet significatif que sur l'ethnocentrisme. Les fidèles d'une autre religion que le catholicisme manifestent moins d'ethnocentrisme que les personnes sans religion et les catholiques, tandis qu'à l'inverse les personnes sans aucune ascendance étrangère sont beaucoup plus intolérantes. Le genre enfin n'a d'impact que sur le niveau d'antisémitisme, plus élevé chez les hommes que chez les femmes.

Au total, si l'on en juge par la valeur du coefficient résumant le pouvoir prédictif du modèle (dernière ligne du tableau 3.7), il explique mieux les variations de l'ethnocentrisme, attitude structurée par le rejet des immigrés, que celles de l'antisémitisme ou de l'aversion à l'islam. Ces préjugés dépendent vraisemblablement d'autres facteurs non pris en compte dans le modèle, qu'il convient d'explorer (voir *infra* et section 4 de cette partie).

### 3. Le renouvellement des argumentaires du racisme

Depuis la Seconde Guerre mondiale et le traumatisme de la Shoah, les préjugés à l'égard des minorités ont évolué vers des formes détournées, plus acceptables en démocratie. Aux États-Unis, à partir des années 1960 et de la lutte pour les droits civiques, les stéréotypes racistes les plus crus, exprimant l'infériorité physique et morale des Noirs, sont en recul. Mais la barrière des préjugés demeure. Des auteurs comme Donald Kinder, David Sears ou John Mc Conahay analysent l'émergence d'un « racisme symbolique », fondé sur les différences culturelles. Ainsi les Noirs sont critiqués parce qu'ils ne respecteraient pas les valeurs traditionnelles de l'Amérique, fondées sur une éthique individualiste du travail et de l'effort. Tandis que les mesures de discrimination positive (*Affirmative action*) prises en leur faveur sont rejetées au nom du principe d'égalité, de justice et d'autonomie individuelle<sup>47</sup>. Aux Pays-Bas, Thomas Pettigrew et Roel Meertens diagnostiquent pareillement le remplacement d'un racisme flagrant (*blatant*), assignant aux minorités un statut inférieur, évitant leur contact, par un racisme déguisé (*subtle*)<sup>48</sup>, qui consiste à exagérer les différences et à refouler des sentiments positifs à leur égard. Ce nouveau racisme toucherait en particulier des milieux jeunes, diplômés, de gauche, qui ne se jugent pas racistes. Pierre-André Taguieff, lui, distingue le racisme « inégalitaire », dont l'argumentaire est clairement biologique (il y aurait des races inférieures), du racisme « différentialiste », dont l'argumentaire est culturel : « l'autre » n'est pas inférieur, mais ses manières de vivre, de penser et de croire sont juste trop différentes des nôtres<sup>49</sup>.

Ces reformulations ont tout particulièrement été étudiées dans le domaine des préjugés envers les juifs et envers les musulmans. Pierre-André Taguieff a été le premier en France à théoriser la montée d'une « nouvelle judéophobie », terme à ses yeux plus précis que celui d'antisémitisme, car elle viserait uniquement les juifs<sup>50</sup> (voir *infra* section 4). Elle ne s'appuierait ni sur l'antijudaïsme chrétien, ni sur une prétendue supériorité de la race aryenne, ni sur le négationnisme, mais sur l'antisionisme, avec l'amalgame polémique entre « Juifs », « Israéliens » et « sionistes ». Cet antisionisme serait porté à la fois par les islamistes radicaux et la gauche tiers-mondiste. Et du coup il serait en train de passer de l'extrême droite à l'extrême gauche de l'échiquier politique<sup>51</sup>. De manière symétrique, Vincent Geisser a décrit le développement d'une « nouvelle islamophobie »<sup>52</sup>, s'affichant

47. Pour un bilan, voir Thomas F. Pettigrew, « The Nature of Modern Racism in the United States », *Revue internationale de psychologie sociale*, 1989, vol. 2 (3), p. 291-303.

48. Thomas F. Pettigrew, Roel W. Meertens, « Subtle and blatant prejudice in Western Europe », *European Journal of Social Psychology*, 1995, 25, p. 57-75.

49. Pierre-André Taguieff, *La Force du préjugé, essai sur le racisme et ses doubles*, Paris, La Découverte, 1987, et sous sa direction le monumental *Dictionnaire historique et critique du racisme*, Paris, PUF, 2013.

50. Qui au départ sous la plume de Willhem Marr désigne les « sémites » dans leur ensemble, juifs et arabes.

51. Pierre-André Taguieff, *La nouvelle judéophobie*, Paris, Fayard, 2002 ; *La judéophobie des modernes. Des Lumières au Jihad mondial*, Paris, Odile Jacob, 2008 ; *La nouvelle propagande antijuive*, Paris, PUF, 2010. Le débat n'est pas limité à la France. En Angleterre voir Paul Iganski, Barry Kosmin (dir.) *The New Antisemitism ? Debating Judeophobia in the 21st Century*, Profile Books, 2003 ; en Allemagne Andreas Zick, Beate Küpper, « Transformed Anti-Semitism – a Report on Anti-Semitism in Germany », *Journal für Konflikt- und Gewaltforschung Journal for Conflict and Violence Research*, 2005, 7, p. 50-92.

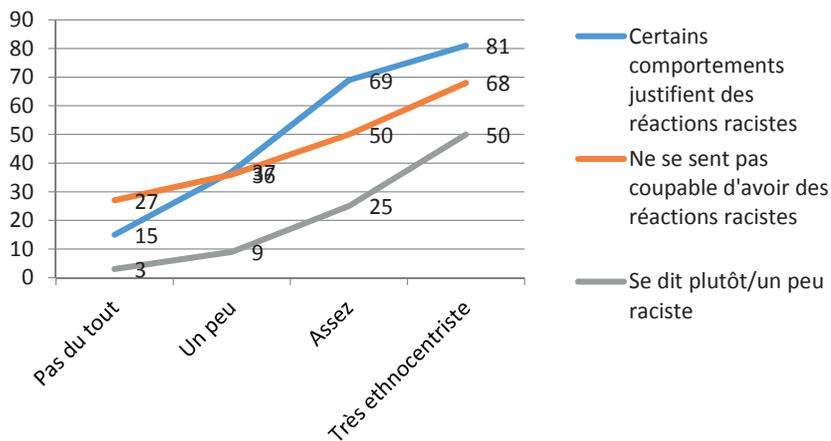
52. Vincent Geisser, *La Nouvelle Islamophobie*, Paris, La Découverte, 2003. Sur les origines du terme, voir Abdellali Hajjat, Marwan Mohammed, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, Paris, La Découverte, 2013.

comme distincte du racisme anti-immigrés, ciblant la religion musulmane et ses fondements au nom de la défense de la laïcité et des valeurs républicaines (égalité, droit des femmes, droits des minorités sexuelles) qu'elle contredirait.

## A. Du racisme biologique au racisme différentialiste

Sur le long terme, il y a effectivement plusieurs indices d'une transformation de l'expression et des justifications des préjugés en France. Si un racisme cru à fondement biologique ressort périodiquement dans le débat public, comme en attestent les insultes adressées par une candidate du FN à Christiane Taubira, comparée à un singe sur Facebook en octobre 2013, ou les propos de Nadine Morano qualifiant la France de « pays de race blanche » en septembre 2015, il est en net recul. Dans le Baromètre CNCDH de 2017, la croyance en une hiérarchie des races humaines n'est plus partagée que par 8% de l'échantillon. La norme antiraciste s'est imposée. La proportion de personnes qui se déclarent plutôt ou un peu « racistes », parfois supérieure à 40% dans les premières vagues du Baromètre, a été divisée par deux et une nette majorité choisit maintenant la réponse « pas du tout raciste » (59% en 2017). Au racisme est associé un sentiment de culpabilité, 46% des répondants admettent qu'il « m'arrive de me sentir un petit peu coupable quand j'ai des réactions racistes » (contre 44% qui le nient et 10% refusant de répondre). Quand le racisme s'exprime, il s'entoure de justifications (figure 3.5).

**Figure 3.5 Justifications par niveau d'ethnocentrisme**



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

Un premier argument consiste à inverser la causalité et à projeter la responsabilité du racisme sur ceux qui en sont les victimes. En 2017, les répondants estimant que « certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes » sont aussi nombreux que ceux pour qui « rien ne peut justifier les réactions racistes » (49%). Et plus les scores d'une personne s'élèvent sur l'échelle d'ethnocentrisme, plus elle aura tendance à justifier le racisme, à s'assumer comme « raciste » et à ne pas éprouver de culpabilité pour ses réactions racistes (figure 3.5). De

même elle tendra à penser plus souvent que « ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer », dans une proportion qui passe de 12% à 84% selon que la personne est « pas du tout » ou « très ethnocentriste ». L'étude qualitative à base d'entretiens menée par CSA pour le rapport de la CNCDH de 2013 aboutissait au même constat. Le racisme est condamnable en principe, mais dans la vie quotidienne il devient excusable, sur le mode « C'est eux qui nous forcent à devenir racistes », c'est la faute des immigrés, des étrangers, qui « en profitent ».

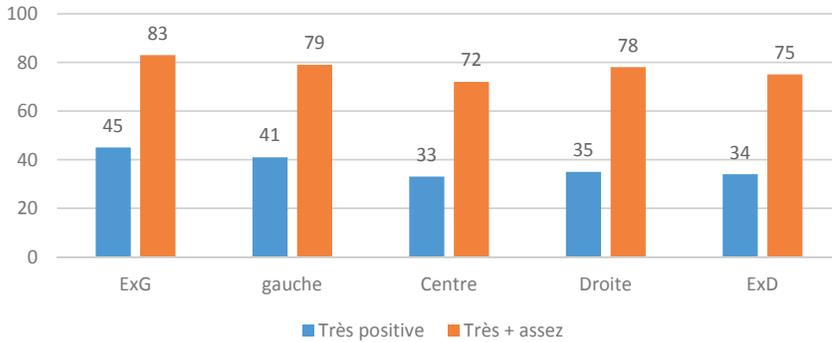
Ce retournement va de pair avec une défense des Français perçus comme les vraies victimes de racisme et de discriminations et menacés par l'immigration. On le voit dans les réponses à une série de questions portant sur la sanction judiciaire du racisme, demandant si les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes doivent être « sévèrement condamnées ». Les réponses varient peu selon le groupe ciblé. « Sale Français » vient de peu en tête des insultes perçues comme justifiant d'une sanction sévère (réclamée par 41 % des sondés), insulter des Roms ou des Chinois en dernier (38%). Mais les répondants avec des scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme sont systématiquement moins sévères pour ce type d'insulte que ceux qui ont des scores bas. Inversement quand l'insulte vise des Français, ils sont les seuls à se montrer plus sévères que pour les autres groupes. C'est l'inverse chez les personnes avec des scores bas sur l'échelle, qui jugent plus sévèrement les insultes envers les minorités qu'envers les Français (tableau 3.8).

**Tableau 3.8. Opinions favorables à « condamner sévèrement » des insultes racistes ou sexistes selon le degré d'ethnocentrisme (%)**

Scores d'ethnocentrisme par tiers	Sale Français	Sale arabe	Sale Rom	Sale juif	Sale chintoque	Salope
0,1	43	46	45	46	44	43
2,3	40	40	38	40	38	40
4,5	41	33	30	34	31	37
Total échantillon	41	40	38	40	38	40

Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

Un second type d'argument est d'ordre identitaire et culturel. Il consiste à reprocher aux immigrés de ne pas respecter les coutumes et les traditions françaises, de ne pas se conformer aux valeurs de la société d'accueil. Plus la personne est ethnocentriste, plus elle considère « indispensable que les étrangers adoptent les habitudes de vie française », la proportion des « tout à fait d'accord » passant de 24% chez celles qui ont des scores faibles (0 ou 1) sur l'échelle d'ethnocentrisme à 86% chez celles qui ont les plus élevés (6 et plus). Tandis que dans ces deux groupes l'approbation de l'idée selon laquelle « la France doit rester un pays chrétien » (tout à fait + plutôt d'accord) varie de 25% à 82%, le sentiment que l'islam est « une menace pour l'identité de la France » de 9 à 80%.

**Figure 3.6 Image de la laïcité par position sur l'échelle gauche droite**

Source : Baromètre CNCNH, novembre 2017.

Dans ce second argumentaire la notion de laïcité est aujourd'hui centrale, convoquée pour justifier le rejet de l'autre, et d'abord du Musulman. Usage paradoxal s'il en est pour un terme né à gauche, au centre des valeurs universalistes de la République, où « la tolérance – comprise comme l'ouverture aux autres, à la diversité et au dialogue [est] une composante de l'idéal laïque [...] »<sup>53</sup>. Au niveau des attitudes, on trouve toujours un lien plus fort entre défense de la laïcité et orientation politique de gauche, mais il s'érode. Ainsi dans l'enquête 2017, la proportion de jugements « très positifs » sur le mot *laïcité* va de 34 % chez les répondants qui se classent le plus à droite sur l'échelle gauche droite (cases 6 et 7) à 45 % chez les plus à gauche (cases 1 et 2). Mais par rapport à l'an dernier, leurs positions se sont rapprochées, la proportion de jugements très positifs est montée à droite (+ 6) et a baissé à gauche (- 7). Si l'on ajoute aux jugements « très » positifs les « plutôt » positifs, les différences s'estompent encore, la laïcité est appréciée par une majorité croissante de répondants de droite (75 % contre 83 % des répondants de gauche, contre respectivement 65 % et 86 % l'an dernier) (figure 3.6), y compris chez les sympathisants du Front national (73 %, contre 80 % chez les proches des Républicains ou des centristes), parti dont le site officiel proclame que « La laïcité est une valeur au cœur du projet républicain »<sup>54</sup>. De même la majorité des catholiques y est acquise (73 % de jugements positifs, comme dans l'ensemble de l'échantillon), alors qu'hier ils en étaient de farouches opposants. L'intensité de leur adhésion est juste un peu moindre, puisqu'en 2017, 32 % des catholiques déclarent avoir une image « très positive » de la laïcité, contre 37 % dans l'ensemble de l'échantillon et 42 % chez les sans religion. Mais le même terme de « laïcité » peut revêtir des significations contrastées selon l'orientation politique, comme le montraient l'an dernier les réponses à une question sur ses différentes acceptions, croisées avec le positionnement sur l'axe gauche droite<sup>55</sup>. Les personnes se classant à

53. Martine Barthelémy, Guy Michelat, « Dimensions de la laïcité dans la France d'aujourd'hui », *Revue française de science politique* 57(5), 2007, p. 649-698.

54. Site officiel du Front National : <http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/refondation-republicaine/laicite/>

55. Voir le rapport CNCNH de l'an dernier, *op.cit* p. 114, ainsi que l'analyse par Martine Barthelémy et Guy Michelat (*art.cit.*) des différences existant entre laïques de gauche et laïques de droite lors des débats sur le port du voile à l'école.

gauche avaient de la laïcité une définition ouverte, y voyant d'abord le moyen de « permettre à des gens de conviction différente de vivre ensemble ». Celles de droite la voyaient plutôt comme interdiction de tout signe et manifestations religieuses dans l'espace public et comme moyen de « préservation de l'identité traditionnelle de la France ». Et ces conceptions contrastées de la laïcité influencent le niveau d'ethnocentrisme.

En 2017 les « très laïques de gauche » (personne pour qui le terme de « laïcité » évoque quelque chose de « très positif ») et se classant dans les trois premières cases de l'échelle gauche droite) se montrent beaucoup plus tolérantes que les « très laïques » de droite (personnes à qui le terme de laïcité évoque quelque chose de « très positif ») et se classant dans les trois dernières cases de l'échelle gauche droite). La proportion de scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme va de 18 % chez les premières à 61 % chez les secondes, sur l'échelle d'antisémitisme elle va de 21 % à 36 %, et sur l'échelle d'aversion à l'islam de 36 à 48 %. La laïcité vue de droite n'a pas grand-chose à voir avec celle de gauche, ni avec les valeurs de tolérance, de liberté de conscience et d'égalité des droits qui l'accompagnent, c'est plutôt une manière de justifier le rejet des minorités culturelles et religieuses<sup>56</sup>.

## B. Les justifications des préjugés « islamophobes »

Le terme « islamophobie » est relativement récent et toujours controversé. On l'utilise ici au sens de préjugés envers les musulmans et/ou leur religion, sans rentrer dans les polémiques autour de la pertinence du suffixe « phobie » ou de l'instrumentalisation politique du terme<sup>57</sup>. Les premiers sondages sur le racisme pour la CNCDH, dans les années 1990, comportent surtout des questions sur les immigrés, les Maghrébins, les « beurs », et le fait qu'une large partie d'entre eux soient musulmans n'apparaît alors comme un élément central ni de leur identité, ni de l'image qu'ils ont dans la société française. En 1997 encore il n'y a que deux questions relatives aux musulmans dans le questionnaire de l'Institut CSA pour le Baromètre de la CNCDH. L'une porte sur la perception du nombre de divers groupes (« Diriez-vous qu'en France aujourd'hui il y a trop ou pas trop de... »). 67 % de l'échantillon estime alors les Musulmans trop nombreux, juste après les Arabes (71 %). L'autre question demande s'il est grave (très, plutôt, plutôt pas, pas du tout) de tenir des propos comme « Les Musulmans ne pourront jamais s'intégrer dans la société ? » et « S'il s'agit de propos racistes ? ». 56 % des sondés considèrent alors que c'est grave (vs 42 % pas grave) et 56 % (vs 41 %) jugent ces propos racistes<sup>58</sup>. L'essor de l'islamisme radical, la multiplication d'attentats commis en son nom, les débats autour du voile et des signes religieux dans l'espace public, ont progressivement mis l'islam au cœur du débat politique et contribué à la stigmatisation de ses fidèles.

56. C'est une catho-laïcité », pour reprendre les termes de Jean Bauberot dans *La laïcité falsifiée*, Paris, La Découverte, 2012.

57. Voir Abdellali Hajjat, Marwan Mohammed, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, Paris, La Découverte, 2013. Sur l'usage académique du terme, la meilleure introduction est l'article de Houda Asal, « Islamophobie : la fabrique d'un nouveau concept. État des lieux de la recherche », *Sociologie*, 2014, 1(5), p. 13-29.

58. CNCDH, 1997. *La lutte contre le racisme*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 442 et 461-463.

Aujourd'hui le Baromètre inclut une quinzaine de questions sur les perceptions de l'islam et des musulmans. L'échelle « d'aversion à l'islam » combine une image de la religion musulmane moins positive que celle de la religion catholique<sup>59</sup> et le sentiment que certaines des pratiques qui lui sont associées (port du voile, prières, sacrifice du mouton à la fête de l'Aïd El Kebir, jeûne du Ramadan) posent problème pour vivre en société (voir supra, tableau 3.3 de la section 3). La formulation des items n'est pas offensante, prises une à une ces opinions ne sont pas racistes, c'est la cohérence des réponses négatives, le rejet systématique de cette religion et de ses pratiques, qui permet de détecter chez une personne un préjugé envers l'islam et ses fidèles, dont elle n'a parfois même pas conscience. Dans la perspective ouverte par les travaux sur la reformulation du racisme sous une forme euphémisée, plus acceptable en démocratie, on peut y voir l'attitude qualifiée par Vincent Geisser de « nouvelle islamophobie »<sup>60</sup>, mettant l'accent sur des différences culturelles, et se défendant de postuler une infériorité du groupe concerné, à la différence du racisme traditionnel « inégalitaire ». On se focalisera ici sur cet argumentaire. On cherchera d'une part si l'aversion déclarée à la religion musulmane et à ses pratiques se distingue bien des préjugés traditionnels envers les immigrés, qui compte tenu de la présence coloniale française au Maghreb et en Afrique Subsaharienne se trouvent être en majorité des musulmans. Et d'autre part si l'aversion à l'islam est effectivement portée par l'attachement à des valeurs perçues comme menacées par la religion musulmane, en particulier le principe de laïcité, et les droits des femmes et des minorités sexuelles.

Pour tester le premier argument le niveau d'aversion à l'islam, tel que le mesure notre échelle d'attitude, est croisé avec une échelle de rejet des immigrés. Or on note une corrélation positive entre les deux indicateurs<sup>61</sup>. L'aversion à l'islam s'accompagne le plus souvent de méfiance envers les immigrés, la proportion de scores élevés sur l'échelle qui mesure le rejet des immigrés (scores 4-7) passe de 19 % chez les plus tolérants envers les pratiques de l'islam à 90 % chez les plus intolérants (figure 3.7). Certes il existe des sondés que les pratiques de l'islam rebutent sans être hostiles aux immigrés pour autant, mais ils sont minoritaires (15 % de l'échantillon total) et deux fois moins nombreux que ceux qui rejettent à la fois les immigrés et l'islam<sup>62</sup>.

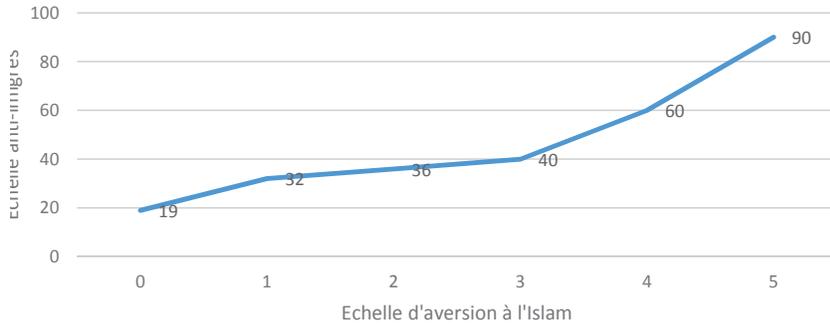
59. La comparaison de l'islam avec le catholicisme permet de neutraliser les opinions négatives envers toutes les religions qu'elles soient.

60. Vincent Geisser, *La Nouvelle Islamophobie*, Paris, La Découverte, 2003. Sur les origines du terme, voir Abdellali Hajjat, Marwan Mohammed, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, Paris, La Découverte, 2013.

61. R de Pearson de 0,41. L'échelle anti-immigrés reprend l'échelle d'ethnocentrisme (supra tableau 3.1, section 3) à l'exception des deux items relatifs aux musulmans et de celui relatif aux juifs.

62. Pour avoir des effectifs comparables dans les quatre cases, la dichotomie retenue oppose les notes 0-3/ 4-7 sur l'échelle anti-immigrés, et 0-3/ 4-5 sur celle d'aversion à l'islam. Les deux tiers de l'échantillon sont soit ouverts à l'islam et aux immigrés, soit intolérants aux deux (respectivement 38 % et 29 %), et un tiers rejette soit l'un soit l'autre (15 % d'anti-islam/pro immigrés et 18 % d'anti-immigrés/pro-islam).

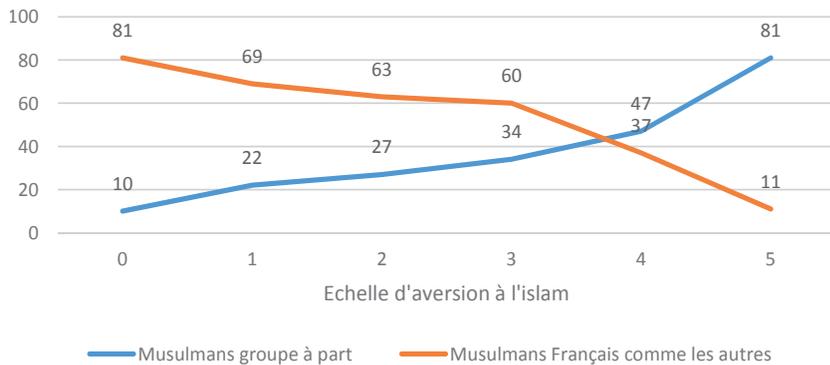
**Figure 3.7. Aversion à l'islam par score d'hostilité aux immigrés (%)**



Source : Baromètre CNCDDH, novembre 2017. Scores supérieurs à 3 sur l'échelle anti-immigrés.

On peut vérifier le lien entre préjugés envers l'islam et préjugés envers ceux qui pratiquent cette religion de manière plus directe, en croisant l'aversion à l'islam par les réponses aux questions sur l'image des musulmans en France. Le double rejet est tout aussi net (figure 3.8). Plus les scores des personnes interrogées s'élèvent sur notre échelle d'aversion à l'islam, plus elles seront enclines à voir dans les musulmans « un groupe à part », dans une proportion qui monte de 10% chez les plus tolérantes (score de zéro sur l'échelle) à 81% chez les plus intolérantes (score de 5 sur 5), et inversement moins elles auront le sentiment que les musulmans sont « des Français comme les autres » (de 81% à 11%).

**Figure 3.8. Rejet des musulmans par degré d'aversion à l'islam (%)**

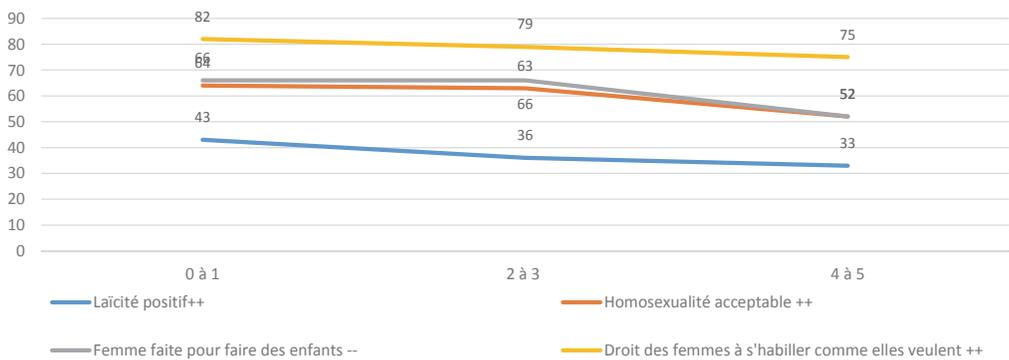


Source : Baromètre CNCDDH, novembre 2017.

Pour tester le second argumentaire, qui met en avant un conflit de valeurs avec l'islam, on dispose de quatre indicateurs : une question sur l'image de la laïcité (« Le mot évoque-t-il pour vous quelque chose de positif ou de négatif ou ni l'un ni l'autre ? »), deux sur le rôle et les droits des femmes (« Les femmes sont faites avant tout pour faire des enfants et les élever » et « Rien ni personne ne devrait empêcher les femmes de s'habiller comme elles veulent ») et une sur l'homosexualité (« L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité »). Les variations des réponses en fonction du degré d'aversion à la religion musulmane sont beaucoup moins fortes que pour les deux indicateurs

précédents (figure 3.9 comparée aux figures 3.7 et 3.8), et les corrélations sont plus faibles<sup>63</sup>. Mais sur les quatre indicateurs, les résultats vont dans le même sens, ils contredisent la thèse du conflit de valeurs comme ressort de l'islamophobie. Plus la personne est hostile à l'islam, moins elle est attachée au principe de laïcité, moins elle est encline à défendre les droits des femmes à s'habiller comme elles l'entendent ou à refuser le statut de femme au foyer, moins elle tend à trouver l'homosexualité acceptable. Autrement dit ces arguments, souvent avancés pour justifier le rejet des pratiques de l'islam, ne résistent pas à l'analyse, le ressort de ce rejet n'est ni un attachement plus marqué aux valeurs républicaines ni une défense de l'émancipation des femmes ou des minorités sexuelles.

**Figure 3.9. Adhésion aux valeurs laïques et féministes par degré d'aversion à l'islam**



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. ++ : tout à fait d'accord/ -- : pas du tout d'accord.

Une dernière vérification prend en compte toutes les questions qui se sont ajoutées au fil du temps sur ce thème de la compatibilité avec la vie en société de pratiques ou interdits associés à l'islam (comme le port de la burqa, l'interdiction des caricatures du prophète Mahomet), qui ne sont pas incluses dans notre échelle initiale d'aversion à l'islam (tableau 3.10). Ces questions suscitent un très fort taux de réponse (entre 99 et 99,5 %) signe que les opinions sont faites sur le sujet et qu'elles s'expriment sans réticence. On voit que ces pratiques sont inégalement acceptées. Le port du voile intégral ou burqa est presque unanimement rejeté (87 % d'accord pour y voir un problème pour la vie en société dont 69 % tout à fait d'accord), suivi par le port du voile. Le terme « voile » était utilisé dans la moitié de l'échantillon, celui de « foulard » dans l'autre moitié, plus anodin. Le premier suscite clairement plus d'hostilité. La proportion de personnes estimant le port du voile problématique est supérieure de dix points à celle qu'on trouve pour le « foulard ». Mais dans les deux cas, une majorité des sondés y voit un problème pour vivre en société. Toutes les autres pratiques en revanche sont acceptées par plus de la moitié de l'échantillon, le jeûne du ramadan apparaissant comme le plus consensuel (seuls 21 % y voient un problème).

63. Corrélation (R de Pearson) des scores sur l'échelle d'aversion à l'islam avec l'image de la laïcité 0,08 (significatif au seuil de 0,01), avec l'acceptation de l'homosexualité -0,07 (seuil 0,05), avec l'image de la femme réduite à faire et élever des enfants 0,12 (seuil 0,001) et leur droit à s'habiller comme elles l'entendent 0,06 (non significatif).

**Tableau 3.9. « Selon vous le respect des pratiques musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? » (%)**

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Total accord	Plutôt pas	Pas du tout
Le port du voile intégral	69	18	87	5	8
Le port du voile (split A)	34	27	61	19	20
Le port du foulard (split B)	30	21	51	22	26
Voile + foulard (A + B)	32	24	56	21	23
L'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet	26	22	48	21	26
Le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kebir	16	17	33	27	38
Les prières	14	16	30	30	39
L'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool	11	13	24	28	48
Le jeûne du Ramadan	9	12	21	30	48

Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

Le taux de sans réponses étant égal ou inférieur à 1 ne figure pas dans le tableau.

Pour tester les relations entre les réponses, une analyse factorielle reprend les sept items de la question (tableau 3.10). Elle fait apparaître un seul facteur, qui rend compte de la moitié de la variance expliquée par le modèle : celui de l'aversion aux pratiques de l'islam, à laquelle contribuent fortement les sept items sans exception<sup>64</sup>. Comme dans l'enquête de l'an dernier, ce sont les prières et le jeûne du Ramadan, les plus fréquemment observables, qui y contribuent le plus, le port de la burqa et l'interdiction de caricaturer le Prophète le moins. Et le profil des personnes qui ont les scores les plus élevés sur ce facteur confirme la forte similitude de l'islamophobie (telle que nous la mesurons avec notre échelle d'aversion à l'islam) avec le racisme anti-immigrés traditionnel. Dans les deux cas le diplôme, l'âge et l'orientation politique sont les facteurs déterminants de l'intolérance et c'est à l'extrême droite que cette double intolérance atteint ses records<sup>65</sup>.

64. L'an dernier il y avait une question sur le port du burkini dont l'interdiction par certains maires avait provoqué des débats passionnés. Dans ce contexte on voyait apparaître un second facteur, relativement marginal (15 % de la variance expliquée) dans l'analyse, structuré par le rejet de trois pratiques, les plus visibles dans l'espace public et concernant toutes les femmes : le port du voile, de la burqa et du burkini. Les sondés avec des scores élevés sur ce facteur acceptaient relativement bien toutes les autres pratiques et avaient un profil distinct des personnes contribuant au premier facteur (car centristes, très laïcs, féministes, tolérants envers les minorités, etc.). Voir le rapport CNCDH de l'an dernier, *op.cit* p. 122-123. Ce facteur a disparu cette année.

65. Ainsi sur ce facteur les scores passent de -0,27 chez les proches de l'extrême gauche à 0,63 dans la dernière case de l'échelle gauche droite et 0,72 chez les proches du FN.

**Tableau 3.10. Analyse en composantes principales sur les questions relatives aux pratiques de et interdits de la religion musulmane**

	<b>Composantes du 1er facteur</b>
Le port du voile	0,715
Le jeûne du Ramadan	0,781
Les prières	0,785
L'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool	0,762
Le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kébir	0,733
Le port du voile intégral	0,526
L'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet	0,557

Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. Part de variance expliquée 49%.

## Section 4

## Vieil antisémitisme, nouvelle judéophobie

Le rapt et l'assassinat d'Ilan Halimi (février 2006), la tuerie à l'école juive Ozar Hatorah de Toulouse (mars 2012), l'agression d'un jeune couple à Créteil (décembre 2014), l'attentat contre l'Hyper Cacher (janvier 2015), l'attaque à la machette d'un enseignant juif à Marseille (janvier 2016), l'assassinat de Sarah Halimi (avril 2017), la séquestration d'une famille juive à Livry-Gargan (septembre 2017) ... la multiplication et la gravité des violences ciblant des juifs en France alimentent chez un nombre croissant d'entre eux le sentiment que l'antisémitisme, sous ses formes les plus brutales, est de retour. Plusieurs sondages témoignent de cette inquiétude<sup>66</sup>, tout comme la hausse du nombre de juifs quittant la France pour Israël faire leur alyah<sup>67</sup>. Au-delà des actes et menaces dont ils sont victimes, bien réels<sup>68</sup>, l'enquête annuelle de la CNCDH permet de suivre l'évolution des opinions à leur égard dans le temps. Assiste-t-on effectivement à une montée de l'antisémitisme ? Et sous ses formes traditionnelles, ou sous de nouvelles formes ? Pierre-André Taguieff notamment a théorisé l'émergence d'une « nouvelle judéophobie »<sup>69</sup> qui ne s'appuierait ni sur l'antijudaïsme chrétien, ni sur une prétendue supériorité de la race aryenne, ni sur la négation de la Shoah mais sur l'antisionisme, amalgamant « Juifs », « Israéliens » et

66. Selon une étude commandée à IPSOS par la Fondation du judaïsme français, effectuée entre le 24 février et le 8 juin 2015 et supervisée par Dominique Schnapper et Chantal Bordes (<http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2016-01-31-perceptions-et-attentes-population-juive-rapport-l-autre-et-aux-minorites>), 92 % des 313 personnes interrogées se définissant comme juives estiment que l'antisémitisme a augmenté (dont pour 67 % « beaucoup »). Selon une étude conduite en septembre 2015 par l'Ifop auprès d'un échantillon de 724 personnes se déclarant de confession juive ou d'origine (au moins un parent) juive, 43 % des sondés affirment avoir déjà été « agressés parce que juifs », 51 % avoir fait « l'objet de menaces parce que juifs » et 63 % avoir été « insultés parce que juifs » (voir Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, *L'an prochain à Jérusalem ?*, Paris, Éditions de l'Aube, Fondation Jean-Jaurès). Une enquête menée pour l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA), en décembre 2012, auprès des communautés juives dans huit pays européens, montrait déjà que les juifs français étaient de loin les plus inquiétés (<http://fra.europa.eu/en/survey/2012/fra-survey-jewish-peoples-experiences-and-perceptions-discrimination-and-hate-crime>). Voir aussi Lars Dencik and Karl Marosi, *Different Antisemitisms: Perceptions and experiences of antisemitism among Jews in Sweden and across Europe* (Institute for Jewish Policy Research, 2017).

67. Selon l'Agence juive de 2000 à 2012 on comptait 1 600 Alyah de Français juifs par an. Le chiffre est monté à 3 293 en 2013, 7 231 en 2014 et 7 900 en 2015, pour retomber à 5 000 en 2016.

68. Les décomptes du Service central du renseignement territorial (SCRT) au ministère de l'Intérieur indiquent une forte progression des actes et menaces antisémites depuis la Seconde Intifada. Dans les années 1990, on en comptait moins de 90 par an, en 2000 le chiffre monte à 743. Depuis il n'est jamais retombé en dessous des 200, et cinq fois déjà il a dépassé le seuil des 800. Si au début des années 90, leur nombre était très minoritaire dans le total des actes et menaces racistes recensés, il devient majoritaire en 2000 (82 % du total), puis sur toute la période 2002 -2007 et de nouveau en 2014 (51 %). Si depuis 2015 leur nombre est en baisse (voir la deuxième partie de ce rapport), le niveau de violence de ces actes s'aggrave. Voir aussi Samuel Ghiles-Meilhac, « Mesurer l'antisémitisme contemporain : enjeux politiques et méthode scientifique », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 62(2-3), avril-septembre 2015, p. 201-223.

69. Pierre-André Taguieff, *La nouvelle judéophobie*, Paris, Fayard, 2002 ; *La judéophobie des modernes. Des Lumières au Jihad mondial*, Paris, Odile Jacob, 2008 ; *La nouvelle propagande antijuive*, Paris, PUF, 2010. Le débat n'est pas limité à la France. En Angleterre voir Paul Iganski, Barry Kosmin (dir.) *The New Antisemitism?: Debating Judeophobia in the 21st Century*, Londres, Profile Books, 2003 ; en Allemagne Andreas Zick, Beate Küpper, « Transformed Anti-Semitism – a Report on Anti-Semitism in Germany », *Journal für Konflikt- und Gewaltforschung Journal for Conflict and Violence Research*, 2005, 7, p. 50-92.

« sionistes ». Cet antisionisme serait porté à la fois par les islamistes radicaux et une gauche tiers-mondiste. Et contrairement au vieil antisémitisme porté par l'extrême droite, il se développerait à l'extrême gauche de l'échiquier politique (voir supra section 3).

## 1. L'image des juifs en France

Pour le vérifier on dispose d'une dizaine de questions du Baromètre CNCNDH explorant l'image des juifs et d'Israël en France. Quatre d'entre elles sont posées régulièrement et de manière identique à propos des principales minorités vivant en France. Elles portent sur la (non) reconnaissance de leurs membres comme des Français à part entière, leur degré d'intégration dans la société, la nécessité de sanctionner les insultes à leur égard et l'image positive ou négative de leur religion. Le sentiment que les Juifs sont des « Français comme les autres » (tout à fait ou plutôt d'accord), qui était partagé par un tiers des personnes interrogées par l'Ifop en 1946, s'est imposé. Il atteint aujourd'hui 91 %, soit une proportion supérieure de 9 points à celle observée pour les musulmans, de 27 points comparée à celle des Roms. La sensibilité aux insultes antisémites est en hausse constante : la proportion de personnes réclamant une sanction judiciaire pour des propos comme « sale juif » est passée de 76 % en 2012 à 86 % en 2017, dont 40 % demandant une condamnation sévère (tableau 3.8, section 3 de cette partie). Le sentiment que les juifs forment « un groupe à part » plutôt qu'un groupe « ouvert », ou qu'ils « ne forment pas spécialement un groupe », n'est partagé que par 23 % des personnes interrogées, contre 28 % pour les Maghrébins, 36 % pour les musulmans, et 50 % ou plus pour les autres minorités évoquées<sup>70</sup>. La religion juive évoque plutôt quelque chose de positif que de négatif (36 % vs 21 %), alors que la religion musulmane évoque presque autant d'opinions négatives que positives (30 % vs 31 %). Au total, les juifs en France sont depuis le début des années 2000 la minorité la mieux considérée. Sur l'Indicateur longitudinal de tolérance (voir supra, section 2), qui donne la moyenne annuelle des réponses tolérantes à une série de 69 questions du Baromètre CNCNDH posées régulièrement depuis 1990, elle obtient depuis 2000 les scores les plus hauts. Il s'établit en 2017 à 78 sur 100, soit 14 points au-dessus de celui de l'échantillon, 17 points au-dessus de celui des Musulmans et 44 points au-dessus de celui des Roms (figure 4.2).

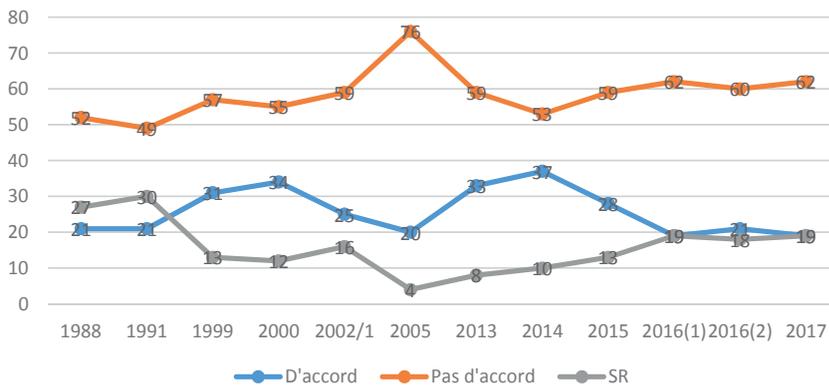
En revanche des stéréotypes spécifiques aux juifs résistent, reflets de la longue histoire des préjugés envers les juifs et de leur sédimentation au cours du temps. L'idée que « les juifs ont un rapport particulier à l'argent », qui renvoie au statut des juifs au Moyen-Âge chrétien<sup>71</sup>, perdure. Elle est partagée par 38 % des personnes interrogées en 2017, soit une proportion élevée, comparable à celle de l'an dernier, mais en forte baisse par rapport à 2014 où elle s'établissait à 60 % (et 41,5 % encore en 2015). Dans la lignée conspirationniste des Protocoles des

70. Questions posées sous deux formulations différentes en scindant l'échantillon par moitié de manière aléatoire : Asiatiques ou Chinois (respectivement 51 % et 49 % y voient un « groupe à part »), roms ou gens du voyage (51 % et 49 %), Noirs ou Antillais (51 % et 53 %).

71. Voir Lucienne Germain, « De l'usure au pouvoir de l'argent : les métamorphoses d'un mythe antijuif à travers la caricature en Angleterre », *Revue LISA* 1(1), 2003, p. 75-84 : <https://journals.openedition.org/lisa/3120>.

Sages de Sion<sup>72</sup>, le faux célèbre forgé par la police du tzar, il y a le stéréotype selon lequel les Juifs auraient un pouvoir excessif. Le niveau d'accord oscille entre 18 % et 37 %, avec des pics périodiques et de fortes variations du taux de sans réponses en fonction de l'actualité (figure 4.1). C'est le cas en 1999-2000, avec les débats autour de l'indemnisation des spoliations subies par les juifs de France sous l'Occupation puis au début de la Seconde Intifada en septembre 2000, qui entraîne une vague de violences antisémites sans précédent. C'est le cas en 2014, après l'interdiction du spectacle de Dieudonné, en janvier, puis celle de deux manifestations pro-palestiniennes à Paris en juillet. Depuis, l'adhésion au stéréotype recule.

Figure 4.1 Le mythe du pouvoir des juifs



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

Une autre question mesure indirectement la diffusion des thèses négationnistes en explorant le sentiment qu'on parle « trop » (plutôt que « pas assez » ou « juste ce qu'il faut ») de l'extermination des juifs pendant la seconde guerre mondiale. Ce sentiment apparaît minoritaire, partagé par 17 % de l'échantillon, contre 61 % jugeant qu'on en parle « juste ce qu'il faut » et 19 % « pas assez », proportion là encore en hausse constante depuis 2013.

Enfin la création d'Israël en 1948 a modifié la perception des juifs dans le monde. Ainsi le thème du juif « apatride » a cédé la place à un soupçon de « double allégeance », repéré par la question : « Pour les juifs français, Israël compte plus que la France ». Ce sentiment était monté à 55 % (contre 31 % « pas d'accord ») fin 2014, après l'intervention israélienne « Bordure protectrice » à Gaza, soutenue par les organisations représentatives de la communauté juive française<sup>73</sup>, et les mobilisations pro palestiniennes parfois violentes qui ont suivi. Depuis il baisse lentement, passé de 44 % en mars 2015 à 43 % en janvier 2016, 39 % en octobre 2016 et 37 % en 2017. Ce dernier pourcentage est la moyenne des réponses

72. Voir l'ouvrage dirigé par Pierre-André Taguieff, *Les Protocoles des Sages de Sion*, Paris, Berg international, 1992.

73. Manifestation de soutien devant l'ambassade d'Israël à l'appel notamment du CRIF, de l'UEJF, du Consistoire, du Fonds social juif unifié : [http://abonnes.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/07/31/premiere-importante-manifestation-pro-israelienne-dans-les-rues-de-paris\\_4465491\\_3218.html](http://abonnes.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/07/31/premiere-importante-manifestation-pro-israelienne-dans-les-rues-de-paris_4465491_3218.html) <http://www.crif.org/fr/communiquedepresse/grand-rassemblement-de-soutien-a-israel-jeudi-31-juillet-1830-ambassade-d-israel-a-paris/51979>

à deux formulations différentes de la question, testées de manière aléatoire. Dans une moitié de l'échantillon c'était le fait d'être juif qui était mis en avant (« Pour les Juifs français... »), dans l'autre le fait d'être Français (« Pour les Français juifs... ») (tableau 4.1). Les opinions tranchées ne diffèrent pas. Dans les deux groupes on trouve 13% de personnes « tout à fait d'accord » avec cette idée et autant de « pas du tout » d'accord. Mais sur les personnes aux opinions moins arrêtées, le fait de mettre l'identité juive avant l'identité française augmente de 3 points l'assentiment au stéréotype, la proportion des « plutôt d'accord » montant au détriment des non-réponses (+ 4).

**Tableau 4.1 Sentiment qu'Israël pour les juifs compte plus que la France selon la question posée (%)**

	Pour les juifs français Israël compte plus que la France	Pour les Français juifs Israël compte plus que la France	Moyenne
Tout à fait d'accord	13	13	13
Plutôt d'accord	26	23	24
Plutôt pas d'accord	22	21	22
Pas du tout d'accord	12	13	13
Ne sait pas, refus	26	30	28

Source : Baromètre CNCNDH, novembre 2017.

## 2. L'image d'Israël et des Palestiniens

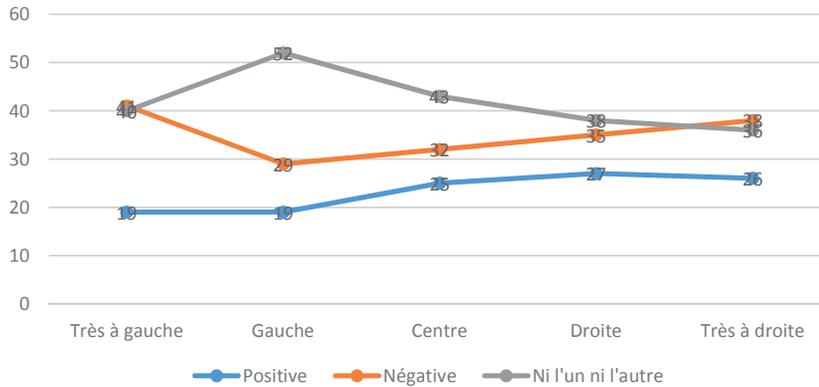
Les deux dernières questions portent sur l'image d'Israël et du conflit. Elles permettent de vérifier l'émergence d'une « nouvelle judéophobie » qui serait structurée par la critique d'Israël. L'image du pays, qui était majoritairement positive en France au moment de la guerre des Six jours, s'est progressivement détériorée<sup>74</sup>. L'occupation des territoires, la guerre du Liban de 1982, l'expansion des colonies, ont aggravé un désamour qui est loin d'être spécifique à la France<sup>75</sup>. Depuis 2013 le Baromètre de la CNCNDH propose une liste de mots, demandant s'ils évoquent pour la personne interrogée quelque chose de « très positif », « plutôt positif », « plutôt négatif », « très négatif », ou « ni positif ni négatif ». Israël suscite toujours plus de jugements négatifs que positifs (34 % vs 23 % en 2017). Cette image est plus négative à l'extrême gauche du champ politique mais aussi à l'extrême droite (respectivement 41 % et 38 %) (figure 4.2).

74. Pour un rappel des grandes évolutions de l'opinion voir le bilan des sondages de l'Ifop : « 1967-2014 – Regards sur Israël et les conflits du Proche-Orient », *IFOP. Collectors*, 31, août 2014.

75. Le sondage annuel GlobeScan, effectué pour la BBC, interroge depuis une douzaine d'années sur la manière dont est perçue « l'influence dans le monde » d'une vingtaine de pays. Israël arrive 14<sup>e</sup> sur 17 en 2017, ne devançant que la Corée du Nord, l'Iran et le Pakistan, avec 25 % de jugements positifs contre 50 % de négatifs. Voir « The Country Ratings Poll of 24 nations », sondage GlobeScan/PIPA auprès d'un échantillon de 18000 personnes dans dix-neuf pays effectué entre décembre 2016 et avril 2017. Il est demandé d'évaluer pour une liste de dix-sept pays si leur influence dans le monde est plutôt positive ou plutôt négative : <https://globescan.com/sharp-drop-in-world-views-of-us-uk-global-poll/>.

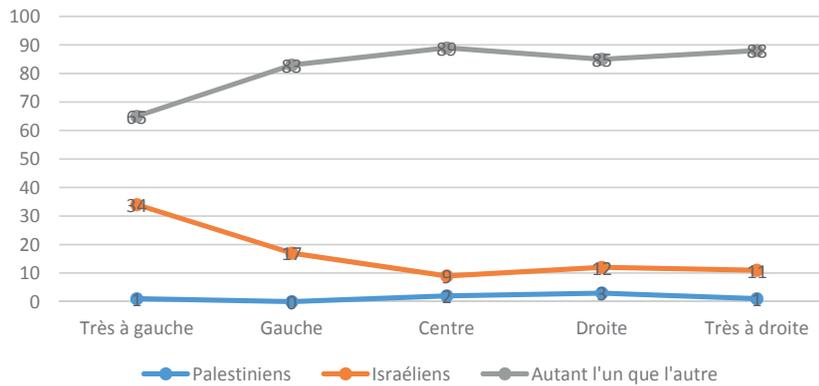
Surtout plus de quatre sondés sur dix ne se prononcent pas (pour 34% Israël évoque quelque chose de « ni positif ni négatif » et 9% refusent de répondre), et cette perplexité est particulièrement marquée au centre gauche où plus de la moitié des sondés n'ont pas d'opinion (52%).

**Figure 4.2 Image d'Israël**



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. « Très à gauche » correspond aux positions 1-2 sur l'échelle gauche droite, « Gauche » à 3, « Centre » à 4 ou refus de répondre, « Droite » à 5 et « Très à droite » à 6-7.

**Figure 4.3. Responsabilité dans le conflit israélo-palestinien**



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. « Très à gauche » correspond aux positions 1-2 sur l'échelle gauche droite, « Gauche » à 3, « Centre » à 4 ou refus de répondre, « Droite » à 5 et « Très à droite » à 6-7.

L'autre question aborde la perception des responsabilités dans la continuation du conflit israélo-palestinien. Les Israéliens sont beaucoup plus souvent tenus pour responsables que les Palestiniens (respectivement 16% et 1%, contre 17% et 3% l'an dernier). Et ce parti pris est plus fréquent à mesure qu'on se rapproche de l'extrême gauche du champ politique : c'est le cas de 34% des sondés se situant dans les deux premières cases de l'échelle gauche droite, et de plus de 40% de ceux qui se déclarent proches des Insoumis, du Parti communiste ou de l'extrême gauche. Mais le refus de se prononcer là encore prédomine, reflétant la lassitude de l'opinion à l'égard d'un conflit qui dure depuis trop longtemps, et la tentation

de rejeter dos à dos ses protagonistes<sup>76</sup>. Plus de huit sondés sur dix sont dans ce cas, 63% répondant qu'Israéliens et Palestiniens sont « autant responsables l'un que l'autre » et 20% préférant ne pas répondre (contre 62% et 18% l'an dernier)<sup>77</sup>.

### 3. L'articulation des différentes formes d'antisémitisme

Une analyse factorielle permet de faire apparaître les relations entre les réponses à ces dix questions et notamment entre adhésion aux vieux stéréotypes anti-sémites et critique d'Israël<sup>78</sup>.

**Tableau 4.2 Analyse en composantes principales sur les questions relatives aux juifs et à Israël**

	Composantes		
	1	2	3
Les juifs ont trop de pouvoir en France	0,765	- 0,175	- 0,078
Les juifs ont un rapport particulier à l'argent	0,691	- 0,355	- 0,059
Pour les juifs français Israël compte plus que la France	0,609	- 0,194	- 0,149
Les Français juifs ne sont pas des Français comme les autres	0,549	- 0,119	0,363
Les juifs forment « un groupe à part » dans la société	0,442	0,153	0,075
« Israël » évoque pour vous quelque chose de très/plutôt négatif	0,412	0,637	0,091
En France on parle trop de l'extermination des juifs pendant la Seconde guerre mondiale	0,390	0,082	- 0,517
« Religion juive » évoque pour vous quelque chose de très/plutôt négatif	0,237	0,564	0,543
Des propos publics comme « sale juif » ne doivent pas être condamnés sévèrement	0,215	- 0,113	0,350
Les Israéliens portent la plus grande part de responsabilité dans la poursuite du conflit	0,153	0,586	- 0,535

Source : Baromètre CNC DH, novembre 2017. Part de variance expliquée par le modèle : 48% (1<sup>er</sup> facteur 24%, 2<sup>e</sup> 13%, 3<sup>e</sup> 11%).

Elle dégage un premier facteur auquel contribuent toutes les variables entrées dans le modèle (tableau 4.2). Mais celles qui y contribuent le plus, à en juger par le niveau élevé de leurs coefficients (en rouge ceux qui dépassent 0,50), sont celles qui évoquent le « vieil » antisémitisme : la croyance dans le pouvoir excessif des juifs, leur rapport particulier à l'argent, leur double allégeance supposée, une image de Français « pas comme les autres », leur communautarisme. Le second facteur, lui, est structuré d'abord par une image critique d'Israël, suivie par son rôle dans le conflit et une image négative de la religion juive. Il se caractérise également par le rejet des stéréotypes antisémites qui structurent le premier

76. Voir le sondage Ifop pour *Sud-Ouest Dimanche*, « Les Français et le conflit israélo-palestinien », 6-8 août 2014 (N=1013).

77. En 2013, on comptait 63% de réponses « autant l'un que l'autre » et 8% de « ne sait pas », en 2014 respectivement 65% et 7%. En janvier 2016 la possibilité de répondre « autant l'un que l'autre » avait été supprimée, pour encourager les sondés à choisir, sans grand effet : 10% citaient les Palestiniens, 29% les Israéliens, 61% refusaient de répondre. Depuis octobre 2016 la formulation initiale a été rétablie.

78. Il s'agit d'une analyse en composantes principales (ACP). Les dix variables sont ordonnées dans le sens du rejet croissant des juifs ou d'Israël.

facteur, négativement corrélés à cet axe. Le troisième facteur est structuré par une image négative de la religion juive, le refus de considérer qu'on parle trop de l'Holocauste et le refus d'attribuer à Israël la plus grande part de responsabilité dans le conflit avec les Palestiniens. Il est négativement corrélé avec les préjugés antisémites qui structuraient le premier facteur. Trois dimensions distinctes structurent donc les attitudes envers les juifs, qu'on appellera « vieil antisémitisme », « anti-israélisme » et « antijudaïsme ». Elles expliquent 48% de la variance, et le premier facteur, celui du vieil antisémitisme, près du quart à lui tout seul.

Et les profils des répondants le plus en phase avec chaque facteur sont très contrastés<sup>79</sup>. Un âge élevé, un faible niveau d'instruction, de revenu et d'ouverture au monde (indice de cosmopolitisme), l'appartenance au milieu ouvrier, un sentiment d'insécurité économique, un positionnement politique à droite ou proche du FN, et des scores élevés sur toutes les échelles de racisme, sont corrélés avec le premier facteur, celui du vieil antisémitisme. *A contrario*, les personnes d'âge intermédiaire, à niveau moyen de revenu et de diplôme, appartenant aux classes moyennes ou supérieures, sans religion, proches de la gauche radicale (communiste, Front de gauche ou EELV), cosmopolites, et refusant nettement toutes les formes de racisme (scores bas sur nos échelles de préjugé, autodéfinition comme « pas du tout raciste », soutien à « une lutte vigoureuse » contre le racisme, l'antisémitisme, et l'islamophobie) ont plus de chances d'être sur une ligne critique d'Israël et de sa politique (second facteur). Le profil des répondants proches du troisième axe, celui de l'antijudaïsme, est moins contrasté, mais globalement proche de celui du vieil antisémitisme.

Un dernier moyen de cerner l'articulation entre nouvel et ancien antisémitisme consiste à croiser l'image d'Israël avec les scores sur l'échelle d'antisémitisme (tableau 4.4). L'échelle est construite avec les 5 items structurants du premier facteur de l'analyse en composantes principales (figure 4.3), tout en tenant en compte de la manière dont les réponses à ces questions se hiérarchisent et s'impliquent l'une l'autre, du degré le plus élevé au moins élevé d'antisémitisme (cf. *supra*, section 3 de ce chapitre).

**Tableau 4.3. Échelle d'antisémitisme**

	2017
<i>Les juifs ont trop de pouvoir en France</i> : <b>Tout à fait d'accord</b> / plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR	8
<i>Les Français juifs sont des Français comme les autres</i> : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord/ <b>plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b> , SR	6
<i>Pour chacune des catégories suivantes – les juifs – dites-moi si elle constitue actuellement pour vous</i> : <b>un groupe à part dans la société</b> / Un groupe ouvert aux autres, des personnes ne formant pas particulièrement un groupe, SR	23
<i>Pour les juifs français, Israël compte plus que la France</i> : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord</b> / plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR	37
<i>Les juifs ont un rapport particulier à l'argent</i> : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord</b> / Pas d'accord du tout, SR	57

Source : Baromètre CNCDDH, novembre 2017. En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme.

79. En fonction de leurs scores sur chacun des trois facteurs.

Le premier constat est qu'une nette majorité (70%) des répondants les plus à gauche, quelle que soit leur image d'Israël – positive, négative, ou indifférente –, a des scores insignifiants sur l'échelle d'antisémitisme, alors que la majorité des répondants les plus à droite a des scores moyens ou élevés (58%). Le second constat est qu'Israël laisse de plus en plus indifférent. 43% des sondés, qu'ils soient de gauche ou de droite, en ont une image « ni positive ni négative » ou ne répondant pas (contre 35% l'an dernier). Quand ils expriment une opinion enfin, comme les années précédentes, c'est chez les plus à droite que le double rejet des juifs et d'Israël est le plus fréquent, touchant un quart d'entre eux (24% contre 16% dans l'ensemble de l'échantillon). Mais tandis que les très à gauche comptent le plus de non-antisémites mais critiques d'Israël (27% d'entre eux, contre 18% dans l'échantillon total).

**Tableau 4.4. Antisémitisme et image d'Israël par position sur l'échelle gauche droite (%)**

Échelle d'antisémitisme	Image d'Israël	Autoposition					Ensemble
		Très à gauche	Centre gauche	Centre	Centre droit	Très à droite	
Non antisémite (0-1)	Positive	11	12	16	20	11	15
	Négative	27	19	15	18	15	18
	Indifférente	32	38	29	25	17	29
Antisémitisme (2-5)	Positive	7	7	9	7	15	9
	Négative	14	10	17	16	24	16
	Indifférente	9	14	14	14	19	14
		(183)	(155)	(445)	(110)	(110)	100

Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

Les résultats de l'enquête nuancent donc la thèse d'un « nouvel antisémitisme » *sui generis* chassant l'ancien. Les préjugés envers les juifs restent corrélés avec les autres formes de racisme dirigées contre les immigrés, les Maghrébins, les Arabes, les musulmans, les minorités quelles qu'elles soient. La question d'Israël et du conflit avec les Palestiniens ne passionne guère. Si on croise ces deux questions, seulement 13% de l'échantillon se prononce sur les deux, 48% sur une des deux et 39% sur aucune<sup>80</sup>. À la différence des actes antisémites, très liés, depuis le déclenchement de la Seconde Intifada, aux péripéties du conflit israélo-palestinien<sup>81</sup>, les opinions restent structurées par les vieux stéréotypes liés au pouvoir, à l'argent, à la suspicion de double allégeance. Si une vision négative d'Israël est plus fréquente à l'extrême gauche (sympathisants de la gauche non socialiste, personnes se classant dans les deux premières cases de l'axe gauche droite), elle est presque aussi mauvaise à l'extrême droite (proches du FN et dans les deux dernières cases de l'axe gauche droite). Tandis qu'à

80. Sont considérées comme « ne se prononçant pas » les personnes refusant de répondre (soit 20% sur les responsabilités de la prolongation du conflit et 9% sur l'image d'Israël) ou refusant de trancher (image d'Israël « ni positive ni négative », responsabilités partagées dans la continuation du conflit).

81. Sur ces évolutions voir notamment Nonna Mayer, « Vieux et nouveaux visages de l'antisémitisme en France », in Pascal Blanchard, Nicolas Bancel, Dominic Thomas (dir.), *Vers la guerre des identités? De la fracture coloniale à la révolution ultranationale*, Paris, La Découverte, 2016, p. 89-100.

l'extrême droite cette critique est fortement corrélée avec les préjugés antijuifs classiques, elle s'en dissocie nettement à l'extrême gauche.

Il manque, pour compléter ce tableau des antisémitismes en France, les perceptions que les diverses minorités ont les unes des autres. Il y a peu d'enquêtes sur le modèle de celle, pionnière, que réalisaient Sylvain Brouard et Vincent Tiberj en 2005 sur les Français issus de l'immigration maghrébine, africaine et turque, en majorité musulmane, dans *Français comme les autres*?<sup>82</sup>. Elle y faisait apparaître une tension sur la question israélienne et une plus grande réceptivité aux préjugés antisémites, pour de multiples raisons : malaise identitaire, intolérance religieuse, jalousie à l'égard d'une communauté perçue comme plus anciennement installée, socialement plus favorisée, plus présente dans l'espace public. Tout aussi mal connue d'ailleurs est l'image qu'ont les juifs des musulmans et des autres minorités. Il faudrait explorer avec des outils qualitatifs plus fins qu'un sondage d'opinion non seulement les imaginaires croisés de ces populations si diverses mais aussi la manière dont elles coexistent et interagissent au quotidien.

---

82. Sylvain Brouard et Vincent Tiberj, *Français comme les autres ? Enquête sur les citoyens d'origine maghrébine, africaine et turque*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

## Section 5

## Le lent reflux des préjugés anti-Roms<sup>83</sup>

En novembre 2017, au moment de la dernière vague du Baromètre racisme, la France se trouve dans une situation très différente de l'année précédente. La situation économique s'est améliorée, et le système partisan s'est recomposé en profondeur avec l'élection d'Emmanuel Macron. Plus que jamais depuis 2008, les Français envisagent la situation économique avec optimisme et redoutent moins le déclin de leur pays. Dans ce contexte, le Baromètre racisme enregistre une relative stabilité dans la relation à l'Autre et aux minorités ethniques. Les attitudes envers les Roms et les gens du voyage sont ainsi révélatrices des dynamiques profondes et des inégalités qui traversent la société française. Le niveau général de tolérance reste stable, voire diminue légèrement. Comme on l'a vu dans la section 2 de cette partie, l'indice longitudinal de tolérance pour les Roms et les gens du voyage (figure 2.6) a légèrement diminué (- 2 points), même s'il reste beaucoup plus élevé qu'en 2013 : 34 en 2017, contre 19 quatre ans plus tôt. Aujourd'hui il se situe presque au même niveau qu'en 2011. Ce petit recul de la tolérance, qu'on retrouve pour les autres minorités, peut inquiéter car il s'agit de la minorité qui concentre le plus d'opinions négatives. Rappelons qu'en 2017 l'indice s'établit à 34 pour les Roms et les gens du voyage contre respectivement 61 pour les musulmans, 72 pour les Maghrébins et 78 pour les noirs et les juifs.

On observe néanmoins une tendance à la réduction des préjugés envers les Roms, au moins sur quelques questions importantes. À titre d'exemple, en novembre 2017, 51 % des personnes interrogées pensent que les Roms – et plus spécifiquement les Roms migrants – ne veulent pas s'intégrer en France. Autrement dit, ce cliché est encore partagé par plus de la moitié de la société française. Ils étaient néanmoins 55 % en 2016 et 78 % en 2013 à le penser. Des stéréotypes traditionnels, reflétant la méconnaissance de la situation des Roms, restent répandus. 73 % des sondés pensent ainsi encore que les Roms migrants « sont pour la plupart nomades » (+ 3 points par rapport à octobre 2016 mais - 13 points par rapport à 2014). Par contre, les préjugés les plus négatifs se stabilisent. L'idée que les Roms « vivent essentiellement de vols et de trafics » est aujourd'hui partagée par 52 % de notre échantillon, tout comme il y a un an (contre 78 % en décembre 2013). Il en va de même pour le stéréotype selon lequel les Roms « exploitent très souvent les enfants » : partagé par 85 % de l'échantillon fin 2014, il a baissé à 65 % en 2016, et reste au même niveau à la fin de l'année 2017. La dynamique de progression des préjugés anti-Roms semble donc s'arrêter.

Par rapport aux autres minorités, les préjugés, les stéréotypes, les connaissances erronées, les sentiments de peur et d'hostilité continuent de se mêler avec une force et une intensité particulières. Leur niveau de diffusion a baissé ces dernières années, mais lentement et avec une petite remontée en 2017. La

83. Nous remercions chaleureusement Ruben Leria pour son aide à la préparation des données en vue de l'analyse des dynamiques d'intolérance.

spectacularisation de la pauvreté de certains groupes roms par les médias lors des évacuations des campements illicites et des bidonvilles exerce un impact négatif. Certes, les groupes tziganes sont moins souvent constitués en boucs émissaires par les élites politiques, sociales et médiatiques. La mobilisation des associations pour la défense des droits des Roms et des gens de voyage s'est renforcée, en réaction aux discriminations institutionnelles et sociétales dont les Roms sont victimes, et celles-ci mettent en avant une image plus positive de cette minorité dans la presse. Mais à ce jour, ni les associations ni les institutions n'ont réussi à faire progresser la lutte contre l'antitziganisme.

## 1. Une galaxie de minorités

Tziganes, bohémiens, manouches, gens du voyage, Roms, groupes romanyi, romanichels, gitans, Roms... les questions de terminologie et de définition sont difficiles et controversées. Les spécialistes insistent sur la pluralité des racines locales, et la multiplicité des dialectes, langues et trajectoires de ces différents groupes. Mais, en même temps, ils insistent sur un air de famille entre eux et une certaine unité reconnue réciproquement<sup>84</sup>. Les groupes roms constituent une galaxie de communautés qui n'ont ni la même histoire, ni la même culture, ni la même religion<sup>85</sup>. S'il est difficile d'estimer leur nombre, on parle de 12 à 15 millions de personnes dans le monde. La plupart vit en Europe, dont 60% à 70% dans les démocraties postcommunistes. Traçons, à titre indicatif, une ligne qui relie Rome à Helsinki, en passant par Vienne et Prague. À l'est de celle-ci se situent les communautés qui s'autoqualifient de « Roms ». À l'ouest de ce tracé imaginaire, on trouve des groupes aux noms différents : manouches, sintés, kalés, romanichels, avec peu de Roms<sup>86</sup>. En France, on observe la même hétérogénéité. Aux côtés des Roms d'immigration récente, dont certains vivent dans des conditions de grande précarité, on trouve des citoyens français. Ces derniers sont issus de plusieurs vagues d'immigration datant du début du xx<sup>e</sup> siècle et de l'entre-deux-guerres, mais aussi de l'après-guerre. La plupart d'entre eux poursuivent une stratégie d'invisibilité, essayant de ne pas attirer l'attention sur eux. De la même manière, les rapports entre Roms d'immigration récente, Roms et Manouches français ne relèvent pas toujours de la solidarité, ni de la reconnaissance d'une identité commune.

Un élément de complexification vient du fait que le terme « Roms » utilisé au sens générique a été choisi par l'Union romani internationale en 1971 afin d'inclure l'ensemble des groupes « tziganes »<sup>87</sup>. À partir de cette définition extensive des Roms, le Conseil de l'Europe estimait en 2012 qu'ils étaient en France entre 300 et 500 000, soit environ 0,6% de la population<sup>88</sup>. Comme précisé précédemment, l'une des questions fondamentales au sujet de l'antitziganisme est la

84. Henriette Asséo, *Les Tziganes, une destinée européenne*, Paris, Gallimard, 2006.

85. Martin Olivera, « Les Roms comme « minorité ethnique » ? Un questionnement roumain », in *Études tziganes*, vol. 39-40, 2010, p. 128-150.

86. Leonardo Piasere, *Roms : une histoire européenne*, Paris, Bayard Jeunesse, 2011.

87. Définition qui a été critiquée par de nombreux groupes tziganes. Elle a ensuite été officiellement adoptée par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, cf. Jean-Pierre Liégeois, *Council of Europe and Roma : 40 Years of Action*, Strasbourg, 2010.

88. <http://hub.coe.int/fr/web/coe-portal/roma>.

très forte méconnaissance de la présence de ces groupes au sein de la société française. En octobre 2016, plus de 60% des sondés avaient ainsi tendance à en surestimer le nombre. À la question « *Quelle est la proportion de Roms en France sur l'ensemble de la population ?* », seulement 41% ont répondu « *moins de 1%* », 18,5% ont répondu « *entre 1% et 3%* », 17% « *entre 3% et 5%* », et 23% ont répondu « *plus de 5%* ».

Les groupes tziganes en France sont très différenciés, tant du point de vue de leur origine, que de celui de leur statut juridique, ou de leurs modes de vie. La grande majorité est composée des « gens du voyage », une communauté estimée à environ 350 000 personnes<sup>89</sup>, alors que certaines associations de gens du voyage avancent un chiffre plus proche de 500 000 personnes<sup>90</sup>. Cette estimation intègre entre 60 et 70 000 voyageurs permanents. Le terme correspond à la catégorie administrative apparue dans les textes officiels dès 1972 et qui s'applique aux personnes visées par la loi du 3 janvier 1969 pour désigner des populations françaises mal identifiées (les manouches, les gitans, les forains, les yéniches, etc.) du fait de leur mode de vie itinérant. Pour simplifier, ce terme correspond à une population « *sans domicile ni résidence fixe*<sup>91</sup> » mais qui revendique une inscription territoriale<sup>92</sup>. En suivant les recommandations de la CNCDH de 2012<sup>93</sup>, on peut définir les gens du voyage comme des citoyens français qui ont un mode de vie fondé à l'origine sur la mobilité, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires. Le même terme recouvre donc des réalités sociales et économiques très diverses.

En France, on trouve aussi des groupes qui s'autodéfinissent comme Roms. Certains d'entre eux sont citoyens français, immigrés en France à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'autres sont des citoyens bulgares, roumains, kosovars ou provenant d'autres pays d'Europe de l'Est. Seule une petite minorité des Roms ainsi définis – entre 15 000 et 20 000, principalement issus d'une immigration récente venant de Bulgarie et surtout de Roumanie – vit dans une très grande précarité, dans des bidonvilles. Les autres ne sont pas « visibles », et ne vivent pas dans des conditions de misère extrême.

Nous sommes donc en présence d'une mosaïque de fragments ethniques, à laquelle se superpose une pluralité de statuts juridiques (citoyens français, ressortissants des pays de l'Union européenne ou d'autres pays européens, apatrides).

89. Hubert Derache, *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage*, Paris, 2013, rapport au Premier ministre, [http://www.fnasat.asso.fr/Rapport\\_Derache\\_072013.pdf](http://www.fnasat.asso.fr/Rapport_Derache_072013.pdf).

90. Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », dans *Rapport public annuel 2017*, p. 187. [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

91. Un livret de circulation s'est substitué à l'ancien carnet de circulation le 5 octobre 2012, après une décision du Conseil constitutionnel sur la conformité de la loi 1969/3. Voir aussi Marc Bordigoni, *Gens du voyage, droit et vie quotidienne en France*, Paris, Dalloz Sirey, 2013.

92. FNASAT, la FCSF et l'URECSO, *Gens du voyage, des habitants ignorés*, 2017, <http://www.fnasat.asso.fr>

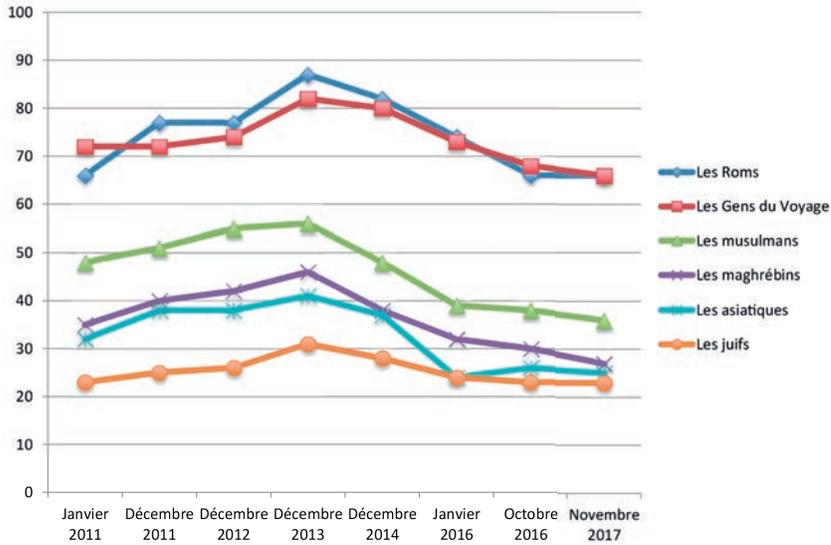
93. CNCDH, *Roms – Gens du voyage. Avis sur le respect des droits des Gens du voyage et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales*, adopté par l'assemblée plénière du 22 mars 2012.

## 2. Un jugement de communautarisme qui reste très répandu

Pour tenir compte de cette hétérogénéité, les questions de l'enquête CNCNH portent traditionnellement à la fois sur les Roms et sur les gens du voyage. Si l'on s'en tient aux huit derniers sondages, les chiffres dessinent à partir de 2013 l'émergence d'une nouvelle tendance, qui semble commencer à se stabiliser. Fin 2013, plus de 87 % de la population considéraient les Roms comme un « groupe à part » dans la société (soit une augmentation de 21 points depuis janvier 2011), contre 82 % pour les gens du voyage. En octobre 2016, ce n'est plus le cas que pour 66 % des sondés concernant les Roms (ils étaient 74 % en janvier 2016) et 68 % pour les gens du voyage. En novembre 2017 les deux pourcentages se stabilisent à 66 % (figure 5.1).

En milieu urbain, les contacts noués à l'école, dans les fêtes de quartiers, aux anniversaires des enfants, ainsi que les interactions qui se déroulent dans des espaces moins associés à des stéréotypes (la fête de la ville, les files d'attente dans des services municipaux...) permettent de déconstruire certains préjugés. Ces contacts sont performatifs, c'est-à-dire qu'ils sont importants du point de vue des conséquences qu'ils produisent. Néanmoins, ces interactions ne concernent qu'un public limité. En l'absence de campagnes de grande envergure destinées à contrer les sentiments antitziganes, la perception d'un fort communautarisme des Roms et des gens du voyage ne s'atténue pas en 2017. Entre 2011 et 2013, le pourcentage des sondés qui considèrent les Roms comme un groupe « ouvert aux autres » avait diminué de moitié (de 8 % à 4 %); en 2014, ce pourcentage était remonté à 6,7 % (pour les Roms) et à 10,5 % (pour les gens du voyage). Durant l'année 2016, on note une progression de ce taux pour les gens du voyage (13,6 % en janvier, 16 % en octobre), qui se poursuit légèrement en 2017 (17 %). On peut faire l'hypothèse qu'un nombre croissant de personnes a noué des relations sociales positives avec les « voyageurs ». Il y a également une légère progression pour les Roms (10 % en novembre 2017). En revanche en 2017, respectivement 17 % et 12,6 % des répondants jugent que les Roms et les gens du voyage « ne forment pas spécialement un groupe ». Mais au total les « Tziganes », dans leur ensemble, restent perçus comme « formant un groupe à part dans la société » par un tiers de la population en 2017 (66 %). On note d'ailleurs une stabilité par rapport à l'enquête précédente pour la plupart des autres minorités : « les Chinois » (à 31 % vus comme un groupe à part), « les Asiatiques » (25 %), « les juifs » (23 %) ou encore « les noirs » (12 %, - 1 point). La perception d'une fermeture communautariste du groupe ne recule que pour « les musulmans » (36 %, - 2 points atteignant son niveau le plus bas depuis 2003). On remarque le même phénomène pour « les Maghrébins » (27 %, - 3 points).

En janvier 2011, il n'y avait que 18 points d'écart entre la perception des Roms et des musulmans comme un « groupe à part ». Cette différence atteint 34 points fin 2014, 30 en novembre 2017. Cet écart nous montre la force des préjugés envers les Roms, surtout par comparaison à une autre minorité très stigmatisée. Plus précisément, l'écart est de 39 points par rapport aux Maghrébins, 41 par rapport aux Asiatiques (contre + 45 en 2014), 43 par rapport aux juifs (contre 56 points en 2013).

**Figure 5.1. Tendances à juger divers groupes comme « à part dans la société »**

Source : Baromètres CNCNH 2011-2017.

### 3. Antitziganisme et Romaphobie

Un préjugé est une attitude ou une opinion dirigée contre les membres d'un groupe ou d'une catégorie sociale. Il combine des croyances et des jugements de valeur avec des prédispositions émotionnelles. Les préjugés jouent un rôle clé dans la dynamique de justification des discours, des propos ainsi que des politiques, des actions et des pratiques discriminatoires. Les chercheurs débattent aujourd'hui de la pertinence des concepts d'« *Antigypsyism* » ou de « *Romaphobia* »<sup>94</sup>. Ces analyses s'accordent toutefois sur la forte structuration d'attitudes et d'émotions négatives envers les personnes dites « Roms », qui peut aller jusqu'à la non-condamnation de propos racistes tenus en public (comme « *sale Rom* »). On assiste toutefois à une légère baisse de la proportion des sondés qui estiment que les personnes tenant publiquement ce type de propos « *ne doivent pas être condamnées du tout* » : ils sont 13,4 % en novembre 2017, contre 24,5 % en 2013. Un examen approfondi des données indique un resserrement de l'écart avec les autres groupes. En 2013 et 2014, on mesurait encore un écart de 8 points quand on comparait les réactions aux propos anti-Roms et antiFrançais. Aujourd'hui cet écart a presque disparu, et s'avère très similaire à l'écart existant avec les autres minorités. L'acceptation de ces propos est par ailleurs légèrement moins répandue que celle de l'insulte « *sale chinetoque* » et des propos sexistes insultants tels que « *salope* ».

94. Aidan McGarry, *Romaphobia. The Last Acceptable Form of Racism*, Londres, Zed Books, 2017. « The Alliance against Antigypsyism », dans son texte *Antigypsyism. A Reference Paper*, [www.antigypsyism.eu](http://www.antigypsyism.eu), 2016, p. 6 souligne : « The term *antigypsyism* – in citing the majority's projections of an imagined out-group of 'gypsies' which simultaneously constructs an imagined in-group – is analytically more accurate and makes clear that other groups – Sinti, Travellers, Manouches, Egyptians – are equally affected ».

Une analyse détaillée des chiffres permet de mieux comprendre la dynamique des préjugés dans le temps, et en particulier leur diffusion au cours de l'année passée. Si en 2013 et 2014, 86 % des personnes interrogées considéraient que les Roms migrants étaient pour la plupart nomades, aujourd'hui cette opinion n'est partagée « que » par 73 % des répondants. On passe de 2,4 % des personnes interrogées qui ne sont « pas du tout d'accord » avec cette affirmation en 2014 à 3,7 % en novembre 2017, auxquelles on peut ajouter les 13,6 % de l'échantillon qui ne sont « pas vraiment d'accord ».

En outre, si 85 % des sondés considéraient en 2014 que les Roms « exploitent très souvent les enfants », ce pourcentage était tombé à 63,7 % en octobre 2016 et à peine plus en novembre 2017 (64,7 %). De même le stéréotype des Roms voleurs et trafiquants, partagé par plus des trois quarts des répondants en 2014 (77,5 %) ne l'est plus que par 51,3 % d'entre eux en 2017, soit un recul important de 26 points. Il s'agit certes d'un pourcentage légèrement supérieur à celui mesuré en octobre 2016, mais qui reflète plutôt une stabilisation des résultats. Par contre, on relève une baisse continue de l'adhésion à l'idée selon laquelle les Roms « ne voudraient pas s'intégrer » en France. Elle était en effet partagée par 77 % de la population en 2014, la première fois que l'on a posé cette question dans l'enquête CNCDH, puis est tombée à 54,3 % en 2016 et à 51,2 % en novembre 2017. En d'autres termes, un quart de la population a changé d'opinion en quatre ans à propos de la volonté des Roms de s'intégrer dans la société française. Alors que pour près des trois quarts des Français, les Roms sont toujours des nomades, pour deux tiers d'entre eux il s'agit de personnes qui exploitent les enfants, et pour la moitié seulement de voleurs qui ne veulent pas s'intégrer. Dans l'ensemble, on constate donc une baisse significative du nombre de personnes partageant ces préjugés au cours des dernières années. Mais cette baisse semble ralentir.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce ralentissement. Le fait que les médias font rarement état des histoires d'intégration. La parution de plusieurs films qui reproduisent les stéréotypes les plus traditionnels sur les Tziganes, français ou de récente immigration. Une certaine démobilité des associations et comités de soutien aux droits de Roms dans les initiatives d'éducation populaire et dans la lutte contre le racisme antitzigane. Le manque de moyens des institutions actives dans la lutte contre l'antitiziganisme et la romaphobie.

Les entretiens en face-à-face conduits par l'institut de sondage CSA pour la CNCDH en 2013 ont permis de recueillir des propos extrêmement agressifs vis-à-vis des Roms, exprimant de la colère et laissant libre cours à des émotions négatives à leur égard ; aversion et dégoût, accusation d'impureté et refus du contact, déception et frustrations dues à leur incapacité supposée à changer, mépris et même haine, chez certains, en lien avec la croyance en leur différence et leur infériorité. Même si l'on a vu que la diffusion de certains stéréotypes a baissé, on ne peut sous-estimer le contenu très négatif de certains sentiments à l'égard des Roms.

On sait également qu'il existe d'autres préjugés envers les Roms qui ne sont pas mesurés par le Baromètre CNCDH, notamment ceux qui les considèrent uniquement comme des pauvres et des victimes, associés à un imaginaire de vulnérabilité, de mendicité et de misère. Or la représentation des Roms comme

pauvres pose aussi problème. C'est le stéréotype d'un groupe ethnique vu comme socialement homogène, sans opportunité de mobilité sociale ascendante, sans parcours possible de réussite sociale et d'intégration<sup>95</sup>. Si la plupart des Roms en France ne vivent pas dans la misère, leur image reste liée à cet imaginaire de pauvreté et de marginalité, véhiculé par les images médiatisées des bidonvilles, ainsi que par celles des évacuations et des destructions des campements. Les représentations majoritaires des Roms ne rendent absolument pas compte de leur stratification interne, ni de la multiplicité des groupes familiaux et de la diversité des carrières individuelles. On les voit dans cette perspective comme un bloc uniforme, doté d'une culture homogène, sans différences socioprofessionnelles et avec des revenus comparables. Ils sont encore et toujours considérés comme pauvres et incapables<sup>96</sup>. Beaucoup de citoyens pensent, selon l'expression consacrée, que ce sont « *toujours les mêmes* » qui demandent l'aumône depuis trente ans. Même s'il existe de nombreux exemples d'intégration réussie, de cohabitations satisfaisantes et de mobilité sociale ascendante, ces « succès » ne sont pas encore suffisamment repris dans les médias, même si ces derniers commencent à leur accorder davantage d'attention<sup>97</sup>. Certaines études qualitatives montrent également que des politiques d'intégration municipales encouragent les contacts et améliorent les relations avec les Roms, ce qui a comme effet l'atténuation des préjugés<sup>98</sup>, et que les contacts quotidiens facilitent la formation d'attitudes positives<sup>99</sup>.

#### 4. Mesurer l'hostilité envers les groupes tziganes

Il est possible de produire une mesure synthétique d'hostilité qui permet de comprendre l'évolution et la distribution des préjugés envers les Roms. On a utilisé la même échelle d'hostilité que l'an dernier, classant les réponses aux questions selon l'intensité de l'attitude mesurée, et calculé la distribution de scores de l'échelle pour les années 2014, 2016 et 2017. Le tableau 5.1 montre l'ensemble des questions utilisées pour la construction de l'échelle ainsi que les réponses dénotant le niveau le plus haut d'hostilité, et leurs résultats. On a également ajouté les années 2012 et 2013 afin de suivre la dynamique du rejet pour chaque item au fil des années.

95. Ce qui est contraire aux résultats de recherches portant sur les Roms roumains en France : « *Malgré la multitude de problèmes qu'ont rencontrés les citoyens roms de l'UE vivant en France, lorsqu'on leur a demandé d'évaluer leur vie en France par rapport à leur vie en Roumanie, 97% des personnes interrogées ont déclaré que leur vie était meilleure en France (80% ont affirmé que leur vie était bien meilleure tandis que 17% ont déclaré qu'elle était meilleure).* » European Roma Rights Center, *Destruction des progrès, progression des destructions : les femmes et les enfants roms, citoyens européens en France*, 2014, p. 44, [www.errc.org](http://www.errc.org)

96. Tommaso Vitale, Laura Boschetti, « *Les Roms ne sont pas encore prêts à se représenter eux-mêmes !* » *Asymétries et tensions entre groupes Roms et associations "gadje"*, in Mathieu Berger, Daniel Cefăi, Carole Gayet-Viaud (dir.), *Du civil au politique. Ethnographies du vivre ensemble*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 2011, p. 403-29.

97. On pense par exemple à Anina Ciuciu, *Je suis tzigane et je le reste*, Paris, City Éditions, 2014.

98. Emilio Paolo Visintin, Eva G.T. Green, Adrienne Pereira, Polimira Miteva, « How positive and negative contact relate to attitudes towards Roma: Comparing majority and high-status minority perspectives », in *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 27(3), 2016, p. 240-252.

99. Ce qui se trouve également dans beaucoup d'autres villes européennes : Enzo Mingione, Barbara Borlini, Tommaso Vitale, « Immigrés à Milan : faible ségrégation mais fortes tensions », in *Revue Urbanisme*, 362, 2008, p. 83-6.

**Tableau 5.1. Questions utilisées pour la construction de l'échelle de romaphobie (%)**

	2012	2013	2014	Janv. 2016	Oct. 2016	Nov. 2017
À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple « sale Rom », doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnés mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnés ? Oui, elles doivent être condamnées sévèrement / Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement / <b>Non, elles ne doivent pas être condamnées :</b>	–	24,5	18,7	13,6	16,2	13,4
Voici quelques opinions que nous avons entendues à propos des Roms migrants. Dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas d'accord du tout avec chacune d'entre elles. Les Roms migrants ...						
... sont pour la plupart nomades : Pas d'accord du tout / Pas vraiment d'accord / Plutôt d'accord / <b>Tout à fait d'accord</b>	44,8	47,0	45,6	36,3	31,8	33,6
... exploitent très souvent les enfants : Pas d'accord du tout / Pas vraiment d'accord / Plutôt d'accord / <b>Tout à fait d'accord</b>	44,7	49,9	45,2	34,1	34,2	32,8
... vivent essentiellement de vols et de trafics : Pas d'accord du tout / Pas vraiment d'accord / Plutôt d'accord / <b>Tout à fait d'accord</b>	36,2	41,1	40,8	26,8	23,9	20,7
... ne veulent pas s'intégrer en France : Pas d'accord du tout / Pas vraiment d'accord / Plutôt d'accord / <b>Tout à fait d'accord</b>	–	–	43,0	26,4	27,0	23,7
Pour chacune des catégories suivantes [les Roms/les gens du voyage], dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... : Des personnes ne formant pas spécialement un groupe / Un groupe ouvert aux autres / <b>Un groupe à part dans la société</b>	75,6	84,1	80,9	73,7	67,2	66,5
Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? Les Français roms/ gens du voyage sont des Français comme les autres : Tout à fait d'accord / Plutôt d'accord / Plutôt pas d'accord / <b>Pas d'accord du tout :</b>	–	–	–	14,8	13,2	12,7
(Gens du voyage uniquement)	11,7	11,5	9,4	10,4	10,7	–

\* Figurent en gras les réponses considérées comme relevant de la romaphobie.

Source : Baromètres CNCDH.

L'échelle de romaphobie que nous avons construite fournit un indicateur global d'hostilité à l'encontre des Roms. On a construit le même indicateur pour les quatre dernières vagues du Baromètre CNCDH. La matrice de corrélations indique que les sept variables sont suffisamment corrélées pour former un indicateur global de romaphobie.

**Tableau 5.2. Matrice des corrélations entre les opinions à l'égard des Roms, novembre 2017**

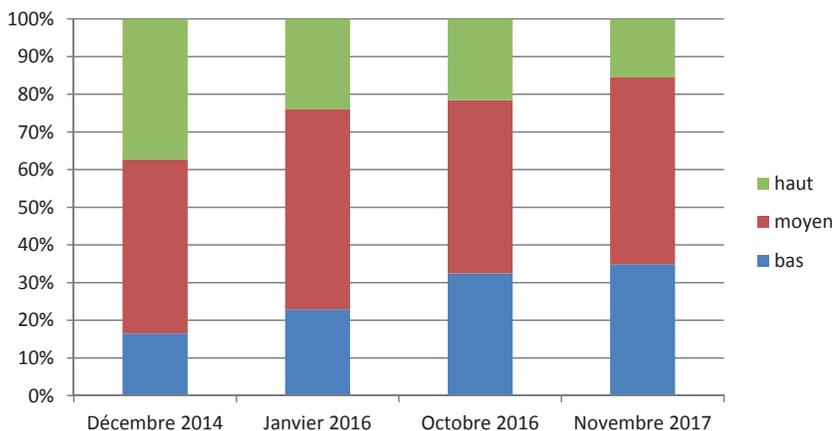
	Sale Rom	Noma- des	Exploient les enfants	Vols et de trafics	Pas s'intégrer	Groupe à part	Français comme les autres	Corr. Item
Sale Rom	1	0.050*	0.057	0.056	0.006**	0.026*	0.106	0.053
Roms nomades		1	0.416	0.402	0.434	0.058	0.129	0.378
Exploient les enfants			1	0.548	0.519	0.111	0.186	0.534
Vols et trafics				1	0.549	0.076	0.315	0.419
Pas s'intégrer					1	0.135	0.299	0.456
Groupe à part						1	0.087	0.117
Français comme les autres							1	0.229

\* La corrélation est significative au niveau 0.05 (2-tailed).

\*\* La corrélation est significative au niveau 0.01 (2-tailed).

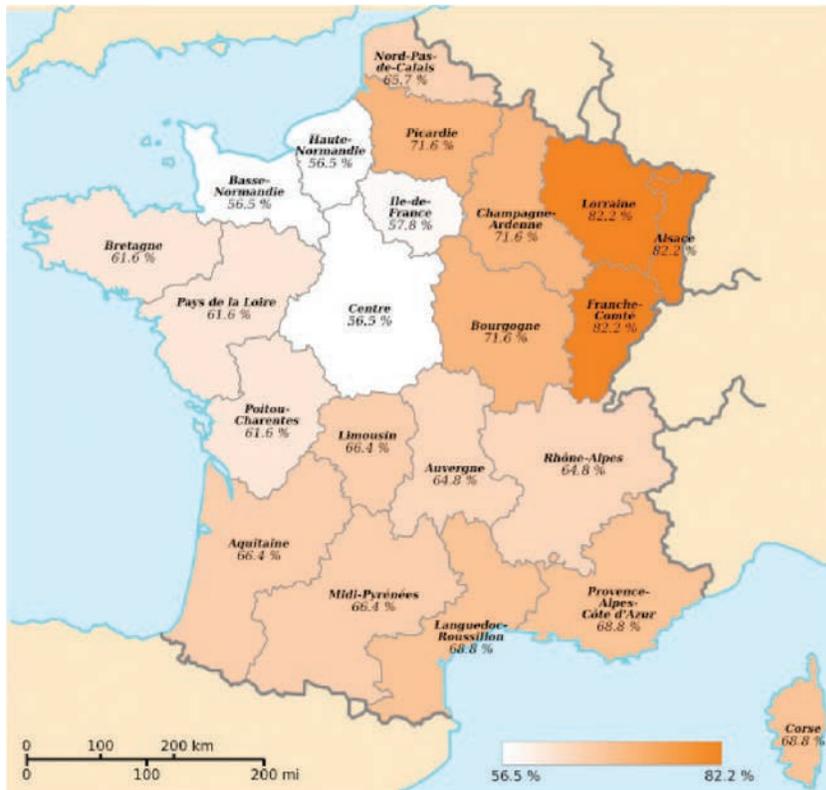
Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017. Corrélations mesurées par le R de Pearson. Les questions et les échelles sont orientées dans le sens de l'hostilité aux Roms, la dernière colonne indique la corrélation de l'item à l'échelle de romaphobie.

Cette échelle d'attitude d'hostilité envers les Roms permet de hiérarchiser les répondants par niveau de préjugés, du plus bas au plus élevé, ce dernier regroupant les sondés qui ne considèrent pas les Français roms comme des Français à part entière, qui prennent les Roms pour des voleurs, des nomades et des exploités d'enfants ne voulant pas s'intégrer en France, et qui pensent que les propos racistes tenus publiquement contre les Roms ne doivent pas être condamnés. La figure 5.2 compare les niveaux de romaphobie en 2014, janvier 2016, octobre 2016 et novembre 2017. Sur cette échelle, l'hostilité à l'encontre des Roms a chuté depuis la fin 2014, la proportion de notes élevées passant de 37,3% à 15,4%, et le pourcentage de notes basses a sensiblement progressé, passant de 16,5% à 34,9% à fin 2017.

**Figure 5.2. Échelle de romaphobie, année 2014, janvier 2016, octobre 2016 et novembre 2017 (%)**

Source : Baromètres CNCDH 2014-2017.

**Figure 5.3. Romaphobie (niveau moyen ou élevé) par région, novembre 2017 (%)**



Source : Baromètre CNC DH, novembre 2017.

Il est important de noter que la diffusion des sentiments négatifs à l'égard des Roms n'est pas uniforme dans l'ensemble du pays. Notre échantillon n'est pas suffisamment large pour pouvoir observer des différences d'un département à l'autre, ou d'une région à l'autre, mais il nous permet quand même d'observer les variations les plus importantes par grande région, dans le cadre d'un découpage territorial qui distingue l'Île-de-France, la partie Ouest du Bassin parisien (Basse-Normandie, Haute-Normandie, Centre), la partie Est du Bassin parisien (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Picardie), le Nord (Nord-Pas-de-Calais), l'Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), l'Est (Lorraine, Franche-Comté, Alsace), le Sud-Ouest (Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées), le Sud Est (Auvergne, Rhône-Alpes) et la Méditerranée (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse).

Pour mieux visualiser les différences territoriales, nous avons additionné et projeté sur la carte les valeurs élevées et moyennes de romaphobie. On voit que c'est dans la région Île-de-France que le niveau de romaphobie est le plus bas, puisque «seulement» 57,8% de la population francilienne obtient des résultats moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie (59% en octobre 2016). Ce pourcentage est encore plus bas dans le Bassin Parisien Ouest (56,5%), avec

un écart de près de 26 points par rapport aux Régions de l'Est. On remarque aussi un taux d'hostilité relativement bas dans les régions de l'Ouest : (61,6%).

Sur le plan de la distribution territoriale, on constate que les personnes résidant dans les villes de moins de 20 000 habitants et les territoires ruraux ont des scores bien au-dessus de la moyenne. Autant de tendances qu'on ne peut malheureusement pas étudier plus en profondeur du fait de la taille limitée de l'échantillon.

## 5. Une stabilité des facteurs explicatifs des préjugés romaphobes

Les attitudes hostiles aux Roms s'expliquent par les mêmes facteurs que l'ethnocentrisme et l'antisémitisme, analysés dans les sections précédentes. Le tableau 5.3 présente les facteurs classiques d'analyse des préjugés. Comme on l'a vu, 65,2% de la population obtient des scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie en novembre 2017. Il s'agit d'une baisse de 2,4 points par rapport à l'année précédente, et de 18,4 points par rapport à quatre ans auparavant. Le tableau 5.3 indique les variations de ce pourcentage en fonction de plusieurs variables sociodémographiques. Le tableau souligne les différences entre les quatre enquêtes considérées.

**Tableau 5.3. Facteurs explicatifs de la romaphobie (%)**

% de scores moyen ou élevés sur l'échelle de romaphobie	Scores 2-3 déc. 2014	Scores 2-3 janv. 2016	Scores 2-3 oct. 2016	Scores 2-3 nov. 2017
<b>Sexe</b>				
Homme	85	75	67	65
Femme	82,5	80	68	65
<b>Âge</b>				
18-24 ans	77	77	57,5	55
25-34 ans	82	77	62	56
35-44 ans	84	74	69	65
45-59 ans	82	74	71,5	69
60 +	88	81	70	70
<b>Diplôme</b>				
Inférieur au baccalauréat	87	84	76	72
Bac	88	78	66	64
Bac + 2	81,5	73	61	55
Bac +3	71	61	49	51
<b>Catégorie socioprofessionnelle</b> (retraités/chômeurs classés selon leur ancienne profession)				
Agriculteur	80	100	82	64
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	82	76,5	73	67
Cadre supérieur	77	60,5	48	57
Profession intermédiaire	80	76	64	55,5
Employé	83	86,5	74	71
Ouvrier	87	81	75	81
Inactif	85	80	66	57

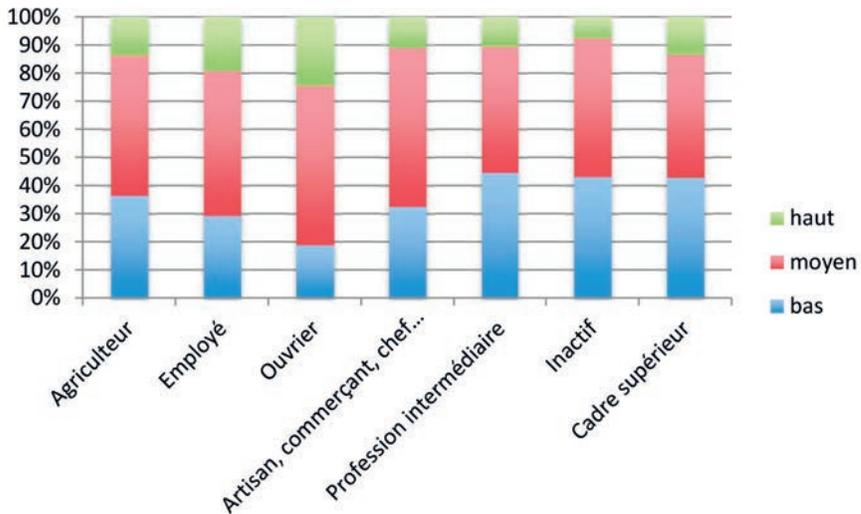
% de scores moyen ou élevés sur l'échelle de romaphobie	Scores 2-3 déc. 2014	Scores 2-3 janv. 2016	Scores 2-3 oct. 2016	Scores 2-3 nov. 2017
<b>Échelle</b> gauche /droite				
Gauche	71	59	48	49
Centre gauche	72	73	59	58
Centre	85	82	76	69
Centre droit	90	82	71	71
Droite	96	93	89	88
<b>Revenus mensuels</b>				
Inférieurs à 1 400 euros	–	82,5	71,5	66
1 400-2 000	–	80	70,5	69
2 000-3 000	–	79	71,5	62
Supérieurs à 3 000	–	68	57	64,5
<b>Pratique religieuse catholique</b>				
Pratiquant régulier	91,5	79	67	67
Occasionnel	86	80	78	74
Non pratiquant	87	85	75	73
Autre religion	74	68	65,5	59
Sans religion	77	70	60	56
<b>Situation économique ressentie</b> « Je vis moins bien qu'il y a quelques années »				
Tout à fait d'accord	92	82	80	72
Plutôt d'accord	80	81	71	70
Plutôt pas	74	76	60	61
Pas du tout	73	61	53	55,5
<b>Ensemble</b>	<b>83,5</b>	<b>77</b>	<b>68</b>	<b>65</b>

Source : Baromètres CNCDH 2014-2017.

Un premier phénomène frappant est le suivant : si la distribution de l'hostilité antitzigane par classes d'âge était encore confuse en 2014, elle est bien plus corrélée avec l'âge en 2017. L'hostilité aux Roms augmente désormais avec l'âge, comme le montrent également les études portant sur les autres formes de racisme. L'hostilité contre les Roms s'avère en revanche indifférente au genre, monte quand le niveau d'éducation baisse, et quand le sentiment de déclassement est plus aigu.

Lorsque l'on regarde les changements d'attitude par catégories socioprofessionnelles, on observe que, si la tendance générale est à la réduction des scores hauts et moyens de romaphobie, certaines catégories « bougent » plus que les autres. L'hostilité aux Roms reste plutôt stable chez les ouvriers, et c'est surtout parmi les inactifs, les professions intermédiaires et les cadres supérieurs que sa diminution est la plus importante.

**Figure 5.4. Échelle de romaphobie par catégorie socioprofessionnelle, novembre 2017 (%)**



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

\*Retraités et chômeurs classés en fonction de leur ancienne profession.

C'est aussi chez les ouvriers et chez ceux qui disposent d'un revenu modeste et d'un diplôme inférieur au baccalauréat que la peur de l'avenir est la plus marquée, avec une hausse de trois points (de 66 % à 69 %) par rapport à 2016. Mais davantage que cette hausse, c'est l'écart entre la moyenne de la population et la peur de l'avenir exprimée par les ouvriers (82 %) qu'il faut remarquer. Effectivement, les Français sont beaucoup moins préoccupés par la crise économique en 2017 (évoquée par 20 % des sondés en janvier 2016 contre 16 % fin 2017), alors que la pauvreté constitue la préoccupation principale de 26 % des répondants (contre 19 % en octobre 2016) et que la demande d'une « *amélioration de la situation des salariés* » monte de façon spectaculaire : il s'agissait d'une opinion partagée par 53 % des interviewés en 2014, alors qu'elle est aujourd'hui partagée par 70 % d'entre eux<sup>100</sup>.

Cette dynamique profonde de l'opinion publique concernant les salaires, la pauvreté et le rapport au futur et au bien-être exerce un impact significatif sur les opinions exprimées à propos des Roms. C'est en effet surtout chez ceux qui jugent vivre « *moins bien qu'il y a quelques années* » qu'on trouve les sentiments les plus hostiles à l'égard des Roms : il s'agit d'une relation linéaire, confirmée dans toutes les vagues du Baromètre analysées. Ce sentiment de déclassement est fortement corrélé à une opinion négative sur les Roms : ceux qui estiment que leur condition empire ont tendance à percevoir les Roms comme étranges, méchants et dangereux, comme des « *privilegiés* », des bénéficiaires d'une aide imméritée, des assistés favorisés.

100. IPSOS, Baromètre Racisme 2017. Xénophobie, antisémitisme, racisme, antiracisme et discriminations raciales en France. *Synthèse des principaux enseignements de l'étude*, 2018.

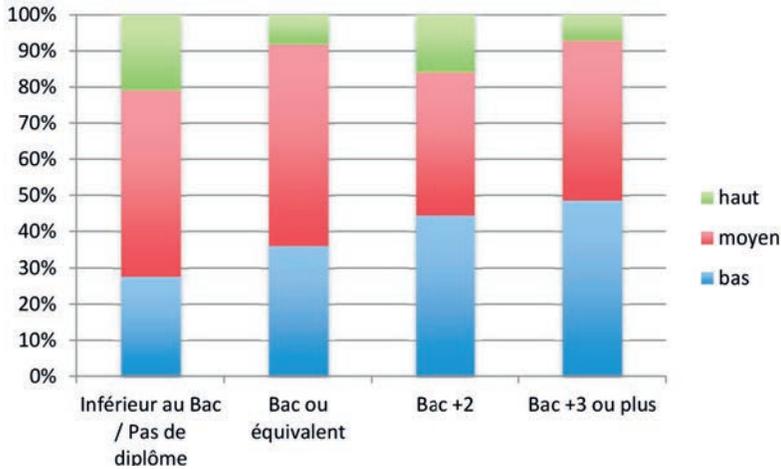
Déjà en 2013, l'étude qualitative menée par CSA pour la CNCDH mettait en lumière un sentiment d'hostilité lié à une représentation des Roms comme des « parasites » profitant du système d'aide sociale, qui s'enrichiraient en France pour mieux accumuler les richesses dans « leur pays » (comme s'ils étaient par définition tous étrangers), grâce notamment aux aides au retour. Ils seraient en même temps « hors système » car mendiants, voleurs et venus profiter des différentes formes d'aides publiques en profitant de la générosité du gouvernement français. Considérés comme des opportunistes, les Roms sont souvent décrits comme les bénéficiaires d'aides publiques imméritées, au détriment des chômeurs français. Ils auraient toujours « des grosses berlines toutes neuves », ce seraient « des gens qui n'ont rien à faire chez nous », des étrangers qui doivent être pris en charge par d'autres États européens, voire par l'Europe et « ses technocrates ». Ils auraient une « culture » d'assistés, ne veulent pas travailler, n'apportent rien au contrat social, sont privilégiés dans l'accès aux logements sociaux et aux aides sociales, etc. Il s'agit d'un ensemble de préjugés tenaces et anciens, très structurés par le sentiment d'aller « moins bien qu'il y a quelques années »<sup>101</sup>.

Nos analyses soulignent donc une très forte corrélation entre la peur de l'avenir, le sentiment de déclassement et l'hostilité exprimée envers les Roms. Au-delà des attitudes et de l'état d'esprit face à la dynamique sociale, on a voulu également mesurer le poids de l'ouverture au monde et des expériences transnationales. Notre indicateur est ainsi construit sur la base des expériences de voyage et de travail à l'étranger. Une première question posée à l'ensemble des sondés était la suivante : « À quelle fréquence voyagez-vous dans un autre pays pour des motifs professionnels ou personnels (tourisme, visites de famille ou amis, soin, loisir) ? ». Voici l'intitulé de la deuxième : « Vous est-il arrivé de vivre dans un autre pays que la France pendant au moins trois mois sans interruption ? » On observe un lien fort entre l'intensité du comportement transnational et l'échelle de romaphobie. Les différences entre ceux qui ne sont jamais allés à l'étranger et ceux qui s'y rendent régulièrement sont très nettes : la proportion des scores bas sur l'échelle de romaphobie passe alors de 26 % à 39 %. Le fait de vivre ou de travailler à l'étranger va de pair avec une attitude plus tolérante face aux minorités tziganes<sup>102</sup>, et ce lien est à peine moins fort qu'en octobre 2016.

Ce qui reste très fort est la relation entre romaphobie et niveau d'éducation. L'hostilité aux Roms, comme plus largement le rejet de toutes les minorités (voir sections 2, 3 et 4), baisse à mesure que le diplôme s'élève.

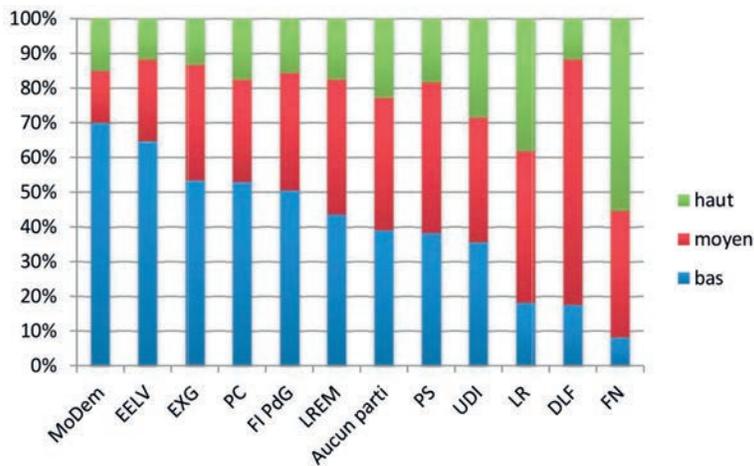
101. Vanja Ljujic, Paul Vedder, Henk Dekker, Mitch Geel, « Romaphobia among Serbian and Dutch adolescents: the role of perceived threat, nationalistic feelings, and integrative orientations », in *International Journal of Psychology*, 48 (3), 2013, p. 352-362 ; Tommaso Vitale, Enrico Claps, Paola Arrigoni, « Opinion Pools and their Use. Problems of Logical Blindness in the case of Roma people », in *Com Pol*, 2, 2011, p. 167-96.

102. Irina Ciomei, Ettore Recchi, « At the Source of European Solidarity: Assessing the Effects of Cross-border Practices and Political Attitude », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55 (3), 2017, p. 468-485.

**Figure 5.5. Échelle de romaphobie par diplôme, novembre 2017 (%)**

Source : Baromètre CNCNH, novembre 2017. Dernier diplôme obtenu.

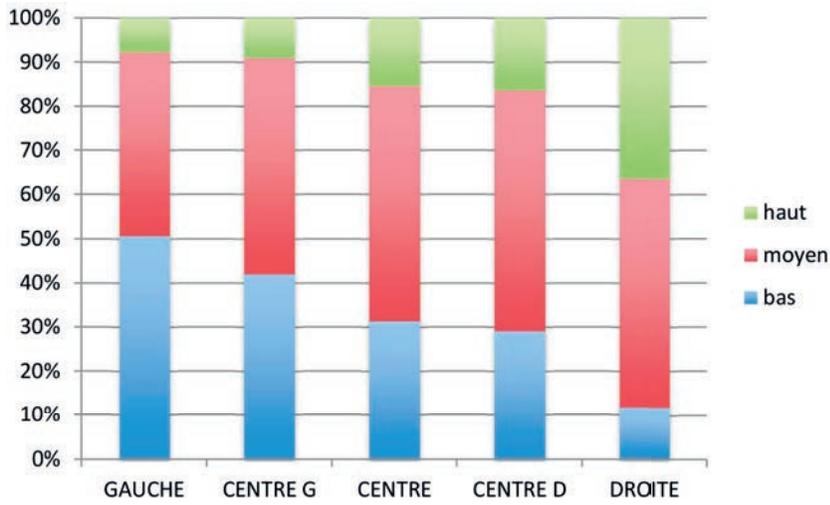
Ces préjugés envers les Roms sont aussi beaucoup moins fréquents à gauche qu'à droite de l'échiquier politique : 92% des sympathisants du Front national et 82% de ceux du parti Les Républicains sont hostiles aux Roms. Ils sont plus fréquents parmi les sympathisants du Parti socialiste que parmi les soutiens de la « gauche de la gauche » (62% contre 47%). Les sympathisants d'Europe Écologie Les Verts font preuve du niveau le plus bas de romaphobie avec seulement 35% de scores moyens ou hauts (et seulement 12% de scores hauts). Quant aux personnes proches du mouvement d'Emmanuel Macron, La République en marche (LREM), elles expriment aussi un niveau d'hostilité inférieur à la moyenne de la population française (56% vs 65%). Seulement 17,5% des sympathisants de LRM obtiennent un score élevé sur l'échelle de romaphobie, et 39% d'entre eux un score moyen.

**Figure 5.6. Échelle de romaphobie par auto positionnement politique, novembre 2017 (%)**

Source : Baromètre CNCNH, novembre 2017.

De manière intéressante, seulement 61 % de ceux qui ne déclarent aucune proximité partisane ont un niveau moyen ou haut sur l'échelle de romaphobie (pourcentage inférieur à la moyenne qui s'élève à 65 %). La figure 5.6 montre la répartition des scores selon l'autopositionnement politique (en cinq positions); on note une très forte convergence des profils entre le centre et le centre droit.

**Figure 5.7. Échelle de romaphobie par autopositionnement politique en cinq positions, novembre 2017 (%)**

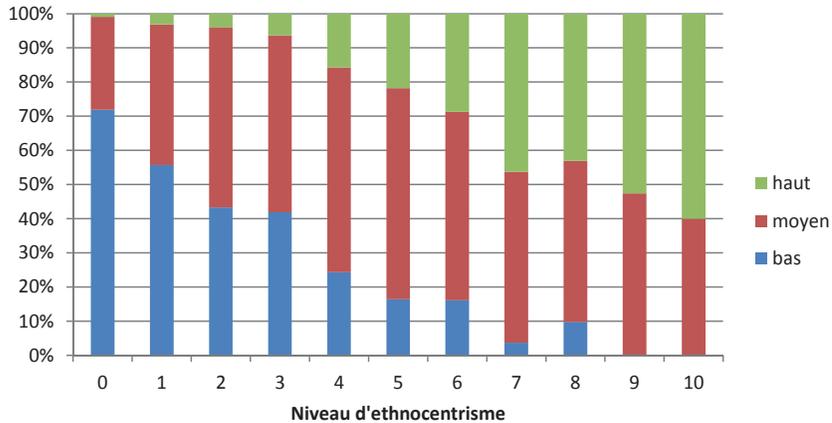


Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

On remarque de même, comme c'était le cas pour l'ethnocentrisme et l'antisémitisme, que les sentiments négatifs envers les Roms sont un peu plus élevés chez les catholiques non pratiquants (73 %) ou occasionnels (74 %) que chez les catholiques pratiquants réguliers (67 %), et le pourcentage baisse encore pour ceux qui vont à la messe une fois par semaine. En revanche, les non-croyants (56 %) et les croyants d'une autre religion (59 %) sont moins hostiles.

Il est donc utile de croiser l'échelle de romaphobie avec l'échelle d'ethnocentrisme déjà utilisée (voir section 3 de ce chapitre). Plus le niveau d'ethnocentrisme augmente, plus les scores de romaphobie progressent, témoignant d'une représentation stéréotypée et cohérente des minorités en général. Aversion aux Roms et ethnocentrisme vont ainsi de pair, un résultat qui mérite d'être souligné. En analysant en détail la figure 5.8, on voit que ce sont surtout les personnes les moins ethnocentriques qui font preuve d'ouverture d'esprit à l'égard de la minorité Rom. Moins de la moitié des personnes qui ont un niveau faible d'ethnocentrisme (48 %) obtiennent un score moyen ou haut dans l'échelle de romaphobie : le pourcentage atteint 84,5 % lorsque le niveau d'ethnocentrisme est élevé.

**Figure 5.8. Scores sur l'échelle de romaphobie par niveau d'ethnocentrisme, novembre 2017 (%)**



Source : Baromètre CNCDH, novembre 2017.

Ces corrélations aident à définir le profil des personnes les plus hostiles aux Roms, et ses évolutions au cours des dernières années. Mais il faut pouvoir mesurer la part respective des effets de chaque variable. Ainsi, est-ce la catégorie socioprofessionnelle qui structure le rapport aux Roms, ou bien le niveau d'éducation, ou encore le revenu familial? Ou bien les variables les plus significatives reflètent-elles des processus de socialisation structurants, comme les expériences de formation et de travail à l'étranger? Le niveau d'éducation exerce-t-il toujours un impact significatif si on prend en compte la région de provenance?

Nous avons dans cette perspective contrôlé l'effet propre de chaque variable sur la romaphobie avec plusieurs modèles de régression logistique. À partir des variables sociodémographiques (l'âge, le sexe, le parcours migratoire familial éventuel, le niveau d'éducation), on a introduit nos indicateurs « pas à pas » (stepwise) : le revenu, la catégorie socioprofessionnelle, l'indicateur de comportement transnational, la pratique religieuse, et – pour finir – le positionnement politique. Ce genre d'analyse permet de mesurer la « probabilité » de développer des sentiments hostiles aux Roms (mesurés par des scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie). Elle montre que seuls l'âge, la pratique religieuse et le niveau d'éducation gardent un impact statistiquement significatif, c'est-à-dire qu'ils ont une influence réelle sur la probabilité d'éprouver ou non des sentiments négatifs à l'encontre des Roms, toutes choses égales par ailleurs.

## 6. La mémoire du génocide comme enjeu émergent dans la lutte contre l'antitziganisme

L'année dernière, en analysant les données de janvier et octobre 2016, on voyait que de moins en moins de personnes considéraient les Tziganes, les Roms et les gens du voyage comme les groupes les plus discriminés en France. Elles étaient 19% en 2013, contre 2,3% en 2016 (score identique en janvier et en octobre). C'est la raison pour laquelle on a reposé cette question en novembre 2017. Mais 2017 a coïncidé avec d'importantes mobilisations politiques et associatives visant

à mieux reconnaître et conserver la mémoire de l'extermination des différents groupes tziganes pendant la deuxième guerre mondiale. On a donc voulu vérifier si le rapport de la société française à l'extermination des Roms pendant la Seconde Guerre mondiale avait changé. La part de répondants estimant qu'on ne parle « pas assez » de l'extermination des Roms pendant la Seconde Guerre mondiale était montée de 35 % en 2013 à 40 % en 2014, avant de retomber à 19 % en octobre 2016. En novembre 2017, presque 58 % des répondants au sondage CNCDH estiment qu'on ne « parle pas assez de l'extermination des Tziganes et des Roms pendant la seconde guerre mondiale ». Cette opinion est plus forte chez ceux qui ont un ou plusieurs parents étrangers ou d'origine étrangère (66 % contre 55 % dans le cas inverse) et diminue de manière linéaire à mesure que l'âge augmente. On remarque également que 10 % des 60 ans et plus, considèrent à l'inverse qu'on en parle « trop ». Le niveau de diplôme entraîne les différences les plus significatives : seulement 51 % des personnes n'ayant pas de diplôme ou un diplôme inférieur au bac ont le sentiment qu'on ne parle pas assez de l'extermination des Roms, contre 62 % de ceux ayant obtenu le bac ou un diplôme équivalent, et 73 % des diplômés Bac +3 ou plus.

La croissance spectaculaire de cette opinion au cours de l'année 2017 témoigne de l'importance des campagnes et des mobilisations pour la reconnaissance des Roms, ainsi que de la lutte contre les stéréotypes qui les stigmatisent<sup>103</sup>. De nombreuses voix, en Europe et en France, demandent désormais la création d'une fondation pour la mémoire du génocide contre les Roms, jusqu'ici presque ignorée dans le discours public et les manuels scolaires d'histoire<sup>104</sup>. Les appels d'intellectuels, d'élus et de militants européens à promouvoir la recherche historique, le recueil de témoignages, et la constitution d'archives se multiplient. Des mobilisations se développent également pour construire ou revendiquer un travail mémoriel fondé sur la construction de mémoriaux, l'organisation d'expositions et de commémorations<sup>105</sup>. La révision des programmes scolaires et la formation d'enseignants font partie de cet effort, notamment grâce au réseau Canopé<sup>106</sup>. Ces mobilisations vont de pair avec les initiatives prises par des associations pour lutter contre l'idée que les Roms auraient une « culture déficiente », et besoin de soutiens spéciaux ou de mesures extérieures au cadre du droit commun, mais aussi pour dénoncer les difficultés, en 2017, à faire accepter les enfants dits Roms dans certaines écoles primaires et dans certains collèges<sup>107</sup>.

103. On pense par exemple à la tribune dans *Le Monde* au moment de la journée de la Mémoire 2017, « Il faut créer une Fondation européenne pour la mémoire du génocide des Roms », *Le Monde*, 26 janvier 2018.

104. Ilsen About, « Unwanted "Gypsies". The Restriction of Cross-Border Mobility and the Stigmatisation of Romani Families in Interwar Western Europe », *Quaderni Storici*, 49, 2, 2014, p. 499-532.

105. <http://www.egam.eu/pour-la-creation-dune-fondation-europeenne-pour-la-memoire-du-genocide-contre-les-roms/>

106. Opérateur public présent sur l'ensemble du territoire, placé sous tutelle du ministère de l'Éducation nationale, Réseau Canopé édite des ressources pédagogiques transmédias (imprimé, web, mobile, TV), répondant aux besoins de la communauté éducative. <https://www.reseau-canope.fr/eduquer-contre-le-racisme-et-lantisemitisme/racisme-anti-roms.html>

107. Association Trajectoires, Fondation Caritas, Secours Catholique, *Habitants des bidonvilles en France : connaissance des parcours et accès au droit commun*, 2017, <http://www.trajectoires-asso.fr>; Unicef, Enfants des bidonvilles : au seuil de l'école, décembre 2017, <http://www.villeamiedesenfants.fr>

## CHAPITRE 3

# L'EXPOSITION « NOUS ET LES AUTRES DES PRÉJUGÉS AU RACISME », MUSÉE DE L'HOMME

Commissariat scientifique

Évelyne Heyer, *professeure en anthropologie génétique au Muséum national d'histoire naturelle.*

Carole Reynaud-Paligot,

*historienne à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et à la MSH-Paris Nord.*

*Bibliographie* : Évelyne Heyer et Carole Reynaud-Paligot, *Nous et les Autres – Des préjugés au racisme*, catalogue de l'exposition, Paris, La Découverte, 2017, 144 p.

### 1. Objectifs généraux

L'exposition « Nous et les autres – des préjugés au racisme » est la première exposition temporaire présentée dans le cadre du nouveau musée de l'Homme. Elle s'inscrit dans la continuité des fondements et des engagements du musée de l'Homme, musée militant depuis sa création en 1938 pour la prise en compte de la diversité humaine et l'absence de hiérarchie entre les êtres humains ; elle témoigne de la volonté du Muséum national d'histoire naturelle de positionner le musée comme lieu de débat sur les questions de société relatives à l'homme, à ses origines et à son devenir ; elle aborde, sans en esquiver la complexité, un sujet de société sensible et propose un constat lucide des phénomènes d'exclusion de l'autre qui traversent notre société. Elle a reçu le haut patronage de l'Unesco.

#### **Une exposition citoyenne qui confronte le public à ses propres représentations**

Elle a pour objectifs :

- de déconstruire les idées reçues et faire comprendre les mécanismes de construction du racisme pour s'en prémunir ;
- de montrer par un éclairage scientifique comment le processus d'exclusion et de haine de l'autre est le résultat d'une construction sociale.

### **Une exposition qui mobilise toutes les sciences : la psychologie, l'histoire, la biologie, la génétique, l'épistémologie, l'anthropologie et les sciences sociales**

Le racisme est un processus complexe dans sa nature, divers dans ses manifestations et non figé dans le temps. Le décrypter suppose d'analyser les logiques psychologiques, économiques, politiques et sociales qui en sous-tendent tous les aspects. À ce titre, le musée de l'Homme a mobilisé un ensemble de scientifiques en interne et en externe pour élaborer le propos de l'exposition. Le commissariat scientifique de l'exposition est un duo composé d'une chercheuse du Muséum national d'histoire naturelle et d'une experte extérieure : Évelyne Heyer, professeur en anthropologie génétique au Muséum national d'histoire naturelle, et Carole Reynaud-Paligot, historienne à l'université Paris 1, Panthéon-Sorbonne et à la MSH (Maison des sciences de l'Homme) – Paris Nord. Le duo de commissaires est accompagné, aux étapes clefs de la conception, d'un comité scientifique consultatif.

### **Une expérience de visite portée par une scénographie immersive**

La scénographie a été confiée à l'atelier Confino, avec pour mission de rendre attractive et accessible une exposition d'idées. Portée par une muséographie développée par le musée de l'Homme, l'exposition a été conçue comme autant d'expériences qui impliquent le visiteur, l'interpellent sur ses propres convictions. Immersive, parfois surprenante, la scénographie embarque le visiteur dans un voyage, dans des décors parfois inattendus, parfois plus classiques : une projection à 360°, une salle d'attente d'aéroport, une rotonde, des cubes, un laboratoire, un salon d'appartement, une terrasse de café, une rue. Le multimédia est présent tout au long du parcours, sous des formes immersives (projections) et interactives (bornes et tablettes) pour des consultations assises ou debout offrant aux visiteurs des compléments d'information et des pistes d'exploration. Tour à tour interpellé sur ses propres convictions et ses préjugés, mis à l'épreuve des sciences ou confronté à des exemples historiques, il prend peu à peu conscience de ses idées reçues et peut ainsi mieux décrypter les enjeux de la société actuelle.

## **2. Nous et les Autres**

La première étape invite le visiteur à prendre conscience de la catégorisation. S'il est naturel de classer le monde face à la complexité du réel, les catégories choisies pour ordonner la diversité des individus ne sont pas naturelles mais influencées par le contexte dans lequel on vit.

Pendant longtemps, le critère de catégorisation était avant tout social. La société était divisée en trois ordres, « *ceux qui travaillent, ceux qui combattent, ceux qui prient* », et tout individu se définissait comme paysan, noble ou homme d'Église. Au XIX<sup>e</sup> siècle, on était paysan, ouvrier, bourgeois ou noble. Ces catégories sont moins importantes aujourd'hui. C'est avec la création des États/Nations et les rivalités entre ceux-ci que la nationalité devint un attribut essentiel de l'identité, un nouvel élément de catégorisation. Autre exemple témoin de l'évolution des catégories, le critère religieux : on oppose aujourd'hui les catégories chrétiennes

et musulmane ; or, aux XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècles, la catégorie chrétienne n'avait pas d'unité, les protestants et les catholiques s'affrontant violemment.

La catégorisation peut s'opposer à un autre mécanisme fondamental, celui de la construction de l'identité d'un individu. En effet, cette dernière n'est pas monolithique ; elle se construit à partir d'une pluralité d'éléments identitaires. L'individu doit pouvoir choisir lui-même les éléments qu'il souhaite mettre en avant. Il ne peut être réduit à son origine, à sa religion ou encore à sa nationalité ; ces attributs sont des composants de l'identité que l'individu est libre ou non de valoriser selon les périodes de sa vie. Les identités sont multiples, on peut se définir par des marqueurs identitaires traditionnels comme la nationalité, l'origine géographique, la religion, la profession, ainsi que par ses activités de loisirs, sportives, culturelles, militantes, associatives, etc. Lorsqu'on catégorise un individu dans une catégorie différente de celle qu'il souhaite valoriser, on parle d'« assignation identitaire ».

La catégorisation suppose une simplification du réel qui se traduit par l'accentuation des ressemblances internes et des différences entre groupes. Tout groupe humain cherche à se différencier des autres en créant des « différences » pour distinguer le « nous » des « autres ». Prime alors non pas les différences culturelles mais la volonté de se différencier. Ainsi des groupes très proches culturellement peuvent-ils se considérer comme étrangers et même hostiles en s'opposant sur d'infimes différences. On crée ainsi la différence ou la ressemblance. Par exemple, les analyses des pratiques et croyances des trois grandes religions monothéistes peuvent accentuer tantôt les différences tantôt les similitudes des catégories chrétienne, juive et musulmane selon les textes, plus ou moins anciens, et les interprétations qui en sont faites. De même, ces groupes religieux peuvent-ils être perçus comme homogènes ou bien diversifiés (catholique/protestant/orthodoxe, sunnite/chiite).

Le fait de valoriser son appartenance à un groupe favorise l'ethnocentrisme, c'est-à-dire la tendance à considérer les idées, les valeurs, les comportements de son groupe comme supérieurs et peut entraîner des réflexes de favoritisme à l'égard de son groupe d'appartenance (endogroupe) et de défaveur voire de rejet des autres groupes (exogroupe).

La catégorisation de la diversité humaine s'inscrit souvent dans des rapports sociaux de pouvoir et de domination. Le « classement » des êtres humains n'est pas neutre, il peut s'accompagner de jugements de valeur et de hiérarchisation. Parmi les différents types de catégorisation, la racialisation s'appuie essentiellement sur des traits phénotypiques auxquels sont associées des caractéristiques culturelles, psychologiques, morales fondées le plus souvent sur des stéréotypes. Dans le cadre d'une pensée raciste, elle s'accompagne d'une hiérarchisation et d'une essentialisation des individus. Les différences sont pensées comme héréditaires et immuables. Pourtant, loin d'être fixés de toute éternité, les groupes racisés (les « races ») sont produits, reproduits mais aussi transformés au cours d'interactions politiques, économiques et sociales.

À travers un ensemble d'expériences basées sur la psychologie sociale, le visiteur prend conscience des trois composantes à la base du racisme : catégorisation, hiérarchisation et essentialisation.

### 3. Race et histoire

La deuxième partie de l'exposition présente des exemples historiques de racialisation des identités collectives à travers des racismes institutionnalisés. Au <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle, après la conquête du continent américain par les nations européennes, le système esclavagiste est mis en place dans un contexte de violence. Pourtant, la population blanche ne manifeste pas d'aversion « naturelle » envers les Africains. Des unions ont lieu et une nouvelle catégorie, les « libres de couleur », apparaît. C'est pour des raisons politiques et économiques que la distinction de couleur puis le racisme se développent peu à peu.

Au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, le colonialisme, qui traduit la volonté des nations européennes d'établir leur domination politique, économique et culturelle sur le reste du monde, s'accompagne lui aussi d'une racialisation des identités. Durant le <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle et la première moitié du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle, les puissances européennes coloniales contribuent à perpétuer l'idée d'inégalité raciale. En France, sous la <sup>iii</sup><sup>e</sup> République, des statuts juridiques différents engendrent des droits différents. Aux citoyens français bénéficiant des droits civils et politiques s'opposent des « sujets », désignés par le terme « indigènes », soumis à une législation discriminante : absence de droits politiques, régime de l'indigénat, travail forcé.

Au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, les savants entreprennent de classer la diversité du monde vivant. Le botaniste Linné s'attache à la classification des plantes. Les zoologues font de même avec le règne animal, en utilisant la notion de « race ». Transposée aux êtres humains, cette notion permet aux anthropologistes de définir trois races principales : blanche, jaune et noire. Dans les contextes esclavagiste puis colonialiste, l'entreprise scientifique de classification hiérarchise et essentialise les individus.

Définie par certains savants comme la « science des races », l'anthropologie s'institutionnalise dans la seconde moitié du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle. Des écoles sont créées et les savoirs se diffusent dans les sociétés occidentales et jusqu'au Japon, en Amérique du Sud et dans les colonies. D'autres sciences, comme la linguistique, la géographie ou la philosophie, utilisent cette notion de « race » pour expliquer l'évolution des sociétés. Une pensée raciale circule dans toutes les sphères de la société.

La presse, la littérature, les manuels scolaires mais aussi les expositions universelles et certains spectacles vulgarisent ces représentations raciales. Au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle et dans la première partie du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, une véritable culture raciale s'impose. Chaque « race » est supposée posséder des caractéristiques physiques particulières ainsi que des traits culturels, intellectuels et psychologiques spécifiques. La « race blanche » est présentée comme supérieure aux autres.

Quelques exemples de racismes institutionnalisés dans des contextes colonialistes ou nationalistes éclairent les mécanismes de racialisation. Dans certains contextes historiques, un groupe dominant et/ou plus anciennement établi désigne quelques catégories, les dévalorise et les rejette hors de la communauté. Afin de renforcer sa domination économique et politique, l'État peut contribuer au phénomène par la législation, l'éducation, les institutions, etc. Les élites intellectuelles participent au processus et des savants s'emploient à légitimer ces catégories « scientifiques ». Même au sein de démocraties, des médias ainsi qu'une partie de la société civile contribuent à installer cet état de fait.

### **La ségrégation raciale aux États-Unis**

Après la guerre de Sécession (1861-1865), l'esclavage est aboli et l'égalité des droits affirmée par la Constitution. Pour maintenir la suprématie économique des planteurs, les États sudistes obtiennent que les anciens esclaves, devenus pour la plupart ouvriers agricoles, soient privés de droits civiques. Des préjugés dévalorisants circulent et légitiment cette politique. Aujourd'hui encore, les représentations racistes demeurent très vivaces dans la population américaine.

### **Le nazisme et l'obsession de la pureté raciale**

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les rivalités entre nations européennes s'exacerbent, poussant chacune à inventer ses propres origines. Les Anglais valorisent leur supposée ascendance anglo-saxonne, la France se construit une généalogie gallo-romaine, les nationalistes allemands invoquent une pseudo-supériorité des Germains/Aryens. Cependant, alors que les autres nations reconnaissent les effets bénéfiques des mélanges entre « races blanches », les nazis mènent une politique de ségrégation allant jusqu'au génocide au nom de la « pureté raciale ».

### **Le Rwanda, entre héritage colonial et nationalisme**

Combinant colonialisme et nationalisme, les deux principaux vecteurs des phénomènes de racialisation, le Rwanda apparaît comme un exemple symbolique. Les colons européens transforment des catégories précoloniales non figées en « races » Hutu et Tutsi. Après l'indépendance, cette opposition est réactivée par un parti nationaliste qui n'hésite pas à organiser un génocide, encore très présent dans les mémoires.

### **Les Aïnus : colonisation et racialisation**

Le Japon annexe les îles de Taïwan (1895) et Hokkaido (1869) ainsi que la Corée (1910) pour en faire des colonies. Sur l'île d'Hokkaido, le gouvernement pratique l'« assimilation forcée » de la population locale. Considérés comme une race inférieure, les Aïnus n'ont plus le droit de parler leur langue. Habillement, religion et éducation sont japonisés. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la « science des races » justifie leur asservissement total. La Constitution de 1947 interdit la ségrégation et permet de mobiliser la justice contre les discriminations.

### **Les Pygmées : discrimination et fascination**

Chasseurs-cueilleurs forestiers d'Afrique centrale, les peuples pygmées sont considérés par leurs voisins agriculteurs pour lesquels ils travaillent comme des êtres pas tout à fait humains, très souvent inférieurs. Les relations privilégiées qu'ils entretiennent avec le monde des esprits et leur connaissance de la forêt leur valent crainte et admiration. Leur reconnaissance internationale comme seuls peuples autochtones de la région et leur intégration à la vie moderne contribuent à atténuer les attitudes racistes habituelles.

Ce dernier exemple, permet d'ouvrir la question du racisme en dehors de la sphère européenne.

## 4. État des lieux

Aujourd'hui, le contexte politique et intellectuel est très différent de celui qui a rendu possible l'instauration des racismes institutionnalisés. Dès 1948, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) a adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme. En France, depuis les années 1970, l'État renforce la lutte contre le racisme.

Alors que les chercheurs en sciences sociales montrent que la diversité est plutôt bien tolérée par la population majoritaire et que les descendants d'immigrés s'intègrent correctement, on constate malgré tout que certains groupes minoritaires sont encore victimes d'inégalités et de discriminations.

Force est de constater l'échec des initiatives antiracistes des années 1960-1980 qui s'appuyaient sur les recherches scientifiques niant toute validité au concept de « races humaines ». En effet, que peuvent les généticiens qui proclament que la génétique invalide la notion de race, si différents acteurs (des hommes politiques, des intellectuels, des journalistes...) continuent à véhiculer des stéréotypes, des préjugés voire des propos racistes ? D'où la nécessité de comprendre les conditions sociales d'émergence des sentiments racistes.

Aujourd'hui, que nous dit la science du racisme ?

Depuis les années 1970, la génétique démontre que les races n'existent pas. Les différences entre les êtres humains selon leur origine géographique s'avèrent en effet extrêmement faibles, remettant en cause la notion de race. Il existe pourtant bien des différences d'aspects physiques entre les individus selon leurs origines ethniques ou géographiques. Comment concilier ces deux points de vue ? De fait, les faibles différences génétiques, qui s'expliquent par l'origine géographique des ancêtres des individus, suivent un gradient qui se prête mal à la mise en « boîte » des races.

Quant au racisme, rappelons que la génétique ne permet d'étudier que les différences. Or le racisme sous-entend, au-delà des distinctions, une idée de hiérarchie que la génétique ne peut penser. Celle-ci décrit les phénomènes de manière neutre d'un point de vue moral.

L'essentialisation a longtemps consisté à attribuer des qualités morales ou intellectuelles à des différences biologiques : les noirs sont paresseux, les blancs sont avares, les jaunes sont fourbes... Or la génétique montre que les distinctions de couleurs de peau sont déterminées par un très faible nombre de variantes génétiques parmi l'ensemble de notre génome et qu'il n'existe pas de gènes de l'avarice, de la paresse ou de la fourberie. La génétique, au-delà du fait qu'elle nous montre que nous sommes peu différents les uns des autres, a finalement peu à dire dans un débat sur le racisme. C'est la valeur morale que l'on attribue à des différences qui constitue le racisme ou le non-racisme.

L'étude du racisme relève donc plus des sciences humaines et sociales. Ce sont ces dernières qui nous permettent de dresser un « état des lieux » dans notre pays. Nous avons recouru à trois types d'enquêtes distinctes qui apportent chacune un éclairage différent et complémentaire : les enquêtes menées par la CNCNDH, l'enquête Trajectoires et origines (TeO) de l'INED ainsi que les *testings*.

Enfin, nous avons voulu appliquer la problématique de la construction sociale du racisme à la société française d'aujourd'hui : pourquoi certaines catégories sont-elles actives ou réactivées ? Quels sont les acteurs qui ont aujourd'hui intérêts à les activer (les élites politiques, économiques, les médias, etc.) ? Quels sont les enjeux économiques, sociaux, politiques ? Nous avons donné la parole à des sociologues et anthropologues pour nous aider à comprendre le rôle des différents acteurs.

Enfin, différents chercheurs présentent leurs analyses sur quelques-uns des débats actuels : y a-t-il des différences sensibles entre des politiques nommées « multiculturalistes » ou « universalistes » ? Quelles conclusions tirer des expériences de « discrimination positive » ? Qu'entend-on par ethnicisation de la France aujourd'hui ?

## 5. Retour du public

L'exposition « Nous et les Autres – des préjugés au racisme » ont séduit 121 415 visiteurs.

Elle a séduit un large public composé de 70 % de Parisiens et de Franciliens, de 22 % de visiteurs d'autres régions et de 8 % d'étrangers (en tête : États unis, Espagne, Italie). Le public jeune a été largement présent avec une fréquentation des moins de 35 ans représentant près de 48 % des visiteurs.

De plus, l'exposition a permis de faire connaître le musée de l'Homme auprès d'un nouveau public puisque les 2/3 des visiteurs sont des primovisiteurs du musée de l'Homme.

Avec 92 % de visiteurs enchantés et satisfaits, l'exposition « Nous et les Autres » est un succès.

Plébiscités par la diversité des publics, les caractères instructif et citoyen de l'exposition font l'unanimité et sont largement confirmés par les commentaires spontanés des visiteurs.

Une étude qualitative de réception de l'exposition réalisée par les étudiants de Master 1 (2017-2018) dans le cadre de l'enseignement "Études de publics : pratiques et méthodes", sous la direction scientifique de Mélanie Roustan auprès de 107 visiteurs, confirme que les visiteurs ont trouvé l'exposition très intéressante. Ils ont déclaré que ce message devrait être partagé le plus possible car c'est un sujet de préoccupation sociétale, ils ont jugé que l'exposition pousse « à nous interpeller, à nous poser des questions ». L'approche non moralisatrice a été soulignée ; les visiteurs ont aussi beaucoup apprécié l'approche historique et son absence de contenus violents. Chaque visiteur a sa propre perception du message de l'exposition et on constate des interprétations très différentes dont on peut dégager trois tendances : « nous sommes tous égaux », « il faut prendre du recul », « le racisme perdure ». Même si les visiteurs reconnaissent l'importance de ce thème citoyen qu'il faut aborder, certains regrettent que l'on n'ait pas assez parlé des événements récents comme les attentats de 2015 et le phénomène des « migrants ». La scénographie immersive avec de l'interactivité et la diversité des contenus, a été très positivement perçue.

## **Bilan de l'accueil des publics scolaires de « Nous et les Autres » par le service des publics du musée de l'Homme**

Le public scolaire, du CE2 au lycée, représente 15% de la fréquentation du musée de l'Homme.

373 groupes d'élèves ont suivi une visite guidée ou un atelier autour de l'exposition, soit 9375 élèves. Trois ateliers étaient proposés :

1) Visite découverte « La science à la rescousse : comprendre les mécanismes qui mènent au racisme ». Cette visite a permis de prendre conscience des mécanismes qui sous-tendent le racisme, de comprendre pourquoi se mettent en place de tels phénomènes dans des sociétés à travers des exemples historiques documentés et de s'interroger sur ces mécanismes aujourd'hui en convoquant les sciences du vivant et les sciences sociales.

2) Visites ateliers « Les experts : l'enquête ». Une première partie en atelier a permis, sous la forme d'une enquête, de montrer ce que la génétique peut révéler de notre identité tout en faisant prendre conscience aux élèves que cette science s'attache à décrire les différences et cherche à les comprendre mais sans y apposer de jugement moral. Les élèves ont ensuite été amenés à constater, dans l'espace d'exposition, que les préjugés et le racisme sont une construction sociale.

3) Discours et images « Décrypte ton JT ». La visite a permis de mobiliser des expériences de psychologie pour comprendre que le racisme est issu d'une construction sociale, d'analyser différentes formes historiques de racisme d'État ainsi que le discours médiatique issu de différents acteurs sur certaines populations. En atelier, les élèves ont ensuite été amenés à faire leur propre décodage de journaux télévisés à partir d'archives audiovisuelles pour favoriser leur regard critique et leur permettre de développer leurs propres opinions.

Des documents d'aide à la visite à disposition des enseignants ont été réalisés pour accompagner les enseignants en amont ou pendant les visites libres.

Le musée a aussi développé un dispositif hors les murs pour les classes du projet « Nous et les Autres – hors les murs » (avec le soutien de la DILCRAH et de la Fondation Air France). Le service des publics, de l'accueil et de la billetterie du musée de l'Homme s'est associé à l'association ethnoArt pour organiser un projet pédagogique pensé pour des élèves de collège (4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>) et de lycée.

Grâce à l'exposition temporaire et par l'éducation à l'image, le musée de l'Homme et l'association ethnoArt ont souhaité sensibiliser les adolescents à la façon dont se construisent nos stéréotypes. L'exposition ayant pour objectif de démontrer que les préjugés et le racisme ne sont pas une fatalité mais le résultat d'une construction sociale.

Ce projet a concerné quinze classes de collèges et lycées du territoire francilien et a été organisé entre octobre 2017 et janvier 2018, soit pour 392 élèves. Chaque classe a pu bénéficier de quatre séances qui se sont déroulées au musée de l'Homme (pour deux séances) et dans les établissements scolaires (pour deux séances). Les élèves ont également pu participer à une représentation exceptionnelle du spectacle « On t'appelle Vénus » organisé au musée de l'Homme les 11 et 12 janvier dernier. Dans ce solo franc et voluptueux, Chantal Loïal, chorégraphe guadeloupéenne, s'inspire de l'histoire de la Vénus hottentote pour interroger le regard de l'Occident sur l'altérité.

À la suite de ce succès, deux actions sont envisagées pour poursuivre la diffusion des contenus de l'exposition :

- l'exposition est proposée sous une forme dématérialisée avec assistance à la reconfiguration des contenus pour une structure d'accueil ou en location d'une version légère de dix kakémonos. Le département de l'Hérault accueillera l'exposition sur son site Pôle Culture Pierresvives dès mars 2018. Des contacts sont en cours avec d'autres régions. De plus, à travers le partenariat avec l'Unesco, des contacts avec d'autres pays ont été initiés ;
- avec le soutien de la DILCRAH, une version numérique est à l'étude afin d'aller vers un public plus large (le milieu scolaire, le milieu associatif, les administrations).



## CHAPITRE 4

# LE PASSAGE À L'ACTE

**L'évolution des opinions et celle des actes à caractère raciste obéissent à des logiques distinctes.** L'évolution à la hausse (ou à la baisse) du niveau de préjugés ne se traduit pas nécessairement par une augmentation (ou un recul) des actes à caractère raciste. Fort heureusement, un préjugé ne se matérialise pas nécessairement par un passage à l'acte. Et des passages à l'acte, qui sont le fait d'une minorité d'individus, on ne saurait inférer l'évolution de l'opinion publique française dans son ensemble. Pour autant, cette disjonction entre opinion et acte trouve sa limite en ce que l'infraction au mobile raciste se nourrit nécessairement du préjugé raciste. Pour mieux cerner l'évolution et la structuration des passages à l'acte, on dispose principalement des statistiques administratives issues de sources opérationnelles (signalements, plaintes, etc.). Ces données ne convergent pas nécessairement en niveau, dans la mesure où elles ne mesurent pas la même chose, mais les tendances observées sont globalement les mêmes, de même que la structure du contentieux raciste qu'il en ressort. Dans la mesure où **les statistiques administratives ne représentent que la face émergée de l'iceberg**, la grande majorité des actes racistes n'étant pas signalée, il convient de les croiser avec d'autres sources disponibles.

## Les expressions du racisme punies par la loi

La loi française sanctionne les propos (paroles, écrits, images, gestes), les comportements discriminatoires et les violences à l'encontre d'une personne en raison de son origine ou de la couleur de sa peau.

Concernant les **propos racistes**, la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse* distingue l'injure raciste, la diffamation<sup>1</sup>, la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Les peines encourues sont plus sévères si les propos sont tenus publiquement (réseau social, Internet, médias, dans la rue, etc.).

		Délais de prescription <sup>1</sup>	Peines encourues	Principaux textes de référence
<b>Injure raciste</b>	Publique (délit)	1 an	1 an de prison et 45 000 € d'amende	Article 33 alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1881
	Non publique (contravention)	3 mois	1 500 € d'amende et peines complémentaires	Article R.625-8-1 et R.625-8-2 du code pénal
<b>Diffamation raciste</b>	Publique (délit)	1 an	1 an de prison et/ou 45 000 € d'amende	Article 32 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881
	Non publique (contravention)	3 mois	1 500 € d'amendes et peines complémentaires	Article R.625-8 et R.625-8-2 du code pénal
<b>Provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale</b>	Publique (délit)	1 an	1 an de prison et/ou 45 000 € d'amende	Article 24 alinéa 7 de la loi du 29 juillet 1881
	Non Publique (contravention)	3 mois	1 500 € d'amende et peines complémentaires	Article R.625-7 et R.625-8-2 du code pénal
<b>Apologie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité (délit)</b>		1 an	5 ans de prison et/ou 45 000 € d'amende	Article 24 alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1881
<b>Contestation de l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité (délit)</b>		1 an	1 an et/ou 45 000 € d'amende	Article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881

Concernant les **comportements discriminatoires**, ils se caractérisent par un traitement défavorable envers une personne à raison de son origine ou sa religion réelle ou supposée dans le cadre professionnel (recrutement, carrière, rémunération, harcèlement) ou dans l'accès à un bien ou service public et privé (logement, éducation, loisirs, etc.).

	Délais de prescription	Peines encourues	Principaux textes de référence
<b>Discriminations dans le monde du travail</b>	Tribunal correctionnel : 6 ans à compter des faits	45 000 € d'amende, 3 ans de prison, Indemnisation du préjudice causé	Article 225-1 à 22(-4) et article 432-7 du code pénal
	Conseil des prud'hommes : 5 ans à compter du jour de la révélation de la discrimination	Indemnisation du préjudice causé et annulation de la décision discriminatoire	Article L.1132-1 du code du travail
	Tribunal administratif : 5 ans à compter du jour de la révélation de la discrimination	Indemnisation du préjudice causé et annulation de la décision discriminatoire	Article 6 et s. de la loi 634 du 13 juillet 1983
<b>Discriminations dans l'accès à un bien ou à un service, public ou privé</b>	Tribunal correctionnel : 6 ans à compter des faits	45 000 € d'amende, 3 ans de prison, Indemnisation du préjudice causé et annulation de la décision discriminatoire	Article 225-1 et 225-2 du code pénal
	Tribunal d'instance Tribunal de grande instance	Indemnisation du préjudice causé et annulation de la décision discriminatoire	
	Tribunal administratif : 5 ans à compter de la révélation de la discrimination	Indemnisation du préjudice causé et annulation de la décision discriminatoire	

1. L'injure doit être différenciée de la diffamation où les propos tenus imputent des faits précis portant atteinte à l'honneur d'une personne ou d'un groupe (par exemple, « les personnes de nationalité\*\*\* sont des voleurs »).

Concernant les **violences physiques**, la circonstance aggravante de racisme s'applique pour tous les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement<sup>2</sup>. L'aggravation a pour conséquence d'élever d'un degré dans l'échelle des peines la peine privative de liberté encourue, ou, pour les peines de trois ans ou moins, de doubler la peine encourue.

Peines de réclusion/emprisonnement initiales encourues	Peines de réclusion/emprisonnement aggravées encourues
30 ans	Perpétuité
20 ans	30 ans
10 ans	15 ans
7 ans	10 ans
5 ans	7 ans
Trois ans ou moins	Peine doublée

**Pour aller plus loin** : circulaire DACG du 20 avril 2017 de présentation des dispositions du droit pénal ou de procédure pénale de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*<sup>3</sup>. ; voir également le site <http://egalitecontreracisme.fr/A>

2. Article 132-76 du Code pénal.

3. [www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSD1712060C.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1712060C.pdf)

4. Ce site lancé par le Défenseur des droits comprend des informations utiles et régulièrement mises à jour sur la loi, les démarches envisageables, les moyens de lutte et les contacts utiles.

## Section 1

# Les actes racistes enregistrés par les forces de l'ordre : des statistiques parlantes mais partielles

Les services du ministère de l'Intérieur sont en première ligne pour constater les infractions racistes. En effet, en amont de la procédure judiciaire, ce sont principalement les agents des forces de police et de gendarmerie qui doivent prendre en charge les victimes en recueillant leur signalement, puis le cas échéant en procédant aux enquêtes subséquentes.

### Le dépôt de plainte, première étape de la procédure judiciaire

Toute personne victime d'une infraction peut porter plainte, qu'elle soit mineure ou majeure. La plainte est l'acte par lequel une personne s'estimant victime d'une infraction en informe directement par lettre le procureur de la République du tribunal de grande instance du lieu de commission de l'infraction, du lieu du domicile de la victime ou de son auteur présumé ou l'en informe par l'intermédiaire des forces de l'ordre. Sous réserve du respect des délais de prescription, le dépôt de plainte de la victime constitue la première étape pouvant conduire à la condamnation de l'auteur de l'infraction, le procureur de la République ayant la faculté de décider de poursuivre ou de classer les plaintes enregistrées. Il importe de rappeler que les forces de l'ordre sont dans l'obligation d'enregistrer toutes les plaintes, seul le procureur ayant l'opportunité des poursuites<sup>5</sup>. L'infraction raciste peut être retenue au titre d'infraction principale ou de circonstance aggravante spéciale des faits (article 132-76 du Code pénal). Il est à noter que l'infraction raciste peut aussi être enregistrée sous la forme d'une main courante (police) ou d'un procès-verbal de renseignement judiciaire (gendarmerie), ces deux procédures ne permettant pas de déclencher des poursuites, mais simplement de consigner des déclarations, à titre d'information.

Le ministère de l'Intérieur communique, chaque année, à la CNCDH, un bilan statistique produit par le service central du renseignement territorial (SCRT) des « actes » (ventilés en « actions » et « menaces ») à caractère raciste. Depuis 2016, un second bilan lui est transmis. Ce dernier, établi par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), présente des données très différentes du premier, tant par le volume que par la ventilation des faits rapportés. En 2017, le SSMSI recense ainsi près de 8730 infractions à caractère raciste tandis que le SCRT décompte 950 actes racistes. Pour en comprendre l'utilité et les limites, il convient d'éclairer la présentation des chiffres de l'année 2017 d'un préambule méthodologique sur la façon dont ils sont produits et sur l'usage qu'il peut en être fait. Pour ce faire, la CNCDH a mené, ces deux dernières années, une réflexion approfondie sur le recueil, la production et la représentativité des données du

5. Certaines pratiques sont susceptibles de conduire au blocage du traitement judiciaire des infractions racistes (refus de plainte, non retenu du caractère raciste des faits, circonstance aggravante spéciale, en lieu et place du dépôt de plainte, enregistrement d'une main courante par la police ou rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire pour la gendarmerie, etc.). Voir la partie II « prévenir et combattre ».

ministère de l'Intérieur, fondée sur une série d'échanges constructifs avec les services compétents du ministère<sup>6</sup>.

### SSMSI et SCRT : des bilans chiffrés à bien distinguer

En résumé, le SSMSI procède à un décompte, qui se veut le plus exhaustif possible, des contraventions, délits et crimes à caractère raciste constatés par la police et la gendarmerie, sur la base du recensement des procédures enregistrées dans leurs systèmes d'information (police et gendarmerie). À l'inverse, le SCRT assure un suivi quotidien des faits qui lui sont rapportés par ses relais et partenaires locaux et qui entrent dans le champ d'une nomenclature qui lui est propre. Sa mission n'est pas de produire des statistiques d'activité des forces de l'ordre en matière de contentieux raciste (c'est-à-dire de comptabiliser l'ensemble des actes racistes ayant fait l'objet d'une plainte en bonne et due forme à la police ou à la gendarmerie). Il s'agit davantage d'un outil informationnel et opérationnel qui permet de percevoir des grandes tendances sur l'état du racisme en France, et ainsi de renseigner régulièrement les autorités sur les signaux observés sur le terrain afin d'orienter les politiques de sécurité.

Si ces différents outils ne mesurent pas la même chose, les tendances qui s'en dégagent sont convergentes, avec une baisse des actes racistes enregistrés qui se poursuit depuis deux ans, après la hausse exceptionnelle constatée à la suite des attentats de janvier et novembre 2015. Toutefois, l'inquiétude des populations ciblées par le racisme est encore vive, d'autant plus que le degré de violence des actes racistes tend à s'accroître.

## 1. Analyse critique du bilan statistique du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) sur la délinquance à caractère raciste signalée

Le bilan du SSMSI<sup>7</sup> a pour mérite de mettre en lumière la part du racisme qui s'exprime dans le champ infractionnel et qui remonte jusqu'aux services enquêteurs.

### A. Un système d'information réformé

Le recensement de la délinquance à caractère raciste repose, en amont, sur deux formalités procédurales. Dans un premier temps, les signalements doivent être portés à la connaissance des services de police et de gendarmerie. Ces derniers sont habilités à constater un fait à caractère raciste à la suite d'une intervention, ou à en prendre connaissance à l'occasion du dépôt de plainte (ou d'une main courante pour la police, de la rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire pour la gendarmerie). Dans un second temps, il est procédé à un enregistrement informatique des signalements.

6. Une délégation de la CNCDH a été reçue, le 12 avril 2016, à la plateforme PHAROS, et au SSMSI. Deux réunions consacrées au dispositif statistique du ministère en matière de contentieux raciste ont eu lieu les 25 mai et 21 novembre 2016. Une contribution écrite, accessible sur le site internet de la CNCDH, a été présentée lors de l'audition du ministère le 28 novembre 2016. Une nouvelle audition du SSMSI et du SCRT a eu lieu le 7 décembre 2017.

7. Le SSMSI, qui comprend des agents de l'INSEE, assure la centralisation, le contrôle, le traitement et la diffusion des données relatives à la criminalité et à la délinquance.

Depuis longtemps décrié en raison des graves déficiences qui l'affectaient, le système d'information du ministère de l'Intérieur a été réformé. Les enquêteurs enregistrent à présent les procédures à l'aide des nouveaux logiciels de rédaction de procédure de la police nationale (LRPPN) et de la gendarmerie nationale (LRPGN). Ces derniers offrent aux agents un nombre accru de champs formatés à saisir en fonction des éléments constitutifs de l'infraction, parmi lesquels figure la qualification de l'infraction, selon la nomenclature du ministère de la Justice (par « NATINF », pour « nature d'infraction »)<sup>8</sup>, des informations sur les faits (date, heure, lieu...), sur les victimes, les « mis en cause » et, enfin, sur les circonstances de l'infraction (mode opératoire, mobile apparent...). Les logiciels de rédaction LRPPN et LRPGN ont vocation à alimenter un fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ)<sup>9</sup> et deux bases de données statistiques (Bi4 pour la gendarmerie, ORUS pour la police nationale).

Les libellés de la nomenclature NATINF sont beaucoup plus précis que ceux de l'état 4001 qui l'a précédé. Elle permet de couvrir avec plus de précision la large palette des infractions, puisqu'à chaque infraction prévue par la loi correspond en théorie une NATINF. Il existe à ce jour environ 160 codes NATINF enregistrés dans les bases informatiques des enquêteurs relevant du contentieux à caractère raciste. Il est à noter cependant que la NATINF retenue par le procédurier, lors de la prise de plainte, ne sera pas nécessairement retenue par le parquet.

En définitive, les nouveaux logiciels rédactionnels permettent de gagner en précision sur la nature de l'infraction ; en revanche, ce n'est pas le cas s'agissant des mobiles apparents. Précisément, le répertoire des NATINF ne permet pas de préciser de manière fine le mobile de l'auteur, en distinguant par exemple les infractions racistes commises en raison de l'origine ou de la religion présumée de la victime. Si les catégories de l'état 4001 n'apportaient pas non plus d'informations significatives sur le mobile apparent, le mode de saisie n'était pas le même<sup>10</sup>. Alors qu'auparavant le procédurier enregistrerait manuellement les procédures, il doit à présent – dans le cas de la police nationale – saisir des champs formatés et, de ce fait, il hésiterait davantage à sélectionner d'emblée un mobile apparent. Il le ferait uniquement s'il est en capacité de le renseigner, c'est-à-dire s'il dispose des éléments nécessaires à ce stade de la procédure

8. Contrairement aux catégories lacunaires de l'état 4001 jusque-là utilisées, les logiciels LRPPN et LRPGN s'appuient sur les codes NATINF : aux 107 index de l'état 4001 sont ainsi substitués les plus de 40 000 codes NATINF. Les codes NATINF reprennent les intitulés des infractions, par exemple « diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion », « discrimination à raison de l'origine, l'ethnie ou la nationalité – refus d'embauche », « violence à raison de la religion suivie d'incapacité supérieure à huit jours », « destruction du bien d'autrui à raison de la religion ».

9. Les antécédents judiciaires sont à distinguer des infractions ayant donné lieu à une condamnation : le fichier TAJ recense les informations concernant les personnes impliquées ou mises en cause dans des procédures judiciaires, ainsi que celles de leurs victimes. Un certain nombre de faits rapportés au TAJ concerne ainsi des personnes présumées innocentes. Le TAJ fusionne deux précédents fichiers de suivi des infractions constatées – STIC et JUDEX – pour que les services de police et de gendarmerie disposent d'un fichier commun.

10. Pour la police nationale, le logiciel LRPPN comporte un champ « mobile apparent » qui renvoie à un thésaurus comportant notamment une entrée « antisémite », « xénophobe », « raciste », « antimusulman », « antichrétien ». Pour la gendarmerie nationale, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le système d'information permet de rechercher un élément du mobile dans le champ du mode opératoire, au format de texte libre. Il est également possible de faire un décompte des infractions par l'étude des « NATINF » lié à des victimes ciblées.

d'enquête pour déterminer un mobile<sup>11</sup>. Le manque d'homogénéité entre le LRPPN (thésaurus) et le LRGGN (texte libre) dans la saisie du mobile apparent doit par ailleurs être souligné.

## B. Améliorations souhaitables sur le plan méthodologique et dans la présentation du bilan du SSMSI

La CNCDH souhaite soumettre plusieurs observations à l'attention du SSMSI eu égard à l'approche méthodologique retenue et à la présentation de son bilan statistique.

D'une part, afin d'affiner la connaissance sur les actes racistes constatés par les forces de l'ordre, la CNCDH estime qu'il serait souhaitable d'améliorer la saisie par les forces de l'ordre, et la prise en compte dans le bilan statistique, des mobiles apparents à caractère discriminatoire. À cet égard, la Commission se réjouit qu'un chantier de rénovation des logiciels de rédaction des procédures soit engagé depuis le 18 mars 2016<sup>12</sup>. En effet, dans sa contribution écrite au présent rapport, le ministère de l'Intérieur précise qu'il s'agit notamment d'encourager l'agent, au moment de la prise de plainte, à préciser le mobile apparent à caractère discriminatoire lors de la prise de plainte. Cela fait écho aux réflexions en cours sur l'expérimentation en France de l'approche britannique consistant à indiquer, lors de la prise de plainte, s'il s'agit ou non d'une infraction à caractère discriminatoire pour affiner la qualification de l'acte<sup>13</sup>.

D'autre part, la CNCDH estime qu'il serait utile de dresser l'état des lieux le plus exhaustif possible de la délinquance à caractère raciste constatée par les autorités. À cette fin, il serait intéressant de disposer d'un volume agrégé des faits relevant du contentieux raciste, ayant fait l'objet d'un dépôt de plainte auprès des forces de l'ordre d'une part, du procureur de la République d'autre part, d'un dépôt de main courante auprès de la police nationale ou de la rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire par la gendarmerie enfin<sup>14</sup>. Un tel ordre de grandeur permettrait de mieux appréhender le volume réel des actes racistes signalés aux autorités. Le cas échéant, il serait nécessaire de distinguer les faits rapportés par voie de plainte, de main courante, du procès-verbal de renseignement judiciaire ou des interventions de police. Les incidences procédurales entre ces voies sont, en effet, suffisamment importantes pour mériter que soit opérée une distinction, les mains courantes n'étant pas portées à la connaissance du procureur de la République, et les procès-verbaux de renseignement judiciaire permettant d'informer le parquet, sans toutefois qu'aucune infraction ne soit retenue.

11. Audition du SSMSI, les 12 avril et 25 mai 2016.

12. Le ministère précise, dans sa contribution écrite, que le projet à l'étude pour une refonte du logiciel de rédaction des procédures (LRP) vise « à perfectionner son ergonomie, faciliter la détection des critères discriminatoires et améliorer la chaîne de traitement des plaintes ».

13. Voir partie 2, chapitre 1, section 3, et chapitre 2 IV).

14. Pour ce faire, il serait nécessaire d'extraire du Logiciel rédactionnel de la police nationale (LRPPN), les mains courantes prises pour ce type de faits, et d'isoler dans le système informatique du ministère de la Justice (Cassiopée) les faits racistes ayant fait l'objet d'un signalement auprès du procureur de la République. De même, il faudrait isoler les procès-verbaux de renseignement judiciaire rédigés par la gendarmerie.

Enfin, le SSMSI pourrait, à l'instar du ministère de la Justice<sup>15</sup>, présenter un tableau de l'ensemble des infractions apparentées à la notion de « crimes de haine » ayant fait l'objet d'un signalement en bonne et due forme, ventilées selon le motif discriminatoire (racisme, handicap, orientation sexuelle, etc.). Cette vision de l'ensemble des crimes de haine serait susceptible d'inscrire l'analyse du contentieux raciste dans un panorama plus large des discriminations constatées en France. De plus, si plusieurs mobiles apparents sont retenus (par exemple, racisme et sexisme) au moment de la prise de plainte, il serait intéressant de le faire ressortir pour permettre une approche intersectionnelle dans l'analyse du contentieux raciste.

### C. Le bilan statistique 2017 du SSMSI

Les données collectées portent sur les procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, sur la base d'une série d'infractions (crimes, délits, contraventions de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> classe) définies dans le Code pénal commises « *en raison de la race, de l'origine, de l'ethnie ou de la religion* », en France métropolitaine. Seules sont prises en compte les procédures transmises au parquet (plaintes, constatations par les forces de l'ordre), en excluant donc les mains courantes et les procès-verbaux de renseignement judiciaire. La plupart des analyses porteront uniquement sur les infractions de nature criminelle et délictuelle, le recensement des infractions de type contraventionnel nécessitant d'approfondir l'expertise méthodologique<sup>16</sup>. Pour rappel, la qualification retenue par le procureur, lors de la prise de plainte, ne sera pas nécessairement conservée par le parquet. Par ailleurs, ces procédures ne donnent pas forcément suite à une condamnation judiciaire.

En 2017, police et gendarmerie ont enregistré en France métropolitaine environ 8 730 infractions<sup>17</sup> en relation explicite avec la race, l'origine, l'ethnie ou la religion, dont 5 130 crimes et délits (59 %) et 3 600 contraventions de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> classe (41 %). Le nombre de procédures enregistrées a diminué par rapport aux deux années précédentes (environ 11 000 procédures en 2015 et 9 000 en 2016). Cette baisse doit être mise en perspective avec le contexte particulier de l'année 2015, des pics de violence à caractère raciste ayant été constatés dans les semaines et les mois qui ont suivi les attentats de janvier et de novembre ; l'intensité des pics de violence qui ont suivi les attentats et les tentatives d'attentats ayant frappé la France ensuite (à l'instar, en 2016, de l'attaque de Magnanville en juin, de l'attentat de Nice et de l'assassinat d'un prêtre à Saint-Étienne-du-Rouvray en juillet) a été moindre. Globalement, ce sont aujourd'hui plus de 700 procédures qui ont trait au racisme qui sont ouvertes chaque mois (hors mains courantes et procès-verbaux de renseignement judiciaire).

15. Depuis 2016, le ministère de la Justice inclut dans son bilan statistique un tableau présentant l'ensemble des infractions apparentées à la notion de « crimes de haine » sanctionnées par les tribunaux français selon le motif discriminatoire, et ce, quelque que soit le motif (racisme, handicap, orientation sexuelle, syndicale...).

16. Contribution du ministère de l'Intérieur (SSMSI), disponible sur le site internet de la CNCDH.

17. À la date de rédaction du rapport, les chiffres pour les derniers mois de l'année 2017 sont provisoires, en raison du décalage entre la date des faits et la date d'enregistrement des faits.

La structure du contentieux raciste reste stable : la grande majorité des infractions de nature criminelle ou délictuelle concerne des provocations, injures ou diffamations, à hauteur de 80%. Viennent ensuite les menaces et les chantages (11%), les atteintes aux personnes (4%), les discriminations (3%) et les atteintes aux biens (2%).

**Crimes et délits commis en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la prétendue race ou la religion enregistrés par les forces de sécurité : nombre d'infractions, de victimes et de mis en cause**

	Nombre d'infractions			Nombre de victimes		Nombre de mis en cause	
	2016	2017	évolution 2016-2017	2016	2017	2016	2017
Violences	230	210	-9%	240	210	100	100
Menaces, chantages	710	560	-21%	700	520	260	190
Discriminations	190	170	-11%	180	140	80	80
Provocations, injures, diffamations	4 280	4 080	-5%	3 810	3 330	2 030	1 790
Atteintes aux biens	190	110	-42%	180	100	50	30
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violation de sépulture	10	<10	-	10	<10	0	0
<b>TOTAL CRIMES et DELITS</b>	<b>5 610</b>	<b>5 130</b>	<b>-9%</b>	<b>5 120</b>	<b>4 300</b>	<b>2 520</b>	<b>2 190</b>
+ contraventions de 4e ou 5e classe	3 500	3 600					

Champ : France métropolitaine, crimes et délits commis en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion.

Source : SSMSI, base des procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, base Victimes et Mis en Cause 2016 et 2017, données provisoires (janvier 2018).

Note : la base des contraventions de 4e et 5e classe est en cours de consolidation pour harmoniser les remontées entre les services. Le nombre annuel de contraventions de 4e ou 5e classe est donc communiqué à titre indicatif et doit être interprété avec prudence.

Sur le champ des infractions de type criminel et délictuel à caractère raciste, 4 300 victimes en 2017 ont été recensées par les forces de sécurité (- 16%)<sup>18</sup>. Il s'agit principalement d'hommes, à hauteur de 58%, alors qu'ils représentent 48% de la population<sup>19</sup>, décalage aussi observé pour les victimes de l'ensemble des crimes et délits (55%)<sup>20</sup>. En cohérence avec la répartition des infractions par catégorie, les trois quarts des victimes ont subi des provocations, injures ou diffamations, 1 victime sur 8 des menaces ou chantages, 5% d'entre elles ont subi des violences, 3% des discriminations et 2% des atteintes aux biens.

Les victimes sont principalement des personnes d'âges intermédiaires : 70% d'entre elles sont âgées de 25 à 54 ans, (40% dans l'ensemble de la population). La sous-représentation apparente des jeunes (moins de 25 ans), à hauteur de 17% (30% dans l'ensemble de la population) et des seniors (plus de 55 ans), à hauteur de 11% (30% dans l'ensemble de la population), peut résulter d'une plus faible propension à porter plainte, plutôt que d'une moindre exposition aux manifestations de racisme.

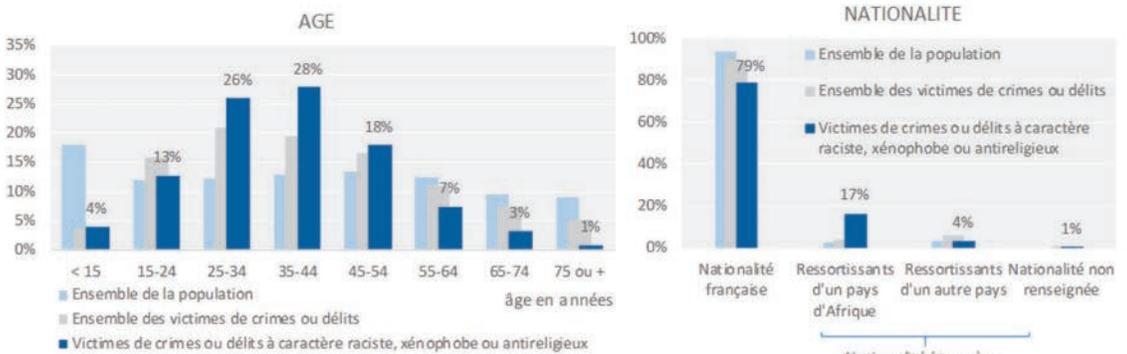
18. Il s'agit des victimes physiques de crimes et délits à caractère raciste, une minorité de victimes étant des personnes morales (3%), type établissements de commerce ou associations.

19. Insee, estimations de population provisoires fin 2016 en France, y compris Mayotte.

20. Le ministère précise que l'« ensemble des crimes et délits » correspond aux crimes et délits ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire transmise au parquet à l'exclusion des délits routiers et des infractions constatées par d'autres institutions (douanes, inspection du travail...).

Par ailleurs, les personnes de nationalité étrangère sont surreprésentées. Précisément, 21 % des victimes de crimes et délits racistes sont de nationalité étrangère, contre 6 % de l'ensemble de la population et 10 % de l'ensemble des victimes de crimes et délits. Ce sont les personnes étrangères ressortissantes d'un pays d'Afrique<sup>21</sup> qui sont les plus concernées : elles représentent plus d'une victime sur six (17%), alors qu'elles sont moins de 3% dans l'ensemble de la population. Comme le souligne justement le SSMSI, « il serait intéressant d'aller plus loin et de distinguer parmi les personnes de nationalité française, les personnes immigrées ou issues de l'immigration mais les données disponibles dans les bases d'enregistrement des crimes et délits des forces de sécurité ne le permettent pas ».

**Âge et nationalité des victimes de crimes ou délits à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux enregistrés en 2017 par les forces de sécurité**  
 comparaison avec l'ensemble de la population et l'ensemble des victimes de crimes ou délits

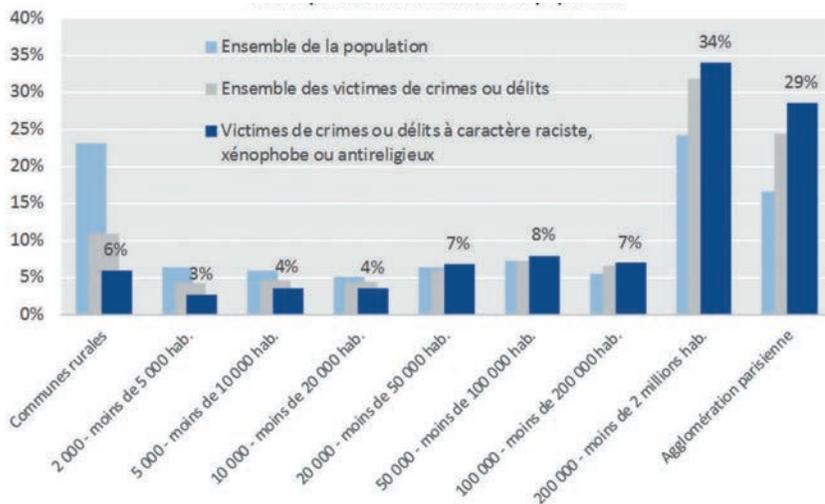


Champ : France métropolitaine, crimes et délits  
 Source : SSMSI, base des victimes (personnes physiques) 2017 (données extraites en janvier 2018); Insee, population 2013

Les grandes agglomérations apparaissent davantage exposées aux manifestations de racisme : près des deux tiers des victimes de crimes ou de délits à caractère raciste sont recensés à Paris (29%) et dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants (34%), alors que ces dernières concentrent 41 % de la population métropolitaine (17 % à Paris et 24 % dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants). Les victimes se répartissent de manière plus homogène dans les petites et moyennes agglomérations. Les communes rurales sont, dans l'ensemble, moins affectées (6 % des victimes), alors qu'elles abritent près du quart de la population métropolitaine. Les écarts entre la répartition totale de la population et la répartition des victimes de l'ensemble des crimes et délits sont un peu moins prononcés.

21. Personnes étrangères ressortissantes d'un pays d'Afrique n'ayant pas acquis la nationalité française.

**Lieu de commission des faits pour les victimes de crimes et délits à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux enregistrés en 2017 par les forces de sécurité**  
 comparaison avec l'ensemble des victimes de crimes ou délits  
 et la répartition de l'ensemble de la population



Champ : France métropolitaine, crimes et délits commis en raison de l'origine, la religion ou une prétendue race

Source : SSMSI, base des victimes (personnes physiques) 2017 (données extraites en janvier 2018); Insee, population 2013

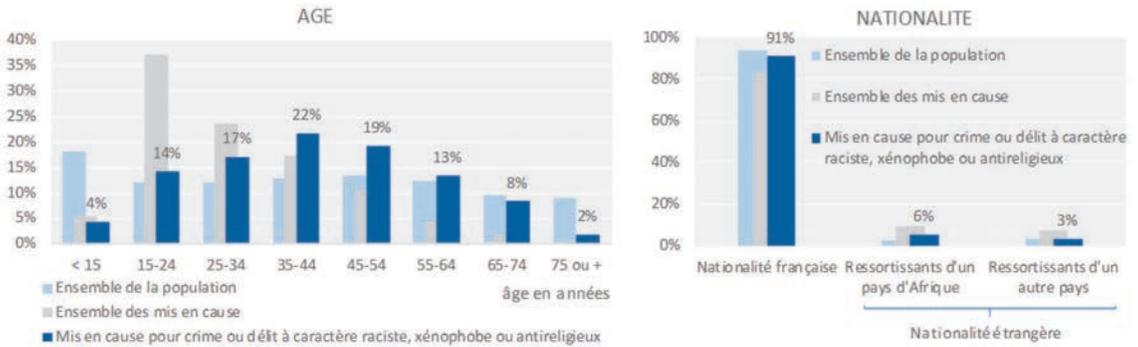
Encore plus que les victimes, les auteurs d'infractions restent une population mal connue car ils ne sont souvent pas identifiés ou, s'ils le sont, ils ne sont pas toujours interpellés. Les bases d'enregistrement des procédures des forces de sécurité permettent de recueillir des informations sur les auteurs présumés auditionnés (les « mis en cause »). En 2017, 2 190 personnes ont été mises en cause par la police et la gendarmerie en matière de crimes et délits à caractère raciste<sup>22</sup>.

De manière générale, il apparaît que les caractéristiques démographiques, en matière de genre, d'âge et de nationalité des mis en cause pour crime ou délit à caractère raciste apparaissent bien plus proches de la population générale que celles des mis en cause pour l'ensemble des crimes et délits. Par rapport à l'ensemble des mis en cause, la part des femmes dans les mis en cause pour crime ou délit à caractère raciste est plus élevée (29% contre 18%). Les mis en cause dans ce domaine sont également plus âgés (42 ans en moyenne contre 30 ans), les jeunes sont sous-représentés (35% ont moins de 35 ans contre 66%) et, *a contrario*, les seniors sont trois fois plus nombreux (23% ont plus de 55 ans contre 6%). Le SSMSI indique que cette répartition par âge fait probablement écho à celle des victimes et que, si les jeunes victimes portaient davantage plainte, l'âge moyen des mis en cause en serait sans doute modifié. C'est le cas, par exemple, des insultes entre lycéens ou étudiants, où les victimes et

22. La répartition correspond à celles des victimes et des infractions dans ce domaine. Ainsi les mis en cause sont ainsi répartis : 100 pour violences (5%), 190 pour menaces ou chantages (9%), 80 pour discriminations (4%), 1 790 pour provocations, injures ou diffamations (82%) et 30 pour atteintes aux biens (1%).

les auteurs ont le même âge ; l'enquête SIVIS<sup>23</sup> révélait ainsi que, pour l'année scolaire 2015 / 2016, seuls 34% des actes graves à motivation raciste recensés font l'objet d'un signalement en bonne et due forme<sup>24</sup>. Enfin, il est à noter que les personnes de nationalité étrangère sont proportionnellement moins nombreuses parmi les mis en cause pour crimes et délits à caractère raciste (9% contre 15%).

### Âge et nationalité des mis en cause pour crimes ou caractère raciste, xénophobe ou antireligieux enregistrés en 2017 par les forces de sécurité



Champ : France métropolitaine, crimes et délits  
 Source : SSMSI, base des mis en cause 2017 (données extraites en janvier 2018) ; Insee, population 2013

comparaison avec l'ensemble de la population et l'ensemble des mis en cause

## 2. Analyse critique des tendances qui se dégagent du bilan chiffré du Service central du renseignement territorial (SCRT) sur les « actions » et « menaces » racistes portées à sa connaissance

### A. Observations de la CNCDH sur l'approche méthodologique

Depuis 2008, le Service central du renseignement territorial (SCRT)<sup>25</sup> suit l'évolution des actes racistes en France, en procédant régulièrement à l'élaboration de synthèses chiffrées et analytiques. Pour ce faire, il recueille et analyse les faits correspondants à une nomenclature qui lui est propre (« action » et « menace » raciste) qui sont portés à sa connaissance par ses relais territoriaux (services

23. Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire. Pour une analyse plus précise des données recueillies pour l'année scolaire 2015-2016, voir le rapport 2016 de la CNCDH.

24. Ce signalement ne prend pas forcément la forme d'une plainte. Il peut s'agir d'une déclaration auprès de l'inscription académique ou du conseil départemental ou d'un simple signalement à la police ou à la gendarmerie.

25. Le SCRT dépend de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), elle-même rattachée à la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

départementaux, annexes locales, antennes dans plusieurs gendarmeries), ses partenaires locaux (commissariats de police, brigades de gendarmerie, préfecture de police, associations), ainsi que par les médias, en France métropolitaine et dans les territoires ultramarins<sup>26</sup>. Ces données sont ensuite croisées avec les signalements transmis par le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) et le Conseil français du culte musulman (CFCM)<sup>27</sup>, pour affiner la caractérisation (acte antisémite ou non, antimusulman ou non) et la catégorisation (action ou menace) des faits retenus<sup>28</sup>. Il convient de préciser que la coopération avec le SPCJ est ancienne et aboutie. Avec le CFCM, le partenariat pour comptabiliser les actes antimusulmans est plus récent (convention-cadre conclue le 17 juin 2010<sup>29</sup>), sa pleine effectivité restant encore à parfaire pour que les données recueillies soient les plus représentatives possibles.

### La nomenclature du SCRT

Le SCRT comptabilise les « actes » racistes portés à son attention, qui correspondent à la nomenclature suivante :

- les « actions » comportent cinq rubriques : les homicides, les attentats et tentatives, les incendies, les dégradations, les violences et voies de fait (quelle que soit l'ITT accordée) ;
- les « menaces » comportent trois rubriques : les propos, gestes menaçants et démonstrations injurieuses, les inscriptions, les tracts et courriers.

Pour chaque acte (« action » ou « menace »), le mobile suivant est précisé : « antimusulman », « antisémite » ou « raciste » (hors actes antisémites ou antimusulmans).

Deux précisions s'imposent :

- le bilan ne pondère pas les actes retenus eu égard à leur gravité, l'unité de compte retenue étant 1 victime = 1 acte, quelle que soit la nature de l'acte ;
- ces mobiles ont un intérêt statistique en termes d'appréhension du phénomène en tant que tel, mais ne recouvrent aucune réalité juridique.

La CNCDH tient ainsi à rappeler, comme chaque année, les améliorations souhaitables sur le plan méthodologique.

D'une part, la nomenclature retenue pose question<sup>30</sup>. Nombre d'items référencés dans cette dernière soulève des observations eu égard à leur manque de clarté ou de concordance avec les contours des infractions pertinentes. Ainsi, les champs retenus n'intègrent pas l'ensemble du contentieux raciste, notamment

26. Dans sa contribution écrite, le ministère indique que « seuls les faits 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, condition sine qua non de leur prise en compte ». Le SCRT, lors de son audition, a précisé que pouvaient également être pris en compte des faits n'ayant donné lieu à un dépôt de plainte mais dont le caractère raciste ne faisait pas de doute, que ces derniers soient portés à sa connaissance par ses partenaires, ses relais territoriaux ou par les médias.

27. Voir le bilan du SCRT pour l'année 2017 dans la contribution du ministère de l'Intérieur, disponible sur le site internet de la CNCDH.

28. Ce travail est effectué lors de réunions trimestrielles regroupant notamment le CFCM, le SPCJ, la Délégation d'aide aux victimes et le Bureau central des cultes.

29. Afin d'opérer cette comptabilisation, le CFCM a créé en son sein l'Observatoire national contre l'islamophobie et a constitué un maillage de conseils régionaux du culte musulman chargés de rapports les faits de violence antimusulmans se produisant dans leur ressort. Ce partenariat fonctionne aujourd'hui principalement sur la base du bénévolat.

30. Le ministère de l'Intérieur a convié une délégation de la CNCDH pour présenter ladite nomenclature au printemps 2015.

les discriminations à raison de l'origine ou de la religion réelle ou supposée. En outre, la catégorie « menaces » pose question eu égard à l'évolution des modes d'expression du racisme. En effet, on observe un glissement des discours de haine des anciens supports (tracts, courriers, etc.) vers Internet. Or il est très difficile de réaliser le *monitoring* de tous les discours de haine véhiculés sur la Toile, l'outil le plus élaboré en la matière étant les signalements opérés auprès de la plateforme PHAROS concernant les contenus illicites sur Internet<sup>31</sup>.

D'autre part, l'approche statistique de la délinquance à caractère raciste se fonde sur une analyse morcelée, qui ne prend en compte que l'évolution de trois types d'actes « antisémites », « antimusulmans » et « racistes », les actes « racistes » pouvant se lire davantage comme une catégorie « autres ». Si le ministère fournit un bilan de ces trois catégories cumulées, consistant en un tableau additionnant ces trois types d'actes, il n'opère pas d'analyse globale du racisme. Pour la CNCDH, l'économie d'une telle approche, incluant tant les phénomènes antisémites et antimusulmans que d'autres formes de racisme ou de xénophobie, ne saurait être faite. Pour autant, cette approche globale n'interdit pas une analyse plus fine de certaines formes de racisme, lorsque la finalité est, comme en l'occurrence, de mettre en place des outils d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. Les mobiles apparents des actes racistes pourraient en outre être élargis au-delà des seuls mobiles antisémite ou antimusulman<sup>32</sup>.

## B. Analyse des faits rapportés pour l'année 2017

*Le compte rendu ci-dessous vise, non pas à présenter un bilan exhaustif des actes racistes ayant fait l'objet d'un signalement aux services de police et de gendarmerie, mais à dégager des tendances à partir d'un recueil d'actes qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité.*

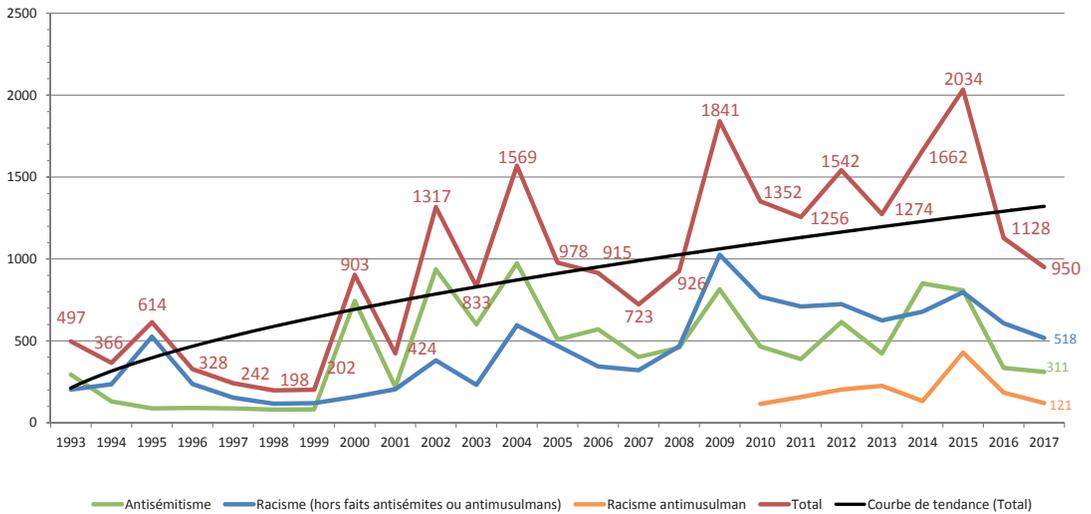
### **Une tendance générale à la baisse des actes à caractère raciste, antisémite et antimusulman comptabilisés**

*Le SCRT établit depuis 2011 un bilan des atteintes aux lieux de culte et aux sépultures, reproduit dans la contribution du ministère de l'Intérieur. Toutefois, la CNCDH a pris le parti de ne pas produire d'analyse spécifique de ces données, dans la mesure où les éléments fournis suscitent des interrogations. Le lien existant entre ces actes et les phénomènes de racisme est difficile à établir avec certitude, puisqu'il est extrêmement délicat de différencier les actes qui ont une réelle motivation raciste, des vols ou actes de pur vandalisme, ou encore des actes commis par des groupes « sataniques ». Il est à noter que ces actes, en plus de faire l'objet d'un bilan spécifique aux atteintes aux lieux de culte et aux sépultures, sont également intégrés dans le bilan des « actions » et des « menaces » quand est établi leur caractère raciste. La CNCDH ne fera que spécifier la part des dégradations ou d'actes hostiles ciblant un site religieux qui présente, selon le ministère, un caractère antisémite, antimusulman ou raciste.*

31. Concernant le bilan 2017 de l'activité de PHAROS, voir partie II « prévenir et combattre ».

32. Il pourrait notamment être envisagé de distinguer les actes anti-Roms, et ceux ciblant les personnes d'origine réelle ou supposée africaine, asiatique, et des territoires ultramarins.

## Évolution des actes racistes comptabilisés par le SCRT



Une fois agrégés, les chiffres communiqués par le SCRT marquent, depuis deux ans, une tendance à la baisse des actes racistes, les faits comptabilisés ayant diminué de plus de moitié en trois ans. Sur l'année écoulée, la baisse enregistrée est de 15,78% (950 actes en 2017 contre 1 128 en 2016). Bien entendu, cette tendance doit être mise en perspective avec la hausse exceptionnelle observée en 2015 par rapport aux années précédentes : on avait observé un pic d'actes racistes dans les semaines et les mois qui ont suivi les attentats de janvier et de novembre ; depuis l'intensité des pics de violence qui ont suivi les attentats et les tentatives d'attentats ayant frappé la France et d'autres pays européens est moindre. Toutefois, même en prenant pour référence les années précédant 2015, le volume de faits comptabilisés en 2017 apparaît particulièrement bas. Si cette tendance est encourageante, certaines réalités doivent être intégrées à l'analyse :

- sur le long terme, la courbe de tendance des actes à caractère raciste demeure particulièrement inquiétante ;
- si les « menaces », qui représentant près des trois quarts des actes comptabilisés, ont encore diminué cette année (- 22,67%), les « actions » sont en hausse (+ 11,4%), traduisant une progression inquiétante dans l'échelle de la violence ;
- outre les réserves émises *supra* quant à la représentativité de ces données, la baisse des « menaces » doit être mise en perspective avec le glissement des discours racistes des anciens supports (tracts, courriers...) vers Internet, couplé d'une difficulté à appréhender l'ampleur du phénomène sur le Web.
- la situation française s'inscrit dans un contexte européen marqué par l'exacerbation des sentiments xénophobes et la recrudescence des actes antisémites et antimusulmans dans plusieurs États<sup>33</sup>.

En procédant à une analyse plus fine de ces données, on constate que la tendance à la baisse vaut pour toutes les catégories, et que la hausse des « actions » est particulièrement forte pour celles à caractère antisémite et également, mais dans une moindre mesure, pour celles à caractère antimusulman.

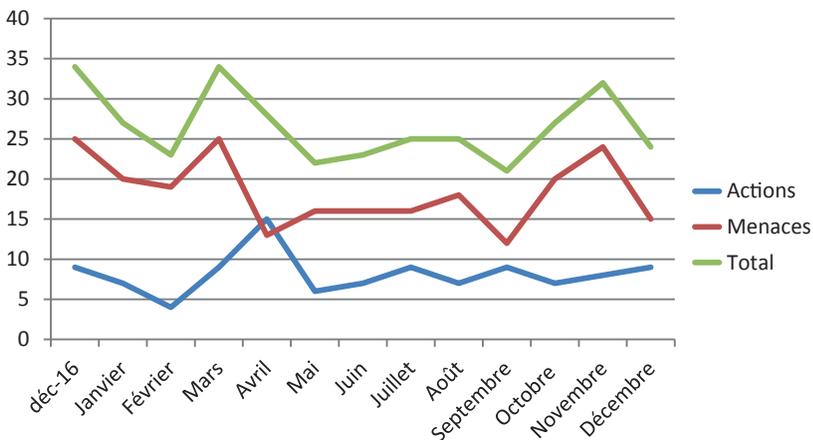
33. Se référer notamment aux récents rapports de l'Agence des droits fondamentaux (FRA).

Dans le détail :

- Les actes antisémites comptabilisés baissent depuis 2014, avec encore un léger recul de 7,2% au cours de l'année écoulée, pour un total de 311 faits (contre 335 en 2015), soit 214 « menaces » (- 17,1%) mais 97 « actions » (+ 26%).
- Les actes antimusulmans<sup>34</sup> enregistrent une baisse globale de 34,5% sur l'année écoulée, soit 121 faits (contre 185 en 2016) qui se répartissent en 72 « actions » (+ 7,5%) et 49 « menaces » (- 58,5%).
- Les autres actes, réunis sous la catégorie générique « actes racistes », enregistrent une baisse de 14,8%, pour atteindre un total de 518 faits (contre 608 en 2016), dont 85 « actions » (+1,19%) et 433 « menaces » (-17,36%).
- « Actions » et « menaces » à caractère antisémite

À partir de 2000 (déclenchement de la Seconde Intifada), le nombre d'actes antisémites se situe, mais avec de fortes fluctuations, à des niveaux notablement plus élevés qu'auparavant. Contrairement à l'évolution des opinions, celles des actes antisémites semble plus étroitement liée aux soubresauts du conflit israélo-palestinien. La tendance est toutefois à la baisse depuis 2014 ; selon toute vraisemblance, le déploiement du plan de protection des sites religieux sensibles dans le cadre de l'opération Sentinelle y a contribué activement. Si cette tendance se confirme en 2017, la progression inquiétante des actes les plus violents est extrêmement préoccupante. À cet égard, il est à noter que la thèse selon laquelle se développerait un « nouvel antisémitisme » structuré autour de la critique d'Israël et du sionisme est régulièrement évoquée dans la sphère politique et médiatique. Il serait porté par les islamistes radicaux et une gauche tiers-mondiste, et aurait une dimension territoriale forte puisqu'il serait particulièrement actif dans certaines communes de la banlieue parisienne. En l'absence d'éléments statistiques et scientifiques suffisamment robustes pour étayer ce phénomène, la prudence est de mise jusqu'à ce que des études sérieuses viennent soit le confirmer, soit l'infirmier, soit le nuancer.

#### Comparatif sur l'année 2017 des actes antisémites comptabilisés par le SCRT



34. Jusqu'en 2010, les victimes musulmanes sont intégrées dans le bilan général des victimes du racisme. À partir de 2011, elles font l'objet d'une catégorie spécifique.

Les 97 « actions » antisémites relevées (en augmentation de 28% par rapport à 2016) se répartissent ainsi : 67 dégradations et 30 atteintes aux personnes (homicides ou tentatives d'homicides, violences et voies de fait). Sur l'ensemble des « actions » violentes, 10 font référence à l'idéologie néonazie, celle-ci se traduisant essentiellement par l'inscription de croix gammées. De même, sur les 214 « menaces » antisémites comptabilisées, 50 font référence à l'idéologie néonazie. Le ministère indique cependant que, dans la grande majorité des cas, en l'absence d'éléments précis, les motivations des auteurs restent difficiles à cerner. Il est à noter que 4,2% des « menaces » recensées ont été perpétrés en milieu scolaire et que 11,7% des « menaces » ont été proférées sur les réseaux sociaux. Le SCRT précise, par ailleurs, que, sur les 28 sites israélites (lieux de culte, cimetières, monuments aux morts) visés par des dégradations ou actes hostiles, une part importante des actes considérés a été perpétrée sur les murs des synagogues et présente un caractère antisémite ou raciste. Enfin, il est à souligner que les actes comptabilisés en 2017 sont majoritairement localisés dans les régions Ile-de-France, Grand-Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne Rhône-Alpes.

Lors de son audition, le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) a fait part de son inquiétude sur plusieurs points. Il s'agit, en premier lieu, de la progression dans l'échelle de la violence observée ces dernières années (attaques avec des barres de fer, des armes de poings et des couteaux...). La gravité de plusieurs manifestations récentes d'antisémitisme, tels la tuerie d'une école juive à Toulouse (mars 2012), l'attaque contre l'hyper Cacher (janvier 2015), l'attaque à la machette d'un enseignant juif à Marseille (janvier 2016) ou encore l'assassinat de Sarah Halimi (avril 2017), la séquestration d'une famille juive à Livry-Gargan (septembre 2017) et la profanation de la stèle à la mémoire d'Ilan Halimi (novembre 2017), alimente ainsi l'inquiétude des juifs en France. Il s'agit, ensuite, de l'accoutumance des victimes face aux actes antisémites perçus comme les moins graves, le SPCJ observant et regrettant une forme de résignation qui conduirait à moins signaler ce qui relève de l'« antisémitisme du quotidien ». Il s'agit, par ailleurs, des évolutions du dispositif de protection ces derniers mois (moins de protection statique) qui font craindre la résurgence des attaques contre les sites religieux sensibles. Il s'agit, enfin, de la difficulté à prendre la mesure de l'ampleur de l'antisémitisme en actes, du fait des limites propres à l'outil du SCRT, qui ne rendrait pas tellement compte du déferlement des discours de haine sur la Toile et qui ne distinguerait pas assez les actes en fonction de leur degré de gravité (1 victime = 1 acte).

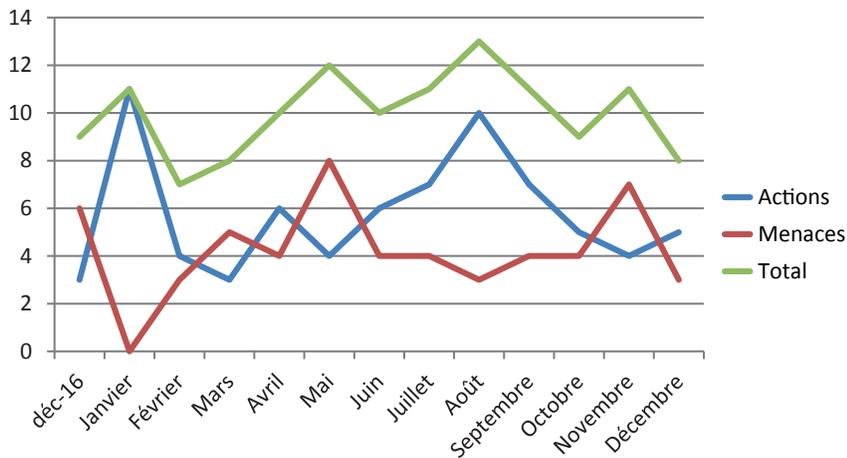
- « Actions » et « menaces » à caractère antimusulman

L'année 2015 avait enregistré 429 actes antimusulmans, seuil jamais atteint depuis la comptabilisation officielle de ces actes par le ministère de l'Intérieur. Si l'actualité ne saurait constituer le seul facteur explicatif, celle-ci peut en effet constituer un agent amplificateur sur des phénomènes structurels. L'effet des attentats perpétrés en janvier et en novembre sur la montée des violences envers les musulmans (réels ou supposés) avait ainsi été particulièrement marqué. En 2016, on observait encore une fois un pic de violence en juillet, consécutifs aux attentats de Nice et de Saint-Étienne-du-Rouvray, témoignant de la nécessité toujours vive de lutter contre les amalgames entre appartenance religieuse et

fondamentalisme. En 2017, la France n'a pas été marquée par des attentats aussi meurtriers qu'en 2015 et 2016<sup>35</sup>. Les années 2016 et 2017 semblent s'être normalisées, avec même un nombre total de faits comptabilisés qui se rapproche du seuil le plus bas jamais atteint (116 en 2010).

Cette baisse s'explique notamment par la mise en place d'une politique de sécurisation des sites religieux sensibles, dans le cadre de l'opération Sentinelle lancée en janvier 2015. En outre, si des propos virulents ont encore été tenus cette année par des personnalités politiques et médiatiques, il est à noter que la campagne présidentielle ne s'est pas centrée sur les enjeux identitaires liés à la menace terroriste et à l'immigration, comme de nombreux observateurs s'y attendaient.

**Comparatif sur l'année 2017 des actes antimusulmans comptabilisés par le SCRT**



Les « actions », qui ont crû de 7,5% sur l'année écoulée, comprennent des atteintes aux biens (59 dégradations diverses), aux personnes (6 victimes d'agressions et de violences diverses) et 7 incendies. Les « menaces » ont diminué de 58,5% par rapport à l'année 2016, 49 actes de cette nature ayant été relevés. Près de la moitié (23) concerne des inscriptions diverses, retrouvées notamment dans des lieux publics et aux abords des lieux de culte. Sont également comptabilisés les tracts ou courriers (17), ainsi que les gestes menaçants et les démonstrations injurieuses (9). Les régions Île-de-France, Hauts-de-France et Grand-Est concentrent plus de la moitié des actes comptabilisés.

35. Plusieurs attentats ont néanmoins eu lieu, parmi lesquels : les attaques perpétrées contre des militaires au Carrousel du Louvre (le 3 février), à l'aéroport d'Orly (le 18 mars), aux Champs-Élysées (le 19 juin), à Levallois-Perret (le 9 août); les attaques contre des policiers sur l'avenue des Champs-Élysées (le 20 avril), à Notre-Dame de Paris (le 6 juin); l'attaque par arme blanche à la gare Saint-Charles de Marseille le 1<sup>er</sup> octobre durant laquelle deux femmes ont été assassinées; l'attaque contre les fidèles de la mosquée de Créteil le 29 juin.

Il est à noter que 22 dégradations ou actes hostiles ciblant un site musulman (mosquées, salles de prière, carrés musulmans) se sont matérialisées par des expressions de nature raciste (dégradations et insultes, dépôt de cadavres porcins, incendies ou tentatives d'incendies).

Lors de son audition, le Conseil français du culte musulman (CFCM) a insisté cette année sur le décalage entre ces chiffres et la réalité du racisme qui vise les musulmans, en raison de la réticence de ces derniers à porter plainte, mais aussi de la difficile appréhension de deux phénomènes massifs qui suscitent une forte inquiétude : d'une part les discriminations qui ne sont pas prises en compte dans le bilan du SCRT ; d'autre part, la propagation massive de la cyberhaine, à l'instar des courriels qui « *prônent la haine des musulmans et présentent l'islam comme une religion barbare* », mais aussi l'« *apparition de néologismes associant délibérément le terme islam et les mots à connotation péjorative tels que Islamofachisme, Islamonazisme, Islamogauchisme [qui] instill [e] subtilement l'idée qu'intrinsèquement l'islam véhicule le rejet de l'Autre* »<sup>36</sup>. Les musulmans seraient préoccupés par le regard négatif que certaines personnes portent sur la religion musulmane, la série d'attentats, tout comme les débats récurrents sur l'islam qui devient un « sujet politique », contribuant à créer un malaise général. Par ailleurs, tout comme le SPCJ, le CFCM constate une progression dans l'échelle de la violence. Il indique, enfin, que certaines personnes ressentiraient un sentiment de « deux poids – deux mesures » selon lequel il existerait une hiérarchie entre les différents formes de racisme. Le manque de moyens du CFCM, et la difficile structuration de la religion musulmane en France autour d'institutions représentatives, ont été présentés comme des difficultés notables.

En outre, le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) a souligné, lors de son audition, l'émergence d'une forme d'« *islamophobie sécuritaire* » et a exprimé ses inquiétudes quant aux dérives de la politique de sécurité, dans le cadre de l'état d'urgence, puis de la transposition des mesures de l'état d'urgence dans le droit commun, et de la politique de prévention de la radicalisation. Plusieurs cas de dénonciations calomnieuses ont été évoquées (voisin, ancien conjoint, employeur, bailleur, services publics...). Enfin, la fréquence des actes antimusulmans visant les femmes voilées a cette année encore été mise en exergue : agressions (verbales et parfois physiques) dans la rue, discriminations dans le monde du travail, dans l'accès à un service ou un bien, public ou privé.

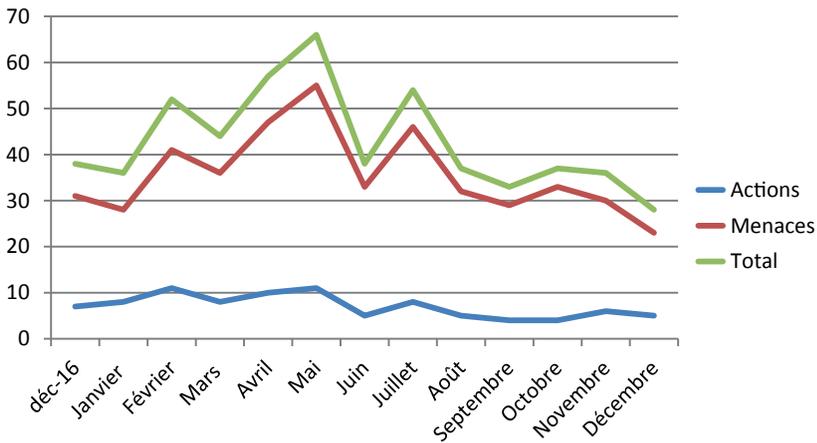
### **« Actions » et « menaces » à caractère raciste (hors actes antisémites ou antimusulmans)**

À titre liminaire, rappelons que cette catégorie ne désigne pas l'ensemble des actes à caractère raciste et xénophobe enregistrés sur une année donnée, puisqu'elle n'intègre pas les actes à caractère antisémite ni, depuis le mois de janvier 2012, les actes à caractère antimusulman. Elle se présente davantage comme une catégorie « autre ».

36. Voir la contribution écrite du ministère, disponible sur le site internet de la CNCDH.

L'évolution des autres actes racistes est également à la baisse, avec des légers pics observés en février, mai et juillet. Contrairement aux deux catégories précédentes, les actes les plus graves (« actions ») sont stables sur l'année écoulée, mais la part élevée des violences aux personnes dans les « actions » comptabilisées demeure préoccupante. Les régions Hauts-de-France, l'Île-de-France, la Nouvelle-Aquitaine et l'Auvergne-Rhône-Alpes sont particulièrement touchées.

**Comparatif sur l'année 2017 des actes racistes comptabilisés par le SCRT**



S'agissant des cibles, le ministère précise que ces actes ont particulièrement visé la communauté maghrébine (à hauteur de 35,5%). Une grande part de ces actes (30,8%) ne vise en outre aucun groupe en particulier et prend la forme d'inscriptions ou de démonstrations injurieuses à connotation raciste (croix gammées, « white power », « SS » ...).

Les « actions » racistes se répartissent comme suit : 18 dégradations diverses (21,2%) et 67 agressions et violences dirigées contre les personnes (78,8%). Déjà en 2016, les 60 atteintes aux personnes représentaient 71 % des « actions » racistes (contre 67 % en 2015 et 60,4 % en 2014). Comme en 2016, une proportion significative de ces actions vise la communauté maghrébine (45,8%). Sur ces 85 actions, 5 ont été commises en milieu scolaire, soit 5,9 % de l'ensemble ; une est constitutive de dégradations et quatre de violences.

S'agissant des « menaces » racistes, la plupart des 433 faits relevés au cours de l'année 2017 correspondent à des agressions verbales et des graffitis. Ainsi, ont été recensés 227 agressions verbales ou démonstrations injurieuses (contre 265 en 2016), 184 graffitis et tags (224 en 2016) et 22 tracts ou courriers provocateurs (contre 35 en 2016). Ces « menaces » ciblent principalement la communauté maghrébine (à hauteur de 33,5%) ou aucune communauté en particulier (33,9% du total). Les menaces résultent souvent de différends d'ordre privé ou d'actes isolés. Sur ces 433 menaces, 15 ont été dénombrées en milieu scolaire.

Enfin, il est à noter que 26 dégradations ou actes hostiles ciblant un site chrétien (chapelles, églises, cathédrales, salles paroissiales, temples protestants et

évangéliques, calvaires, statues ou croix situés sur le bord des routes, monuments aux morts) se sont matérialisés par des expressions de nature raciste (principalement des inscriptions de croix gammées et des tags d'idéologie ultranationaliste).

### 3. Sur l'interprétation des chiffres communiqués par les pouvoirs publics et repris par les médias

Les chiffres du SCRT sont repris, tous les ans, par les pouvoirs publics, et dans les médias, pour apprécier l'évolution des actes racistes en France. Jusque-là, ce sont en effet les seules données disponibles qui étaient communiquées par le ministère de l'Intérieur, et ce sont encore aujourd'hui les seules qui permettent de mesurer une évolution sur le long terme. Cela peut expliquer le fait que ce soient, en 2016 et en 2017, ces derniers qui aient été mis en avant pour apprécier l'évolution de la délinquance raciste constatée.

À la lumière des éléments explicités *supra*, la CNCDH appelle une nouvelle fois les pouvoirs publics à prendre pour indicateur de référence le bilan statistique du SSMSI, fondé sur les méthodes statistiques de l'INSEE, quand il s'agit de rendre compte du volume des actes racistes ayant fait l'objet d'un dépôt de plainte auprès des forces de l'ordre en France. Par ailleurs, afin de bien distinguer les statistiques d'activité du volume réel d'actes racistes commis en France, la CNCDH préconise de préciser systématiquement qu'il s'agit des faits ayant fait l'objet d'un signalement aux services de police et de gendarmerie. Ainsi les médias, qui reprennent ces données, pourraient être incités à parler de « l'évolution des actes racistes constatés ou signalés ou enregistrés ou encore révélés ». La communication de ces chiffres devrait par ailleurs être complétée d'un rappel concernant l'ampleur du « chiffre noir » en matière de contentieux raciste, en se fondant le cas échéant sur les estimations issues de l'enquête annuelle « Cadre de vie et sécurité ».

En effet, rappelons encore une fois que l'objectif du SCRT n'est pas, à l'inverse du SSMSI, d'établir un bilan statistique d'activité visant à comptabiliser l'ensemble des plaintes enregistrées par les forces de l'ordre relevant du contentieux raciste. C'est pourquoi, d'ailleurs, les ordres de grandeur ne sont pas les mêmes. Ainsi **est-il nécessaire de préciser, lors de la communication des tendances qui se dégagent du bilan chiffré du SCRT, pour éviter les erreurs d'interprétation, qu'il s'agit d'un recueil de faits qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité.** Le bilan du SCRT se présente davantage comme un thermomètre de l'état du racisme en France visant à orienter les politiques publiques de sécurité.

### La représentativité des chiffres en question

Dans une optique d'analyse critique des faits rapportés, la CNCDH tient à expliciter les limites de ces outils statistiques quant à leur représentativité.

#### Les bilans chiffrés du ministère n'ont pas vocation à dresser un état des lieux exhaustif de la délinquance raciste en France

Il ne faut pas oublier la portée réelle de l'un et l'autre bilan. Dans les deux cas, il ne s'agit pas de mesurer la totalité des actes racistes commis en France sur une période donnée, mais bien de dégager des tendances (SCRT) ou d'apprécier l'activité des forces de l'ordre sur un champ d'infraction précis (SSMSI). Le volume de faits comptabilisés dépend principalement de la propension des victimes à porter plainte (ou à déclarer une main courante), et des policiers à l'enregistrer comme telle. Autrement dit, l'existence d'un « chiffre noir » affecte fortement la représentativité des bilans chiffrés du ministère de l'Intérieur, le nombre de dépôt de plaintes étant très en deçà du nombre de faits effectivement commis, surtout pour les infractions relevant de propos oraux. Par ailleurs, les bilans du SCRT et du SSMSI ont du mal à rendre compte du glissement des discours de haine des anciens supports (tracts, courriers, etc.) vers Internet, ces actes n'étant que très peu signalés<sup>37</sup>. En outre, il apparaît que des personnes victimes de violences de moindre gravité en apparence (menaces, injures, etc.) ne portent pas plainte, semble-t-il sous le double effet d'une accoutumance à une forme de « racisme du quotidien » et du déplacement du curseur dans la perception de la gravité d'un acte dans le contexte de la vague d'attentats qui a frappé le pays à partir de 2015.

#### Plusieurs aléas peuvent influencer sur l'évolution des faits comptabilisés

Le contexte joue indéniablement un rôle déterminant dans l'évolution des faits comptabilisés par les forces de l'ordre. Les pics de racisme enregistrés par le SCRT et le SSMSI, par exemple, après les attentats de janvier 2015, en sont une illustration. D'autres aléas doivent cependant être pris en compte.

Les chiffres rapportés sont, notamment, corrélés à l'appréhension par le droit des actes à caractère raciste. Or la définition légale des infractions s'est considérablement élargie ces dernières années : certains comportements auparavant tolérés sont aujourd'hui pénalisés, tandis que le législateur a augmenté le nombre d'hypothèses dans lesquelles le mobile raciste est pris en compte au titre de circonstance aggravante de l'infraction. De la même manière, l'allongement des délais de prescription de trois mois à un an en matière de délit de presse à caractère raciste a également pu influencer sur le nombre d'infractions enregistrées.

Par ailleurs, tout dispositif de statistique pénale est nécessairement tributaire de l'action des services qui en sont chargés. Un renforcement des politiques publiques de lutte contre le racisme ou encore une vigilance accrue de la part des services compétents sont autant d'éléments qui pourront influencer à la hausse sur le nombre de faits enregistrés. Il peut s'agir alors, dans ces hypothèses, moins d'une augmentation en valeur absolue du nombre de faits racistes constatés que d'une amélioration du dispositif de lutte contre le racisme qui vient gonfler de manière mécanique les statistiques.

#### Les bilans chiffrés du ministère ne sont pas exhaustifs

En premier lieu, le champ infractionnel retenu par le SSMSI ne prend pas en compte les infractions à caractère raciste enregistrées par les forces de l'ordre commises dans les territoires ultramarins. Ne sont pas non plus comptabilisés les faits signalés par voie de main courante auprès de la police, de plainte déposée auprès du procureur de la République, ou ayant donné lieu à la rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire par la gendarmerie.

37. Concernant le bilan 2017 de l'activité de PHAROS, voir partie 2, chapitre 1, section 3.

Par ailleurs, l'outil statistique ne permet pas forcément d'obtenir avec précision l'ensemble des infractions visées, notamment lorsqu'une infraction est aggravée de la circonstance de racisme ou de plusieurs circonstances aggravantes, l'extraction étant dépendante des informations saisies par le procureur. Quant au bilan du SCRT, sa méthode de comptabilisation, basée sur les remontées quotidiennes de ses relais et de ses partenaires locaux, permet de collecter qu'une petite partie des actes racistes commis en France. La faiblesse des actes recueillis en valeur absolue et l'écart avec ceux recensés par le SSMSI en attestent.

En second lieu, tout dispositif de statistique pénale est nécessairement tributaire de la qualité de saisie et de la fiabilité des informations enregistrées, au sein de chaque commissariat de police et brigade de gendarmerie. Il convient de relever le caractère subjectif et relatif de la caractérisation d'une affaire – surtout pendant la phase d'enquête – qui repose sur l'appréhension par la victime, dans sa déposition, puis du policier, lors de la saisie informatique de la procédure, de la nature de ladite. En matière de contentieux raciste, la caractérisation d'un fait est particulièrement difficile, du fait d'un particularisme technique doublé de spécificités psychologiques. Précisément, les qualifications juridiques autour desquelles il s'articule sont difficiles à manier, et les victimes, atteintes dans leur dignité, réduites à une appartenance, peuvent éprouver des difficultés à exprimer clairement leur perception des faits dénoncés, ce qui complique encore la caractérisation des éléments constitutifs, tant matériel que moral, de ces infractions.

En sus, il convient de rappeler que toute affaire faisant l'objet d'un dépôt de plainte n'aboutit pas systématiquement à une condamnation judiciaire, et, si elle aboutit, ce n'est pas forcément pour les mêmes motifs que ceux retenus pendant la phase d'enquête.

## Section 2

## Le traitement judiciaire du contentieux raciste

Une réponse pénale de qualité se traduit par le sentiment de justice de la victime, de retour à l'ordre public, par l'impact sociétal de la sanction, et par la réduction des risques de réitération des faits par l'auteur. L'étude statistique joue un rôle fondamental pour comprendre les enjeux de la politique pénale en matière de lutte contre les infractions à caractère raciste et aussi sa mise en œuvre. À cet égard, la CNCDH se réjouit de la refonte de la méthode statistique entreprise par le ministère de la Justice depuis trois ans afin de mieux recueillir la réalité des infractions. Elle apprécie que des études soient menées pour améliorer la connaissance des phénomènes racistes<sup>38</sup>. Elle salue également la mise en place d'une étude scientifique portant sur le « traitement judiciaire des infractions à caractère raciste »<sup>39</sup> qu'elle avait appelé de ses vœux.

### 1. L'analyse de l'orientation des affaires : le filtre du parquet

Selon le ministère de la Justice, en 2016, 7.664 affaires racistes ont été orientées par les parquets : 3 433 (45% du total) relevaient du contentieux des injures et diffamations, 2 693 (35%) de celui des violences et menaces ; 1 263 (16%) de celui des discriminations et 275 (4%) du contentieux des atteintes aux biens.

**Tableau relatif aux 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 %
	<b>Ensemble</b>	<b>1 650</b>	<b>1 894</b>	<b>2 469</b>	<b>2 693</b>	<b>63 %</b>
Injures, diffamations	Auteur connu	1 766	1 960	2 304	2 569	45 %
	Auteur inconnu	386	476	651	864	124 %
	<b>Ensemble</b>	<b>2 152</b>	<b>2 436</b>	<b>2 955</b>	<b>3 433</b>	<b>60 %</b>
Discriminations	Auteur connu	1 043	1 078	1 057	857	- 18 %
	Auteur inconnu	310	373	459	406	31 %
	<b>Ensemble</b>	<b>1 353</b>	<b>1 451</b>	<b>1 516</b>	<b>1 263</b>	<b>- 7 %</b>
Atteintes aux biens	Auteur connu	128	128	166	156	22 %
	Auteur inconnu	37	76	102	119	222 %
	<b>Ensemble</b>	<b>165</b>	<b>204</b>	<b>268</b>	<b>275</b>	<b>67 %</b>

38. Étude exploratoire à partir des jugements rendus par les tribunaux correctionnels dans des affaires comportant des infractions commises en raison de l'origine ou de la religion réelles ou supposées de la victime, Zahia Belmkhtar, octobre 2017.

39. « Des paroles et actes, la justice face aux infractions racistes », étude coordonnée par Abdellali Hajjat, rapport attendu pour le mois d'octobre 2018.

		2013	2014	2015	2016	Évolution 2016-2013
Tout contentieux	Auteur connu	4 421	4 831	5 646	5 842	32 %
	Auteur inconnu	899	1 154	1 562	1 822	103 %
	<b>Ensemble</b>	<b>5 320</b>	<b>5 985</b>	<b>7 208</b>	<b>7 664</b>	<b>44 %</b>

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

Il y a lieu de noter un accroissement important entre 2013 et 2016, (+ 44 %), particulièrement marqué en matière de violences (+ 63 %), d'injures et diffamations (+ 60 %) et d'atteintes aux biens (+ 67 %). Le contentieux des discriminations a enregistré deux années d'accroissement sensible, puis, en 2016, une forte diminution de 17 % par rapport à 2015.

S'il est impossible de déterminer si cette augmentation globale traduit une hausse des faits racistes ou révèle une amélioration de leur déclaration par les victimes, on peut espérer que les efforts entrepris par le ministère de la Justice quant à la collecte de données et à la méthode statistique commencent à porter leurs fruits. Les affaires semblent mieux comptabilisées et analysées, ce qui est cohérent avec le travail du ministère de lutte contre la sous-déclaration. Toutefois, les efforts pour lutter contre la sous-déclaration doivent se poursuivre.

En outre, les incitations du ministère tendant à améliorer l'identification des infractions racistes et à multiplier les signalements, les efforts entrepris afin de mieux former les personnels de justice pour améliorer l'accueil des victimes et que les parquets retiennent plus fréquemment la circonstance aggravante de racisme, peuvent expliquer cette hausse.

## 2. Le profil des personnes mises en cause

Malgré l'augmentation importante des affaires non élucidées, le nombre de personnes mises en cause dans les affaires orientées par les parquets est en hausse de 27 % en 2016 par rapport à 2013, avec 6 947 mis en cause<sup>40</sup>. Leur nombre est en hausse particulièrement sensible en matière de violences (40 %) et s'agissant de la catégorie des injures et diffamations.

Le tableau montre que dans environ 9 % des affaires les auteurs étaient mineurs au moment des faits et que cette proportion varie selon la nature de l'infraction raciste en cause (16 % de mis en cause dans les affaires d'atteinte aux biens), ce qui confirme la nécessité de mettre en place un travail de pédagogie et d'éducation envers les mineurs.

40. Source : « ministère de la Justice/SG/SDSE/système d'information décisionnel pénal/traitement DACG-PEPP » in contribution du ministère de la Justice au rapport 2017 de la CNCDH : bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine.

**Tableau des auteurs dans les affaires orientées par les parquets  
commises à raison de l'origine ou de la religion de la victime,  
selon l'infraction et le type d'auteur**

		Violences, menaces	Injures, diffamations	Discrimi- nations	Atteintes aux biens	Ensemble
2013	Majeur	1 713	1 869	1 064	141	4 787
	Mineur	244	143	115	26	528
	Personne morale	17	45	96	3	161
	<b>Ensemble</b>	<b>1 974</b>	<b>2 057</b>	<b>1 275</b>	<b>170</b>	<b>5 476</b>
	Part des mineurs	12,4%	7,0%	9,0%	15,3%	9,6%
2014	Majeur	1 978	2 027	1 081	137	5 223
	Mineur	271	160	99	19	549
	Personne morale	30	53	136	2	221
	<b>Ensemble</b>	<b>2 279</b>	<b>2 240</b>	<b>1 316</b>	<b>158</b>	<b>5 993</b>
	Part des mineurs	11,9%	7,1%	7,5%	12,0%	9,2%
2015	Majeur	2 335	2 394	1 059	175	5 963
	Mineur	303	216	94	21	634
	ND	7		3		10
	Personne morale	20	39	144	6	209
	<b>Ensemble</b>	<b>2 665</b>	<b>2 649</b>	<b>1 300</b>	<b>202</b>	<b>6 816</b>
Part des mineurs	11,4%	8,2%	7,2%	10,4%	9,3%	
2016	Majeur	2 483	2 579	878	165	6 105
	Mineur	241	257	78	33	609
	ND	7	1	3		11
	Personne morale	22	45	152	3	222
	<b>Ensemble</b>	<b>2 753</b>	<b>2 882</b>	<b>1 111</b>	<b>201</b>	<b>6 947</b>
Part des mineurs	8,8%	8,9%	7,0%	16,4%	8,8%	

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

Ces données révèlent que la structure du contentieux est relativement stable : 39% des personnes sont mises en cause dans des affaires de violences et menaces, 3% pour des atteintes aux biens. Toutefois, le taux de personnes mises en cause dans des affaires d'injures ou de diffamation a augmenté, passant à 41% en 2016 (contre 25% en 2015), et il a baissé dans les affaires de discrimination, passant de 25% en 2015 à 15% en 2016.

### 3. Le choix de poursuivre et les voies de poursuite

#### A. Un taux de classement sans suite très élevé

Le ministère de la Justice relève qu'une affaire sur deux fait l'objet d'un classement sans suite<sup>41</sup> par le parquet en raison de l'impossibilité de poursuivre l'auteur. Il indique que « dans 75% des cas, ce classement se justifie par l'absence

41. Les motifs de classement sans suite sont nombreux. Il peut s'agir de classement pour : recherches infructueuses, désistement ou carence du plaignant, état mental déficient, responsabilité de la victime, victime désintéressée d'office, régularisation d'office, préjudice ou trouble peu important.

d'une infraction suffisamment caractérisée». Ce chiffre particulièrement élevé ne manque pas d'interroger sur les observations formulées dans le présent rapport quant à la façon dont sont conduites les investigations. La constance de ce chiffre par rapport aux années précédentes pose également question.

Pour analyser l'ampleur de ce chiffre de 50%, il importe de le rapprocher du chiffre de classement sans suite pour infraction insuffisamment caractérisée dans le contentieux général porté devant la justice pénale. Or ce chiffre ne s'élève qu'à 12% dans le contentieux général<sup>42</sup>.

Le ministère précise que dans un cas sur dix, le classement sans suite est justifié par l'extinction de l'action publique, en raison notamment de la prescription particulièrement courte. Cependant, la CNCDH espère que l'allongement de la durée de la prescription à un an pour l'ensemble des délits de presse à caractère discriminatoire aura un effet sur le nombre de classements sans suite.

Le ministère de la Justice explique également que dans 18% des cas, le classement est décidé pour des raisons d'opportunité, en raison notamment de la carence ou du désistement de la personne ayant déposé plainte. Ce chiffre très élevé est préoccupant et ne manque pas d'interroger et confirme qu'il est impératif de renforcer la réponse pénale apportée, afin que les victimes aient confiance dans la justice et qu'elles sachent qu'elles pourront faire valoir leurs droits et être écoutées jusqu'à la fin du processus judiciaire.

## B. Un taux de réponse pénale relativement faible

Le taux de réponse pénale correspond au pourcentage d'affaires poursuivables auxquelles est appliqué un traitement judiciaire, c'est-à-dire celles qui ne sont pas classées sans suite pour inopportunité des poursuites sans autre motif. La réponse pénale comprend aussi bien les alternatives aux poursuites que les poursuites proprement dites.

En 2016, le taux de réponse pénale était de 82%, en légère baisse par rapport à l'année 2015. Là encore, il n'est pas inutile de rapprocher ce taux de celui du contentieux général, qui est plus élevé puisqu'il s'établit en 2015 à 86%<sup>43</sup>. Ce taux de 82% qui peut paraître élevé ne l'est pas en réalité puisque la plupart des affaires font l'objet de procédures alternatives aux poursuites (voir paragraphe suivant).

## C. La diversification de la réponse pénale

Dans 39% des cas, la réponse pénale passe par une poursuite, ce qui est plus faible que dans le contentieux général (44%)<sup>44</sup>, et dans 61% des cas, une procédure alternative est privilégiée. Le rappel à la loi concerne 38% des auteurs ayant fait l'objet d'une réponse pénale.

42. Ministère de la Justice – Chiffres clés 2017 : activité des parquets en 2016, p. 14.

43. Ministère de la Justice – Chiffres clés 2017 : activité des parquets en 2016, page 14.

44. Ministère de la Justice – Chiffres clés 2017 : activité des parquets en 2016, page 14.

Cet accent mis sur les alternatives aux poursuites<sup>45</sup> n'est pas surprenant compte tenu des objectifs pédagogiques qui sont souvent mis en avant par les politiques publiques. Le ministère de la Justice a rappelé à cet égard que la voie de la poursuite n'est pas forcément la meilleure pour obtenir une réponse rapide et qu'en outre, eu égard aux faibles capacités de jugement dans les tribunaux, il est parfois nécessaire de trouver une autre façon d'apporter une réponse judiciaire<sup>46</sup>. Cela laisse néanmoins penser que le ministère public est, en pratique, devenu « un juge avant le juge »<sup>47</sup>.

Le tableau suivant<sup>48</sup> recense la structure des orientations des auteurs selon l'infraction et permet de constater que le taux de réponse pénale varie avec la nature des infractions traitées.

**Tableau sur l'orientation des personnes mises en cause dans les affaires de racisme, selon le type de contentieux**

		Violences, menaces	Injures, diffamations	Discriminations	Atteintes aux biens	Ensemble
2015	Non poursuivable	1166	1475	815	87	3543
	Inopportunité	260	177	69	11	517
	Alternative	612	619	225	44	1500
	Poursuite	627	378	191	60	1256
	Ensemble	2665	2649	1300	202	6816
	Taux de réponse pénale	83 %	85 %	86 %	90 %	84 %
	Part des poursuites dans la réponse pénale	51 %	38 %	46 %	58 %	46 %
2016	Non poursuivable	1348	1673	694	88	3803
	Inopportunité	283	178	83	13	557
	Alternative	613	738	185	41	1577
	Poursuite	509	293	149	59	1010
	Ensemble	2753	2882	1111	201	6947
	Taux de réponse pénale	80 %	85 %	80 %	89 %	82 %
	Part des poursuites dans la réponse pénale	45 %	28 %	45 %	59 %	39 %

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

L'année 2016 présente une hausse sensible de la proportion des affaires non poursuivables.

45. Par alternatives aux poursuites, on entend ici : les mesures de réparation, de composition pénale, de médiation, d'orientation dans une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, le désintéressement du plaignant par le mis en cause sur demande du parquet, le rappel à la loi, la régularisation à la demande du parquet et la sanction non pénale.

46. Audition du ministère de la Justice du 7 décembre 2017.

47. Sur cette question voir J. Alix, « Quels visages pour le parquet en France ? *in* C. Lazerges, *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 73.

48. Source : « ministère de la Justice/SG/SDSE/système d'information décisionnel pénal/traitement PEPP » *in* contribution du ministère de la Justice au rapport 2017 de la CNCDH : Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine.

Le ministère interprète la diminution d'intensité de la réponse, conjuguée à l'accroissement du nombre des affaires non poursuivables par le fait que l'afflux important d'affaires recensées en 2016 a pu concerner 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. Si la CNCDH salue la meilleure propension des victimes à déposer plainte, son interrogation sur l'orientation des affaires et la réponse apportée par le processus judiciaire persiste.

## 4. L'analyse des condamnations

L'analyse des condamnations et des peines prononcées est délicate à mener, compte tenu de leur très faible volume malgré une augmentation constatée des condamnations prononcées pour des infractions à caractère raciste. Il est néanmoins intéressant de constater l'étendue de l'éventail des peines.

### A. Le faible volume des condamnations

Comme le souligne le ministère de la Justice, il importe d'être prudent dans l'analyse des condamnations compte tenu de leur faible volume. Ainsi « *le faible nombre d'infractions condamnées inscrites au casier amène à analyser avec la plus grande prudence les peines prononcées, qui peuvent être très impactées par une seule affaire importante ou exceptionnelle par exemple* »<sup>49</sup>.

Le tableau suivant<sup>50</sup> recense les évolutions du nombre de condamnations suivant le type d'infractions. Compte tenu du faible volume du nombre de condamnations et de l'antériorité des faits ayant donné lieu à condamnation en 2016, il est trop délicat d'en tirer des tendances quant à l'évolution de tel ou tel type d'infraction. En revanche, on peut souligner que les infractions de provocation à la discrimination, à la haine ou la violence, et les injures et diffamations à caractère raciste restent les plus importants quantitativement puisqu'elles représentent 74% des infractions sanctionnées. Les atteintes aux personnes diminuent légèrement depuis 2014 alors que les atteintes aux biens augmentent.

**Tableau des infractions à caractère raciste sanctionnées, par type d'infraction**

Infractions sanctionnées à caractère raciste 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

49. Contribution du ministère de la Justice au rapport 2017 de la CNCDH : Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine.

50. Source : « ministère de la Justice – SDSE – exploitation du casier judiciaire national – traitement PEPP; données 2017 » provisoires *in* contribution du ministère de la Justice au rapport 2017 de la CNCDH : bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine.

<b>Infractions sanctionnées à caractère raciste par type d'infraction</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violations de sépulture	3	2		1	2	1
<b>Ensemble</b>	<b>414</b>	<b>494</b>	<b>416</b>	<b>450</b>	<b>515</b>	<b>490</b>

Source : ministère de la Justice – SDSE – exploitation du casier judiciaire national – traitement PEPP; données 2016 provisoires.

Le taux de relaxe pour les affaires à caractère raciste est d'environ 20% pour les décisions de 2013 à 2016 et est supérieur au taux de relaxes général qui est d'environ 4% chaque année ou au taux de relaxe des affaires d'atteinte à la personne qui est d'environ 7%.

## **B. L'analyse des peines : la problématique de la diversification de la peine prononcée**

Les peines prononcées sont analysées à partir des condamnations dans lesquelles l'infraction à caractère raciste est l'infraction principale, sachant qu'une même condamnation peut comporter plusieurs infractions connexes, à caractère raciste ou non.

Pour la même raison que pour l'analyse des condamnations par type d'infractions, il est très délicat de tirer des enseignements quant aux évolutions des peines prononcées par les juridictions s'agissant du contentieux raciste. Il apparaît toutefois que la contrainte pénale est très peu utilisée, les magistrats ayant visiblement du mal à s'approprier cette nouvelle peine<sup>51</sup>. Le tableau suivant<sup>52</sup> recense la nature des peines prononcées.

51. Voir P.-V. Tournier, *Naissance de la contrainte pénale. Sanctionner sans emprisonner.*, volume 1. « Genèse », Paris, L'Harmattan 2015, p. 159-170.

52. Source : « ministère de la Justice – SDSE – exploitation du casier judiciaire national – traitement PEPP; données 2017 » provisoires in contribution du ministère de la Justice au rapport 2017 de la CNCDH : bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine.

**Tableau des 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	0	0

Source : ministère de la Justice – SDSE – exploitation du casier judiciaire national – traitement PEPP; données 2016 provisoires.

La CNCDH recommande de faire usage de l'éventail des peines prévues par le Code pénal, afin d'adapter au mieux la sanction aux faits et à la personnalité de leur auteur. Dans ce contexte, elle rappelle qu'elle conteste la pertinence des courtes peines d'emprisonnement qui ne sont ni adaptées à la lutte contre la récidive ni efficaces pour permettre l'insertion et /ou la réinsertion de la personne condamnée<sup>53</sup>. C'est pourquoi elle réitère son opposition au prononcé de peines d'emprisonnement ferme inférieures à six mois, qu'il conviendrait d'interdire dans la loi.

53. CNCDH, *Avis sur la prévention de la récidive*, adopté le 21 février 2013, CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines*, adopté le 27 mars 2014, JORF n° 0087 du 12 avril 2014, texte n° 48, § 81.

Par ailleurs, la CNCDH souhaite saluer l'ajout par la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté*, pour les délits à caractère raciste, d'une peine complémentaire de stage de citoyenneté, désormais appelé « stage d'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen ». La répression est parfois aussi le moment de l'apprentissage du respect dû à l'autre et de la vacuité des préjugés.

À ces condamnations et peines s'ajoutent également les contraventions prononcées par les tribunaux de police et juridictions de proximité, dont le chiffre a baissé en 2016, passant de 186 contraventions en 2015 à 154 en 2016<sup>54</sup>.

### C. Qu'en est-il des condamnations pour « crimes de haine » ?

Bien que la notion de crime de haine, pourtant développée au niveau international, n'existe pas en droit français, le détail des infractions sanctionnées par les tribunaux français selon le motif discriminatoire (racisme, mais aussi handicap, orientation sexuelle, syndicale...) permet selon le ministère de la Justice de replacer l'analyse des condamnations prononcées en matière de racisme dans un panorama de l'ensemble des infractions ayant un motif discriminatoire.

Afin de répondre aux demandes des instances internationales, la DACG a en effet élaboré le tableau global suivant sur les « crimes de haine ». La CNCDH salue cette première avancée qui va dans le sens d'une reconnaissance de la notion de crimes de haine en France.

---

54. Source MINOS – traitement PEPP/ministère de la Justice.

**Tableau sur les infractions apparentées à la notion de crime de haine sanctionnées par les tribunaux français selon le motif discriminatoire et le domaine pénal**

Domaine pénal	Motif discriminatoire	Activités syndicales	Handicap	Harcelement sexuel	Mœurs	Orientation et identité sexuelle	Origines (race, ethnie, nation, religion)	Sexe	Situation de famille	Tous motifs
Atteinte au respect du aux morts	2014						1			1
	2015						2			2
	2016*						1			1
Atteinte aux biens	2014					1	9			10
	2015						10			10
	2016*					1	18			19
Atteinte aux personnes	2014					35	90	1		126
	2015					28	128			156
	2016*					52	97			149
Infractions relatives au commerce ou a l'economie	2014		8		1		12		2	23
	2015	3					1			4
	2016*	1	1				10	1		13
Infractions relatives au droit du travail	2014						2			2
	2015	5								5
	2016*	5		1				1		7
Injure, diffamation	2014		4			34	259	2		299
	2015		2			21	286	1		310
	2016*		5			34	282	5		326
Provocation	2014					2	77	1		80
	2015					4	88			92
	2016*					5	82	1		88
Refus d'un droit	2015					1				1
	2014	0	12	0	1	72	450	4	2	541
	2015	8	2	0	0	54	515	1	0	580
Tous domaines	2016*	6	6	1	0	92	490	8	0	603

Source : ministère de la Justice – SDSE – exploitation du casier judiciaire national – traitement PEPP, données 2016 provisoires

### Le rapprochement des données des ministères de l'Intérieur et de la Justice

Un groupe de travail interministériel a été constitué en mai 2015 pour rapprocher les données statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice sur des champs d'infraction précis : les infractions liées à l'origine ou à la religion, les violences conjugales et les stupéfiants. Ce travail s'appuie sur les nouveaux systèmes d'information de l'Intérieur et de la Justice (LRGPN, LRGGN et Cassiopée). Y participent notamment, pour le ministère de l'Intérieur, le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), pour le ministère de la Justice, la Sous-direction de la statistique et des études (SDSE) et la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). La CNCDH a rencontré plusieurs fois, depuis 2015, les représentants de ces différents services qui lui ont décrit les travaux en cours.

L'objectif de ce groupe de travail est d'explorer les possibilités de rapprochement des données police/gendarmerie et justice, selon une méthodologie rigoureuse, sur un champ statistique commun d'infractions à caractère raciste et discriminatoire. Précisément, il s'agit de comparer des volumes de données de part et d'autre de la chaîne pénale, afin de mesurer et de tenter de comprendre les écarts observés le cas échéant<sup>55</sup>. En effet, jusque-là, toute tentative de comparaison était hasardeuse et pouvait donner lieu à des écarts significatifs nuisant à la crédibilité des éléments transmis.

Les travaux de ce groupe de travail ont permis d'aboutir à la publication d'un rapport d'étape sur les aspects méthodologiques. Le bilan est celui d'un rapprochement effectif des données du ministère de l'Intérieur et de la Justice, avec des ordres de grandeur comparables de part et d'autre de la chaîne pénale. Ce travail conduit par ailleurs à un rapprochement bienvenu des méthodes, notamment le recours systématique du SSMSI à la nomenclature NATINF et à un champ déterminé par la DACG<sup>56</sup>, ainsi qu'une convergence des données produites par les nouveaux outils informatiques. La CNCDH ne peut qu'appeler les services en question à poursuivre leurs efforts.

Plusieurs obstacles méthodologiques doivent par ailleurs être levés pour rendre les données comparables. D'une part, il existe des différences dans la saisie des affaires par les forces de l'ordre et le parquet, qu'il faut identifier et isoler. D'autre part, malgré les améliorations des dispositifs d'enregistrement des infractions, ceux-ci ne permettent pas d'identifier systématiquement celles à caractère raciste. Sans être exhaustif, il est intéressant d'illustrer concrètement certains cas de figure problématiques.

Premièrement, les plaintes adressées directement au procureur de la République ne sont pas comptabilisées par le ministère de l'Intérieur<sup>57</sup>. De même, les mains courantes enregistrées par les services de police ne sont ni portées à la connaissance du procureur, ni l'objet d'enquêtes et de poursuites. Quant au procès-verbal de renseignement judiciaire, il permet d'informer le parquet, mais aucune infraction n'est retenue.

Deuxièmement, la qualification technique de l'affaire peut évoluer tout au long du processus pénal, et elle n'est pas toujours précise. Si les policiers indiquent systématiquement un code NATINF lors du dépôt de plainte, le changement de qualification par le parquet est fréquent. Précisément, le bureau d'ordre procède généralement à une qualification rapide et simplifiée de l'affaire en indiquant le code NATAFF (« discrimination raciale ou religieuse », « injure, diffamation en raison de la race ou de la religion »), c'est-à-dire la nature de l'affaire, plutôt que le code NATINF, relatif à la nature de l'infraction, bien plus précis<sup>58</sup>. Si l'affaire est classée, il est fréquent qu'elle soit démunie de cette NATINF.

55. Il n'est pas ici question d'interconnecter les systèmes d'information des deux ministères, bien qu'une approche longitudinale constituerait une avancée précieuse permettant de suivre une affaire de son début (c'est-à-dire la plainte déposée devant les services de police et de gendarmerie) jusqu'à l'issue de son traitement par l'autorité judiciaire (requalification des faits, non-lieu, condamnation...). La CNCDH est cependant consciente des difficultés méthodologiques qu'un tel travail pourrait représenter, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice ne travaillant pas sur les mêmes bases.

56. Le champ statistique visé est celui des crimes, délits et contraventions de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> classe relevant du champ du racisme, à partir d'une liste de codes NATINF établie par la DACG.

57. Le ministère de la Justice est en capacité, grâce au logiciel Cassiopée, d'isoler ces affaires.

58. Il existe, à ce jour, environ 160 NATINF relevant du champ des infractions à caractère raciste, et 2 NATAFF (« discrimination raciale ou religieuse », « injure, diffamation en raison de la race ou de la religion »).

En cas de poursuites, le magistrat s'attachera par contre à caractériser plus précisément l'affaire, en se fondant sur les éléments constitutifs de l'infraction en sa possession. De manière générale, il faut retenir que la caractérisation précise d'une affaire par le magistrat n'est pas automatique et dépend des poursuites judiciaires engagées.

Troisièmement, la qualification d'une affaire par les services de police et le parquet ne suit pas forcément la même logique, ce qui peut contribuer à expliquer les différences de part et d'autre de la chaîne pénale. On peut légitimement supposer que le magistrat est plus précis dans la qualification juridique retenue, alors qu'il peut ne pas être évident pour l'enquêteur de choisir, lors de l'enregistrement d'une procédure, le code NATINF le plus approprié. Les qualifications juridiques autour desquelles le contentieux raciste s'articule sont, en effet, difficiles à manier.

Quatrièmement, il n'est pas toujours possible d'identifier toutes les affaires enregistrées relevant du contentieux raciste. À titre d'exemple, en cas d'acte de violence aggravée par la circonstance du racisme, le bureau d'ordre peut indiquer la NATAFF « coups et blessures volontaires », sans que la circonstance aggravante n'apparaisse immédiatement, le rôle du magistrat étant ensuite d'affiner la caractérisation de l'affaire. En sus, si plusieurs circonstances aggravantes sont retenues, Cassiopée permet uniquement de saisir le code « avec plusieurs circonstances aggravantes », le magistrat ayant ensuite la possibilité de préciser lesquelles. Par ailleurs, les affaires non élucidées (dont le nombre total est estimé à environ 150 000 par an), si elles sont bien prises en compte par la juridiction compétente (apposition d'un tampon dateur), sont classées indifféremment, et ne font pas l'objet d'une saisie dans Cassiopée. Il n'est ainsi pas possible de connaître le nombre d'affaires à caractère raciste au sein de cet agrégat.

## Section 3

## La structuration des actes racistes – regards croisés

Les statistiques d'activité des administrations fournissent des indications précieuses, tant sur le traitement judiciaire du contentieux raciste, depuis la prise de plainte, que sur les signaux observés sur le terrain. Elles offrent toutefois une vision très parcellaire sur le racisme en actes, si l'on tient compte de l'ampleur de la sous-déclaration (« chiffre noir ») qu'il convient d'explicitier (1) et de combler en exploitant des sources complémentaires afin de mieux cerner le volume et la structuration des actes racistes réellement commis en France (2).

### 1. L'ampleur du « chiffre noir »

Les forces de police et de gendarmerie enregistrent, en moyenne, chaque mois, près de 750 plaintes portant sur des infractions commises « *en raison de la race, de l'origine, de l'ethnie ou de la religion* »<sup>59</sup>. L'écart entre les actes racistes officiellement constatés et le ressenti de la population fait depuis longtemps suspecter que le taux de plainte est dérisoire au regard des actes de cette nature réellement commis. C'est ce qui ressort chaque année des contributions écrites que la CNCDH reçoit des acteurs associatifs et des auditions menées dans le cadre de la préparation de ce rapport, dont celles du Service de protection de la communauté juive (SPCJ), du Conseil français du culte musulman (CFCM), mais aussi récemment du Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) et de plusieurs associations de lutte contre le racisme anti-Asiatique<sup>60</sup> ou anti-Roms<sup>61</sup>. De plus, un tiers des Français dit avoir été victime de comportements racistes au cours des cinq dernières années, dont 4 % « souvent » et 21 % « parfois », soit une hausse régulière depuis 2011 (enquête CNCDH/SIG/IPSOS 2017). La prudence doit bien entendu être de mise dans la mesure où ce constat repose sur la perception – incluant toujours une part de subjectivité – des personnes interrogées<sup>62</sup>.

Toutefois, cette perception est confirmée par l'enquête INSEE/ONDRP « Cadre de vie et sécurité », conduite chaque année depuis 2007 auprès d'environ 25 000 ménages représentatifs de la population résidant en France métropolitaine. Dans ce cadre, chaque sondé est invité à préciser s'il a été personnellement victime

59. Voir le bilan statistique du SSMSI.

60. Auditions des Jeunes asiatiques de France (14 novembre 2016), du Conseil représentatif des associations asiatiques de France (14 décembre 2016) et d'Asia 2.0 (11 octobre 2017).

61. La CNCDH entretient un dialogue régulier avec des associations comme Romeurope. Voir les éditions successives du présent rapport et les avis de la CNCDH celui du 22 mars 2012, *Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants*; et du 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*.

62. Ainsi, il est possible que le rejet de plus en plus affirmé du racisme (cf. enquête CNCDH/SIG/IPSOS) conduite à une sensibilité de plus en plus forte à ce phénomène des personnes qui en sont victimes. Par ailleurs, la hausse des actes racistes violents constatée ces dernières années, et dont plusieurs ont été très largement médiatisés, peut également agir sur la perception que les Français ont de l'ampleur du racisme.

de racisme et, le cas échéant, s'il a signalé l'infraction aux autorités. À titre d'exemple, sur la période 2012-2016, il est estimé que, pour les injures racistes, seuls 6 % des faits seraient signalés aux autorités. De telles informations sont aussi disponibles pour les menaces, les violences et, à partir de 2018, pour les discriminations. Ainsi, il sera bientôt possible de dresser un tableau plus complet et précis du phénomène de sous-déclaration en fonction de la nature de l'infraction raciste subie. Cette estimation du « chiffre noir » pourra permettre, si elle est effectuée comme prévu à intervalles réguliers, d'apprécier si les mesures prises par les pouvoirs publics permettent d'en diminuer l'ampleur. À ce stade, on peut d'ores et déjà noter que le taux de plaintes augmente avec le degré de gravité perçu de l'acte subi et que les signalements effectués, surtout sous la forme d'une plainte, ne représentent que l'écume des faits racistes réellement commis en France.

Comment expliquer cette sous-déclaration massive du racisme en France ?

En premier lieu, elle s'explique par la nature même du contentieux raciste. Deux éléments sont à prendre en compte : *a contrario* du contentieux général, en matière de racisme, ce n'est pas seulement l'acte en lui-même mais aussi sa motivation qui est répréhensible, d'où la place prépondérante accordée, dans la qualification juridique de l'acte, à la perception de la victime d'abord, des acteurs du processus judiciaire (enquêteurs et surtout magistrats) ensuite ; par ailleurs, le contentieux raciste relève majoritairement de propos oraux (injures, diffamations, menaces).

Se pose donc la question de la perception raciste d'un acte par celle ou celui qui le subit. Or un acte jugé raciste par une telle personne ne le saura pas forcément par telle autre. C'est particulièrement vrai dans une cour de récréation, où les mots n'ont pas forcément le même sens en fonction du public considéré ; tel propos qui est interprété par un adulte comme une insulte raciste peut être perçu comme une blague entre deux copains qui ne le prennent pas au sérieux. Il convient, en la matière, de ne pas plaquer les catégories d'adultes sur les schémas de pensée des jeunes.

Par ailleurs, l'efficacité du processus judiciaire dépend de la façon dont les enquêteurs et les magistrats perçoivent l'infraction. Ces derniers jouant un rôle central dans la qualification juridique qui sera donnée à l'acte, il est légitime de s'interroger sur l'adéquation entre leur propre conception du racisme et ce que recouvre en réalité ce phénomène dont la nature et les formes ont beaucoup évolué ces dernières années. Par ailleurs, si les infractions en question (donc majoritairement des insultes, diffamations et menaces) sont considérées comme des incidents mineurs, la qualité des investigations diligentées, qui dépend largement de l'investissement des enquêteurs et des magistrats, pourra en pâtir, surtout dans un contexte où les tribunaux sont surchargés. Le projet de recherche en cours « Des paroles et des actes, la justice face aux infractions racistes » devrait permettre d'éclairer utilement ces deux points<sup>63</sup>. Par ailleurs, outre la perception de la motivation et de la gravité de l'acte, sur ce contentieux,

63. Il s'agit d'un projet de recherche financé par la mission de recherche Droit et Justice et coordonné par M. Abdellali Hajjat (université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense) et Mme. Audrey Célestine (université de Lille 3).

les qualifications juridiques sont difficiles à manier, de même que la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi<sup>64</sup>. L'absence fréquente de poursuites judiciaires, en plus d'alimenter le sentiment d'impunité des auteurs, ne peut que décourager les victimes à porter plainte en ce qu'elles n'en perçoivent pas forcément l'utilité.

Enfin, il existe un glissement fort des discours racistes des anciens supports vers Internet, les discours de haine en ligne étant très peu signalés, et les pouvoirs publics étant aujourd'hui assez démunis face à ce phénomène<sup>65</sup>.

En deuxième lieu, du point de vue de la victime, se rendre dans un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie, ou même écrire une lettre au procureur de la République, ne sont pas des actes anodins. L'atteinte dans sa dignité, un sentiment de honte ou encore les difficultés à exprimer oralement sa perception des faits peuvent constituer des obstacles. De même, la peur des représailles peut inhiber la victime, surtout si le contentieux est interpersonnel (la victime connaît préalablement l'auteur des faits) ou si un agent du service public est en cause, et *a fortiori* encore plus s'il s'agit d'un policier. Sur ce dernier point, les vives tensions entre les forces de l'ordre et une partie de la population française (surtout jeune, masculine et issue de l'immigration)<sup>66</sup> peuvent dissuader cette dernière d'aller porter plainte, alors même qu'elle est une cible privilégiée du racisme contemporain. Par ailleurs, les personnes ne disposent pas toujours des ressources leur permettant d'entreprendre cette démarche (barrière de la langue pour les étrangers, méconnaissance de leurs droits, etc.). Certaines populations cumulent les difficultés, à l'instar des Roms migrants vivant en bidonvilles, qui sont les premières cibles du racisme en France. La précarité de leurs conditions de vie et leurs relations souvent conflictuelles avec l'État, et notamment les forces de l'ordre (*cf.* procédures d'expulsion)<sup>67</sup>, ne les encouragent pas à déposer plainte.

En troisième et dernier lieu, la sous-déclaration massive en matière de contentieux raciste relève également et plus directement d'un problème de nature systémique. Celui-ci peut s'expliquer par la peur d'être mal compris, par la conviction de ne pas être entendu ou encore par le découragement des victimes à la suite de leur orientation par les services de police vers les associations. Par ailleurs, le phénomène de « refus de plainte », qui a été signalé à plusieurs reprises, ou encore la propension de certains agents à préférer au dépôt de plainte l'enregistrement d'une main courante (police) ou d'un procès-verbal de renseignement judiciaire (gendarmerie) sont préoccupantes. Le manque de confiance dans les institutions, souvent alimenté par des relations tendues avec les forces de l'ordre, et la part importante de classement sans suites, relève aussi de cette catégorie.

64. Ainsi, un grand nombre d'affaires sont classées sans suite, faute d'identification de l'auteur ou de caractérisation suffisante ; les éléments de preuve ne sont pas flagrants et se résument souvent à la seule déclaration de la victime (voir la section précédente sur le bilan statistique du ministère de la Justice).

65. Voir partie 2, chapitre 1, section 3 VI) et partie 2, chapitre 2, III).

66. Voir notamment la partie 2, chapitre 1, section 4 II).

67. Voir la partie 2, chapitre 1, section 4 I).



La sous-déclaration massive des actes racistes n'est pas une fatalité. La CNCDH, dans le présent rapport (partie 2, chapitre 1/section 3 et chapitre 2 III.), formule un certain nombre de recommandations très concrètes pour faire reculer le « chiffre noir ».

## 2. Regards croisés sur la structuration des actes racistes

Considérant la sous-déclaration massive des actes racistes, les statistiques administratives doivent être complétées et croisées avec les éléments ressortant d'autres sources d'information (enquêtes de victimation, *testings*, etc.).

### A. Une tendance à la baisse des actes racistes et une structure globale stable du contentieux raciste

Comme on l'a vu, les actes constatés par le ministère de l'Intérieur marquent une tendance à la baisse ces deux dernières années. Cette dernière doit être mise en perspective avec les pics de violence raciste observés en 2015 dans les semaines qui ont suivi les attentats de janvier et novembre. La structure globale de la délinquance raciste constatée reste inchangée : une majorité de provocations, injures et diffamations puis, dans une moindre mesure, des menaces, des discriminations, des violences aux personnes et des atteintes aux biens. Dans la plupart des cas, les faits comptabilisés se déroulent dans un lieu public (rue, lieu de travail ou d'études, transports...) et se concentrent davantage à Paris et dans les grandes agglomérations. Rappelons encore une fois que ces données ne peuvent être interprétées autrement que comme des tendances.

**Tableau 1. Les victimes d'injures, menaces ou violences à caractère raciste, antisémite ou xénophobe dans l'enquête Cadre de vie et sécurité.**

Indicateurs en moyenne annuelle	Atteintes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite période 2012-2016		
	Injures	Menaces	Violences
Nombre moyen de victimes	687 000	126 000	71 000
<i>dont femmes</i>	341 000	53 000	26 000
<i>dont hommes</i>	346 000	73 000	45 000
<i>dont jeunes de 14-29 ans</i>	230 000	37 000	38 000
<i>dont personnes immigrées</i>	136 000	30 000	17 000
Proportion de victimes dans la population	1,3%	0,2%	0,1%
Proportion de victimes ayant déposé plainte	3%	17%	30%

Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 14 ans ou plus vivant en ménage ordinaire.

Source : enquêtes CV5 2013-2017, Insee-ONDRP-SSMSI.

Lecture : en moyenne chaque année entre 2012 et 2016, 71 000 personnes âgées de 14 ans ou plus (soit environ 0,1 %) ont déclaré avoir subi des violences à caractère raciste, xénophobe ou antisémite. Parmi ces victimes, environ 30 % ont déposé plainte.

Les résultats de l'enquête annuelle de victimation Cadre de vie et sécurité, où les ménages sont directement interrogés sur les faits de délinquance dont ils ont pu être victimes, révèlent une structure de la délinquance raciste similaire. Précisément, sur la période 2012-2016, chaque année, environ 690 000 personnes âgées de 14 ans ou plus ont déclaré avoir subi des injures à caractère raciste (1 personne sur 75), 126 000 des menaces à caractère raciste (1 personne sur 400) et, enfin, 71 000 des violences à caractère raciste (1 personne sur 700).

## B. Une progression inquiétante dans l'échelle de la violence

On observe depuis quelques années une progression dans l'échelle de la violence raciste, qui ressort de la part de plus en plus élevée des violences dirigées contre les personnes dans le bilan des actes racistes établi par le SCRT, ainsi que des inquiétudes exprimées par les acteurs qui centralisent les signalements. Cette hyper-violence touche les juifs et les musulmans mais pas seulement<sup>68</sup>, d'autres populations étant également affectées. C'est le cas, par exemple, des populations maghrébines<sup>69</sup> et asiatique. La population asiatique a ainsi été victime d'une série de vols à répétition et d'agressions d'une rare violence, dont la mort de Chaolin Zhang en août 2016, brutalisé après un vol perpétré par trois jeunes hommes, est particulièrement symbolique<sup>70</sup>.

**Tableau 2. Caractéristiques des violences à caractère raciste**

<b>Prévalence</b>	En moyenne, chaque année, 70 000 personnes âgées de 14 ans ou plus (soit environ 0,1 % de la population) ont déclaré avoir subi ce type de violences
<b>Lieu des faits</b>	48 % des victimes déclarent avoir subi ces violences dans leur quartier (contre 40 % en moyenne pour l'ensemble des victimes de violence) 36 % des victimes déclarent avoir subi ces violences dans la rue (contre 40 %), et 27 % sur leur lieu de travail ou d'étude (contre 23 %)
<b>Circonstances</b>	56 % des victimes ne connaissaient pas l'auteur des faits, ni personnellement, ni de vue 45 % des victimes ont été agressées par un groupe de personnes (30 % en moyenne pour l'ensemble des victimes de violence)
<b>Profil des victimes</b>	Majoritairement des hommes (63 %) et des jeunes (53 %) Les immigrés représentent près d'une victime sur 4
<b>Profil des auteurs</b>	Les victimes mettent plus souvent en cause un auteur mineur (30 % contre 20 % en moyenne pour l'ensemble des victimes de violence)
<b>Taux de plainte/ main courante</b>	30 % / 9 % (violences et menaces à caractère raciste prises ensemble)

*Champ : individus de 14 ans ou plus de France métropolitaine, incident le plus récent dans l'année.*

*Source : enquêtes Cadre de vie et sécurité 2013 à 2017, INSEE-ONDR-SSMSI.*

68. Pour l'analyse des actes racistes ciblant les juifs et les musulmans, se référer à la section 1, II) B) du présent chapitre.

69. Voir le bilan des actes racistes du SCRT.

70. Depuis, plusieurs manifestations ont eu lieu à Aubervilliers et à Paris pour dénoncer ce phénomène et réclamer davantage de sécurité.

### C. Un « racisme ordinaire » qui se manifeste sous des formes subtiles et voilées

Regards hostiles et suspicieux dans la rue, contrôles de police réguliers, refus d'accès à une discothèque, contrôles de jeunes en sortie scolaire, propos injurieux et déplacés, « petits mots » en salle de classe, difficulté à trouver un logement ou un emploi, harcèlement au travail, etc. Cette multitude des actes racistes, allant des incivilités à des formes de persécution, caractérise le quotidien de nombreuses personnes en France. L'enquête Cadre de vie et sécurité révèle également les conséquences psychologiques importantes pour ces victimes d'injures et de menaces<sup>71</sup>. Ces incidents, qui ont un impact réel sur la vie des gens, ne sont que très peu signalés et tendent à être éclipsés par quelques actes très violents et médiatisés. Outre les raisons évoquées *supra*, on observe une forme de banalisation et d'accoutumance des victimes à ces expressions du racisme ordinaire qui sont souvent jugées trop peu graves pour être signalées : le curseur du racisme et de l'antisémitisme serait-il allé si loin dans la violence que les signaux plus faibles seraient moins dénoncés<sup>72</sup> ?

Si ces expressions de racisme sont moins sensationnelles, il convient pourtant de rappeler qu'elles sont préjudiciables, pour la personne qui en fait l'objet, mais aussi pour le vivre ensemble en société.

**Tableau 3. Caractéristiques des menaces et des injures à caractère raciste**

	Menaces	Injures
<b>Prévalence</b>	En moyenne, chaque année, 126 000 personnes âgées de 14 ans ou plus (environ 0,2 % de la population)	En moyenne, chaque année, 687 000 personnes âgées de 14 ans ou plus (environ 1,3 % de la population)
<b>Type</b>	Menaces de violences physiques (68 % contre 58 % pour l'ensemble des victimes de menaces), de dire ou faire quelque chose qui puisse causer du tort (40 %), pour contraindre la victime à faire ou à ne pas faire quelque chose (17 %), de destruction ou de dégradation de biens (13 %)	Injures portant principalement sur l'origine des personnes (62 %), leur apparence physique (36 %) ou sur leur compétence (13 %)
<b>Lieu des faits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Principalement dans le quartier de la victime (48 % contre 37 % pour l'ensemble des victimes de menaces)</li> <li>– Principalement sur le lieu de travail (31 %), la rue (28 %), l'immeuble (14 %) et au domicile (10 %) de la victime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Principalement dans le quartier de la victime (45 %)</li> <li>– Principalement dans la rue (37 %), le lieu de travail ou d'études (23 %), tendance similaire à tous les types d'injures</li> <li>– Puis, établissements commerciaux (10 %), transports en commun (9 %), immeuble ou domicile de la victime (5 %)</li> </ul>

71. Voir notamment : [https://www.inhesj.fr/sites/default/files/fichiers\\_site/ondrp/grand\\_angle/ga\\_41.pdf](https://www.inhesj.fr/sites/default/files/fichiers_site/ondrp/grand_angle/ga_41.pdf)

72. Constat qui émerge des différentes auditions, notamment du SPCJ et du CFCM.

	Menaces	Injures
<b>Circonstances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Une victime sur deux agressée par un groupe d’auteurs (27 % pour l’ensemble des victimes de menaces)</li> <li>– 44 % n’avaient aucun lien avec l’auteur</li> <li>– 34 % des victimes menacées dans l’exercice de leur métier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 39 % des victimes ont été injuriées par un groupe de personnes (contre 26 % pour l’ensemble des victimes d’insultes)</li> <li>– 69 % n’avaient aucun lien avec l’auteur (contre 65 %)</li> <li>– 1 victime d’injure sur 4 déclare avoir été injuriée dans l’exercice de son métier, quel que soit le type d’injure</li> </ul>
<b>Profil des auteurs</b>	Par rapport à l’ensemble des victimes de menaces, les victimes de menaces racistes mettent plus souvent en cause une ou plusieurs femmes (29 % contre 19 %), et des auteurs mineurs (23 % contre 18 %)	Par rapport à l’ensemble des victimes d’injures, une ou plusieurs femmes (30 % contre 26 %) et au moins un auteur mineur (28 % contre 21 %) plus souvent mis en cause
<b>Profil des victimes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Majoritairement des hommes (à hauteur de 58 %)</li> <li>– Jeunes (29 %) et personnes immigrées (24 %) surreprésentées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hommes et femmes à parts égales</li> <li>– Jeunes (14-29 ans) surreprésentés (33 % contre 19 % dans la population)</li> <li>– Personnes immigrées surreprésentées (20 % contre 10 % dans la population), tout comme les descendants d’immigrés (13 % contre 8 % dans la population)</li> </ul>
<b>Taux de plainte/ main courante</b>	17 % / 9 % (violences et menaces à caractère raciste prises ensemble)	3 % / 2 %

Champ : individus de 14 ans ou plus de France métropolitaine, incident le plus récent dans l’année.

Source : enquêtes Cadre de vie et sécurité 2013 à 2017, INSEE-ONDR-SSMSI.

### 3. Focus : les discriminations raciales : un frein à l’émancipation sociale

L’« origine », au sens large<sup>73</sup>, est l’une des principales sources de discrimination dans les différentes sphères de la vie sociale<sup>74</sup>, les personnes issues de l’immigration étant particulièrement affectées. Si cette prise de conscience s’est traduite par un renforcement progressif de l’arsenal répressif, dont l’action de groupe est le dernier avatar<sup>75</sup>, l’action publique a encore du mal à s’en saisir et les statistiques administratives n’en rendent compte qu’à la marge. Que recouvrent-ils ? Quels sont les enjeux pour les pouvoirs publics ?

73. La CNCDH entend ici par « origine » plusieurs critères prohibés par la loi pouvant être mobilisés dont l’origine, la religion, la nationalité, le lieu de résidence, l’apparence physique, la langue et le patronyme.

74. Il s’agit d’un fait social aujourd’hui reconnu et établi par des sources convergentes. On peut citer, par exemple, l’enquête TeO (C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon (dir.), *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Insee/Ined Éditions, 2015), la teneur des saisines reçues par le Défenseur des droits ou encore les résultats des nombreux *testings* réalisés ces dernières années.

75. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

## A. Bref panorama des discriminations raciales en France

Le monde du travail est particulièrement concerné (accès au stage et à l'emploi, accès au CDI, rémunération, avancement, etc.)<sup>76</sup>, l'emploi public n'étant pas épargné<sup>77</sup>. Toutes choses égales par ailleurs, les employeurs sont en général davantage intéressés par les candidatures dites « hexagonales » que par les candidatures « noires », « maghrébines » et « ultramarines ». L'enquête de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)<sup>78</sup> a d'ailleurs abouti à la publicité des entreprises n'ayant pas consenti d'efforts suffisants pour améliorer la situation en leur sein, dans une logique de *name and shame*<sup>79</sup>. Il est à noter que l'emploi public n'est pas plus vertueux<sup>80</sup>. Une fois dans l'emploi, les discriminations persistent, notamment en matière de rémunération et d'avancement, mais aussi sous la forme assez récurrente du harcèlement (brimades, injures, climat de travail hostile, etc.)<sup>81</sup>. D'après le Défenseur des droits, au regard des réclamations qu'il est amené à traiter, la question des discriminations n'est pas suffisamment prise en compte dans les entreprises et les administrations, dans le cadre de la gestion des ressources humaines et du dialogue social. Il apparaît que le personnel de direction au sens large se retrouve bien souvent désarmé face aux situations les plus graves, ce qui peut se traduire par de l'inaction ou du déni, y compris dans la fonction publique<sup>82</sup>. En amont de l'entrée dans le monde du travail, il faut également relever que les personnes présentant ces mêmes profils de personnes peuvent subir un traitement discriminatoire dans le cadre de leur scolarité (notamment lors de l'orientation et de la recherche de stage)<sup>83</sup>.

76. Voir par exemple : les résultats du *testing* sollicité par le groupe Casino et réalisé par ISM CORUM, juin 2008 ; M.-A. Valfort, *Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité*, Institut Montaigne, octobre 2015 ; C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon (dir.), *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, Ined/Insee, 2015 ; France Stratégie, *Le coût économique des discriminations*, septembre 2016 ; Défenseur des droits, « Accès à l'emploi et discriminations liées aux origines », *Études et Résultats*, septembre 2016 ; J.-C. Sciberras, rapport sur le suivi de la mise en œuvre des propositions du groupe de dialogue sur la lutte contre les discriminations en entreprise, novembre 2016 ; 10<sup>e</sup> baromètre DDD/OIT sur la perception des discriminations dans l'emploi, février 2017.

77. Rapport de Yannick L'Horty remis au Premier ministre sur les discriminations dans l'accès à l'emploi public, juin 2016.

78. *Discrimination à l'embauche selon « l'origine » : que nous apprend le testing auprès des grandes entreprises ?*, 2016, DARES Analyses, commandée par le ministère du Travail.

79. Expression d'origine anglo-saxonne qui consiste à dénoncer publiquement pour ses mauvais agissements, une personne, une entreprise ou une institution.

80. Rapport de Yannick L'Horty remis au Premier ministre sur les discriminations dans l'accès à l'emploi public, juin 2016.

81. Le Défenseur des droits constate que c'est la forme la plus récurrente de la discrimination fondée sur l'origine en emploi (cf. contribution sur le site internet de la CNCDH).

82. Audition du Défenseur des droits (9 novembre 2017). Voir également sa contribution, disponible sur le site internet de la CNCDH.

83. Voir notamment C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon (dir.), *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Insee/Ined Éditions, 2015.

L'origine réelle ou supposée des personnes peut également représenter un frein dans l'accès aux biens et services, publics et privés. Encore une fois, les personnes d'origine réelle ou supposée d'Afrique subsaharienne, du Maghreb et des Outre-mer en sont les principales victimes<sup>84</sup>, ainsi que les Roms<sup>85</sup>.

Dès le plus jeune âge, certains enfants se voient refuser l'accès à l'école. C'est le cas notamment des Roms (ou perçus comme tels) vivant en bidonvilles en France métropolitaine, ainsi que des étrangers (Mayotte et Guyane), ou encore des Bushinengue et des Amérindiens (Guyane)<sup>86</sup>. Le comité des droits de l'enfant des Nations unies s'en fait régulièrement l'écho dans ses observations adressées à la France<sup>87</sup>, sans que l'on constate d'avancées significatives pour autant<sup>88</sup>. Ceci est bien entendu contraire à la loi en vigueur, puisque l'accès à l'école est un droit reconnu à tout enfant, et même une obligation pour les 6-16 ans, quelle que soit leur nationalité. En milieu scolaire, il semble que les manifestations de racisme et de discrimination prennent souvent la forme du harcèlement ou de propos déplacés<sup>89</sup>.

En décembre 2016, une agence immobilière du groupe Laforêt publiait une annonce avec la mention « *nationalité française obligatoire, pas de Noir, immeuble avec des policiers uniquement* ». Si les cas de discrimination clairement affichée sont rares, ils sont assez répandus dans l'accès au logement. Sur le marché locatif privé, les résultats d'une opération de *testing* conduite par le CNRS en 2016 à Paris ont ainsi mis en évidence une situation alarmante à l'encontre des personnes perçues comme « maghrébines », qui auraient 30 % de chance en moins d'obtenir une visite<sup>90</sup>. De même, dans le marché locatif social, certaines stratégies d'attribution des logements sociaux aboutissent à des situations discriminatoires, ayant déjà donné lieu à des condamnations<sup>91</sup>.

Plus récemment, un *testing* réalisé par ISM Corum à la demande de la ville de Villeurbanne dans soixante-trois agences de l'agglomération a révélé que les candidats « avec origine migratoire » rencontrent davantage de difficultés pour obtenir un prêt immobilier et un crédit à la création d'entreprise, ou reçoivent des offres moins avantageuses<sup>92</sup>. Plusieurs décisions récentes du Défenseur des droits portaient en outre sur les relations avec les banques, à l'instar de refus

84. Voir notamment C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon (dir.), *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Insee/Ined Éditions, 2015.

85. Se référer à la partie 2, chapitre 1, section 4, 1) du présent rapport et aux avis de la CNCDH du 22 mars 2012, *Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants*; et du 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*.

86. CNCDH, 6 juillet 2017, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*.

87. Voir, notamment, les Observations finales du comité des droits de l'enfant concernant le cinquième rapport périodique de la France, 23 février 2016, §71).

88. Pour plus de détails, se référer à la partie 2, chapitre 1, section 5, 1) du présent rapport.

89. Voir les résultats de l'enquête SIVIS (rapport 2016 de la CNCDH, partie 2, section 1 « action du ministère de l'Éducation nationale »).

90. CNRS, « Les discriminations dans l'accès au logement à Paris : expérience contrôlée », 2016. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/discrimination-dans-l-acces-au-logement-une-mobilisation-convergente-pour-lutter-contre-le-phenomene> « Les vrais chiffres de la discrimination au logement », 60 millions de consommateurs Magazine, n° 491 (mars 2014).

91. CNCDH, 16 juin 2016, *avis « logement : un droit pour tous ? » – permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*.

92. [http://www.villeurbanne.fr/rapport\\_testing\\_credit\\_bancaire\\_villeurbanne\\_2017.pdf](http://www.villeurbanne.fr/rapport_testing_credit_bancaire_villeurbanne_2017.pdf)

d'ouvertures de comptes opposés aux mineurs étrangers non accompagnés ou des contrôles d'identité abusifs. Entre autres exemples, a été souligné le caractère discriminatoire de pratiques systématiques de contrôle par certaines succursales, à l'instar d'un appel à la police pour contrôler l'identité d'une femme française de père africain à la Banque postale<sup>93</sup>.

Concernant l'accès aux loisirs, plusieurs *testings* ont révélé les difficultés accrues des personnes issues de l'immigration pour entrer dans une discothèque, mais aussi dans les campings et les villages vacances<sup>94</sup>.

Il convient de mettre particulièrement l'accent sur les discriminations relevant des relations entre les agents exerçant une mission de service public et les usagers. Des études et des affaires récentes mettant en cause le comportement ou les modalités d'intervention des forces de l'ordre rentrent en contradiction avec l'article R. 434-14 du code de la sécurité intérieure relatif au devoir des agents de « *se comporter en toutes circonstances d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération* »<sup>95</sup>. Un ensemble convergent d'études a ainsi mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police, qui cristallisent aujourd'hui les tensions entre la police et une partie de la population française<sup>96</sup>. L'État a d'ailleurs été condamné par la Cour de cassation le 9 novembre 2016 pour plusieurs cas de contrôles d'identité discriminatoires<sup>97</sup>. Le Défenseur des droits fait également état des modalités parfois problématiques de contrôle des migrants, de certaines des modalités diffusées dans les commissariats, ou encore du comportement inapproprié de fonctionnaires de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions (par ex., soirée « *blackface* »<sup>98</sup>). On peut également citer, dans le même esprit, la position ambiguë des autorités envers les Roms et les gens du voyage<sup>99</sup>, ou encore plusieurs réclamations reçues et traitées par le Défenseur des droits qui révèlent une inégalité de traitement dans l'accès aux services publics des étrangers (accès aux prestations sociales et familiales, accès aux autorisations de travail des mineurs non accompagnés entre 16 et 18 ans inscrits en apprentissage, etc.), ou encore le ciblage des personnes d'origine étrangère lors des campagnes de lutte contre la fraude aux aides sociales<sup>100</sup>. Il convient d'insister sur le fait que ces pratiques, en valeur absolue, sont marginales, mais elles sont extrêmement préjudiciables dans la mesure où elles nuisent à la confiance portée aux institutions.

93. Voir la contribution écrite du Défenseur des droits, disponible sur le site internet de la CNCDH.

94. Les résultats convergents de plusieurs *testings* conduits par des associations antiracistes révèlent l'existence de discrimination à l'entrée en discothèque ou dans des campings.

95. Article R. 434-14 du Code de la sécurité intérieure.

96. Se référer à la partie 2, chapitre 1, section 4, II) du présent rapport ainsi qu'à l'avis de la CNCDH du 8 novembre 2016 sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires.

97. Voir la série d'arrêts de la cour d'appel de Paris le 24 juin 2015, confirmée par la Cour de cassation le 9 novembre 2016, condamnant l'État pour « faute lourde » dans le cadre de plusieurs contrôles d'identité réalisés sur réquisition du procureur.

98. Le Défenseur des droits avait préconisé que des sanctions soient prises (décision 2017-086), mais le ministère de l'Intérieur a retenu les conclusions de l'enquête administrative de l'IGPN.

99. Se référer à la partie 2, chapitre 1, section 4, I).

100. Audition du Défenseur des droits (9 novembre 2017).

En outre, dans le contexte sécuritaire de l'état d'urgence, la CNCDH a mis en garde contre les dérapages, en rappelant que l'équilibre entre les exigences de sécurité et le respect des droits fondamentaux est capital<sup>101</sup>. Plusieurs cas de dénonciations calomnieuses dans le cadre de la politique de lutte contre la radicalisation ont par ailleurs été relevés<sup>102</sup>.

Enfin, des situations discriminatoires sont parfois liées à une mauvaise interprétation de la laïcité<sup>103</sup>. Le Défenseur des droits fait ainsi état de sujets récurrents, dont voici quelques exemples : mère voilée priée de sortir d'une salle de bowling ; expulsion de personnes en *burkini* d'une manifestation sportive ; exclusion de la formation professionnelle de jeunes femmes voilées ; absence de repas de substitution à la cantine. La CNCDH avait transmis au tribunal administratif de Dijon, le 26 décembre 2016, ses observations concernant les menus de substitution à la cantine, rappelant que l'instrumentalisation de la laïcité à des fins polémiques et au détriment des enfants était contraire au droit. Si le tribunal administratif de Dijon a finalement censuré la décision du maire de Chalon-sur-Saône (appel en cours)<sup>104</sup>, d'autres municipalités ont pris le même chemin, à l'instar, en janvier 2018, du maire de Beaucaire qui a annoncé l'instauration d'un plat à base de porc dans les cantines tous les lundis, sans menu de substitution. Le Défenseur des droits précise que, dans plusieurs cas, le simple rappel du droit applicable aux autorités concernées permet de résoudre les difficultés<sup>105</sup>.



Les difficultés d'accès aux services publics sont souvent amplifiées dans les Outre-mer français, notamment pour les étrangers ou encore pour les populations autochtones<sup>106</sup>.

En conclusion la CNCDH se fait l'écho du constat dressé par le Défenseur des droits qui, rappelons-le, peut être saisi de requêtes individuelles en cas de violations des droits : « *Les saisines en matière de discriminations fondées directement ou indirectement sur l'origine ne relèvent pas de positions de principe des mis en cause, mais mettent plutôt en lumière une variété de situations qui s'illustrent dans le rapport de force et un rapport à l'autre discriminatoire dans toutes les sphères de la vie et des relations avec les institutions.* »<sup>107</sup>

101. Voir, par exemple, l'avis de la CNCDH adopté le 18 février 2016 sur le suivi de l'état d'urgence et des mesures antiterroristes.

102. Audition du Défenseur des droits (9 novembre 2017) ; audition du CCIF (17 janvier 2018).

103. Constat dressé à plusieurs reprises par l'Observatoire de la laïcité et le Défenseur des Droits. Voir également CNCDH, 26 septembre 2013, *Avis sur la laïcité*.

104. Le tribunal administratif de Dijon avait censuré cette décision fin août 2017, estimant que la municipalité « n'avait pas accordé, au sens de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, une attention primordiale à l'intérêt des enfants ». Le maire a fait appel devant la cour administrative d'appel de Lyon.

105. Audition du Défenseur des droits (9 novembre 2017). Voir également le rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité.

106. Il convient de se référer, en la matière, à la série d'avis rendus en 2017 par la CNCDH sur les Outre-mer, sur plusieurs domaines (la place des peuples autochtones, l'accès à l'éducation, à la santé, la situation des étrangers, etc.).

107. Contribution du Défenseur des droits, disponible sur le site internet de la CNCDH.

## B. Les principaux enjeux pour les pouvoirs publics

### *Une question peu présente dans l'agenda politique*

Placée dans l'agenda politique dans les années 2000, la question des discriminations fait désormais partie du lexique des débats publics. Depuis la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 *relative à la lutte contre le racisme*, le champ d'application du droit de la non-discrimination s'est d'ailleurs considérablement étendu, mais l'action pénale reste marginale. À ce jour, il n'existe pas de réelle politique publique de lutte contre les discriminations (si ce n'est la brève existence d'un secrétariat d'État à l'Égalité réelle)<sup>108</sup>, mais des actions éparses menées de part et d'autre. Selon le critère de discrimination retenu, l'action publique n'est pas comparable. Elle est relativement active, par exemple, pour lutter contre les discriminations fondées sur le genre. À l'inverse, si on parle beaucoup des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée des personnes, cette question tend à être peu présente sur l'agenda politique. La CNCDH a, à plusieurs occasions, appelé à une mobilisation du Gouvernement ainsi que, dans son sillage, de l'ensemble de ses partenaires institutionnels et non institutionnels. En effet, les discours de principe promus par l'État ne seront entendus que si les expériences sociales vécues par les personnes sont en adéquation, en particulier dans le cadre de leurs interactions avec les pouvoirs publics. Relevons que, dans le sillage du Comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté, la lutte contre les discriminations a été placée au rang de priorité transversale des politiques publiques. Cette mobilisation doit être poursuivie, sans omettre le critère de l'origine, et en adoptant une approche intersectionnelle (prenant en compte les situations de discriminations multiples) et multisectorielle (prenant en compte l'interdépendance des sphères sociales : scolarité, travail, accès au logement, etc.). En ce sens, si les annonces du Président de la République sont encourageantes<sup>109</sup>, la baisse générale des moyens alloués pour y parvenir<sup>110</sup> – notamment ceux de la politique de la ville – conduit à s'interroger sur leur portée réelle.

108. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est aujourd'hui la principale institution en charge de la lutte contre les discriminations (LCD). Au sein de la politique de la ville, le cadre de référence fait de la LCD une priorité transversale des contrats de ville, via notamment les plans territoriaux de lutte contre les discriminations. Voir la contribution du CGET, disponible sur le site internet de la CNCDH.

109. « *Il est une autre mission que le retour de l'État se doit de prendre à bras-le-corps, c'est celle de réduire, de manière volontariste, les discriminations qui frappent les quartiers sous plusieurs formes.* » Plusieurs mesures ont été évoquées : plan de formation à la lutte contre les discriminations pour les managers ; publication des résultats des *testings* ; lutte contre les discriminations à l'embauche (discours du 14 novembre 2017, à Tourcoing).

110. Plusieurs mesures cumulatives font craindre un impact conséquent sur l'action associative locale : réduction du budget alloué à la politique de la ville, baisse du budget des collectivités locales par une diminution de la dotation de l'État et la suppression de la taxe d'habitation, suppression des emplois aidés, suppression de la réserve parlementaire, etc.

### Quelques facteurs explicatifs

En matière de lutte contre les discriminations, les voies de recours sont peu mobilisées et la mise en œuvre effective du droit bute sur deux difficultés majeures : la réticence des victimes à révéler ce qu'elles ont subi, et celle de réunir des preuves. Ceci n'est pas de nature à constituer un levier de changement dans le comportement des acteurs publics et privés, dans les différents champs de la vie sociale. La preuve est particulièrement difficile à établir pour les discriminations non intentionnelles, ce qui permet de s'inquiéter de l'efficacité des outils disponibles fondés sur la capacité de la victime à mettre en cause un employeur ou une institution.

Des spécialistes mettent en exergue la dilution des règles de non-discrimination dans plusieurs codes, ce qui nuirait à leur lisibilité et militent ainsi pour l'adoption d'un code spécifique de la non-discrimination afin de rendre le droit plus intelligible<sup>111</sup>, à l'instar de l'*Equality Act*<sup>112</sup> mis en place en 2010 au Royaume-Uni qui a permis d'harmoniser et de simplifier les procédures et les normes en cas de discrimination.

L'existence d'indicateurs favorise l'identification des discriminations, en permettant aux acteurs publics et privés (responsables de recrutement, bailleurs sociaux, agents des services publics, etc.) de se sentir concernés par la question, développer un regard réflexif sur leurs pratiques et évaluer les dispositifs mis en œuvre pour les combattre. Or si les statistiques sont largement utilisées pour lutter contre les discriminations fondées, par exemple, sur les critères du genre ou du handicap, ce n'est pas transposable en l'état pour celles fondées sur le critère de l'origine. D'autres pistes d'action pourraient être davantage exploitées, à l'instar du *testing*<sup>113</sup>.

Les pouvoirs publics font encore preuve d'une certaine frilosité à prendre le problème à bras-le-corps, et privilégient des approches plus indirectes. L'action publique en la matière passe ainsi principalement par la politique de la ville, sur la base d'une approche territoriale. Or la politique de la ville représente moins de 1 % du budget de l'État, ce qui en limite sérieusement la portée.

### Les discriminations pluridimensionnelles : l'intersectionnalité<sup>114</sup>

En matière de discriminations et de racisme, les victimes et les associations qui les accompagnent témoignent de l'insuffisante capacité du processus pénal à prendre la mesure de l'intégralité du préjudice subi. À titre d'illustration, quand une femme d'origine maghrébine portant le voile est insultée, les insultes portent tout à la fois sur son origine, sa religion et son genre. Toutefois, il n'est pas rare que, face à un tel cumul de critères, pour des raisons de simplification et de célérité du traitement judiciaire, un seul d'entre eux soit finalement retenu au stade de la qualification juridique des faits, ce qui donne l'impression qu'un seul aspect de l'identité de la personne injuriée a finalement été reconnu. Ce sujet dépasse bien évidemment ce seul cadre pour concerner aussi la situation des individus qui appartiennent à des groupes vulnérables, que l'on pense aux personnes homosexuelles, aux mineurs, aux Roms, aux personnes vivant dans des conditions de grande précarité, etc. Ces discriminations multidimensionnelles ne s'ajoutent

111. G. Calvès, « droit de la non-discrimination. Un chantier à ouvrir », in *Que faire contre les inégalités ? 30 experts s'engagent*, (dir.) de L. Maurin et N. Schmidt, édition de l'Observatoire des inégalités, juin 2016, p. 83-86.

112. *Equality Act*, 2010: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>

113. Se référer notamment à la partie 2, chapitre 2, II) B) 3).

114. Ce concept a émergé à la fin des années 1980 aux États-Unis pour rendre compte de ce type de discriminations, d'actes ou de propos multidimensionnels. Il vise à révéler la spécificité de situations caractérisées par des discriminations multiples qui se croisent, et répond à la logique selon laquelle « la présence de plusieurs motifs de discrimination crée en soi une autre forme de discrimination qui ne peut être réduite à la simple accumulation de discriminations » (Kathy Davis, « L'intersectionnalité, un mot à la mode. Ce qui fait le succès d'une théorie féministe », Les cahiers du CEDREF [En ligne], 20 | 2015, mis en ligne le 15 juin 2015. Consulté le 10 janvier 2017. URL : <http://cedref.revues.org/827>)

pas seulement les unes aux autres, mais s'amplifient, rendant alors complexe leur appréhension juridictionnelle. Le constat de l'insuffisante prise en compte par la loi et la pratique françaises constitue un motif de préoccupation persistant pour les Comités des Nations unies lors des examens périodiques de la France. La question qui se pose est bien de reconnaître la personne comme un être situé au cœur d'une dynamique sociale complexe et non plus comme une abstraction, en interrogeant le droit et la mise en œuvre du droit français qui peine à se saisir du vécu de ces victimes se trouvant à la jonction de plusieurs vulnérabilités<sup>115</sup>.

### Quelques exemples

#### Femmes et musulmanes

Susceptibles d'être perçues comme des victimes endoctrinées soumises au patriarcat, et tout à la fois accusées de prosélytisme, notamment en raison du port du voile, les femmes musulmanes sont particulièrement ciblées par le racisme antimusulman, leur choix et mode de vie étant parfois perçus comme incompatibles avec les valeurs occidentales, l'égalité femme/homme et la laïcité<sup>116</sup>. Cela peut par exemple se manifester par des regards désapprouvateurs, des propos injurieux ou des discriminations, particulièrement visibles dans le monde du travail. Les femmes musulmanes tendent ainsi à avoir moins d'opportunités d'emploi, et ce même en comparaison avec leurs homologues masculins<sup>117</sup> et le port du voile peut les pénaliser<sup>118</sup>. La majorité des saisines reçues par le Défenseur des droits pour discriminations fondées sur l'appartenance religieuse vise l'emploi en lien avec le port du voile<sup>119</sup>.

#### La situation des populations vivant dans des banlieues défavorisées

Les personnes issues de l'immigration qui vivent dans des zones géographiques marquées par la précarité économique et sociale sont souvent les victimes de discriminations multiples. Le CERD a ainsi indiqué qu'il était « préoccupé par le fait que la concentration de certaines populations d'origine étrangère ou de migrants dans des zones spécifiques conduit à la création de ghettos territoriaux et peut conduire à la ségrégation raciale au sens de l'article 3 de la Convention. Il est particulièrement préoccupé par le fait que ces populations continuent de rencontrer des discriminations dans l'accès à l'emploi, au logement, à la culture, à la santé et connaissent des situations plus difficiles en matière de scolarisation »<sup>120</sup>. Par-là, le Comité fait aussi référence au manque de mixité sociale urbaine et scolaire dans certains territoires en France, phénomène contre-productif puisqu'il limite le développement des capacités de compréhension et d'interconnaissance<sup>121</sup>, et nuit ainsi à l'apprentissage de la citoyenneté<sup>122</sup>. Ainsi, l'approche des discriminations réduite au seul critère raciste est, pour ces populations, particulièrement inopérante, car les critères du patronyme, de la couleur de la peau, de la religion, de la langue et du lieu de résidence peuvent se cumuler.

115. Pour aller plus loin, se référer au rapport 2016 de la CNCDH (partie 1, chapitre 2 sur l'intersectionnalité), et à la partie 2, chapitre 1, section 3 du présent rapport.

116. Voir par exemple, Đ. Šeta (dir.), 2016. « Forgotten women: the impact of islamophobia on Muslim women », *European Network Against Racism* (2016). Une étude menée « dans 8 pays d'Europe (dont la France) entre décembre 2014 et décembre 2015. CRI(2016) 1. Rapport de L'ECRI sur la France. (cinquième cycle de monitoring), adopté le 8 décembre 2015, publié le 1<sup>er</sup> mars 2016, p. 29, n° 68 et 69 « Intégration des femmes musulmanes ». 10<sup>e</sup> baromètre DDD/OIT sur la perception des discriminations dans l'emploi, février 2017.

117. M.-A. Valfort, 2015, *Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité*, Institut Montaigne.

118. F. Achouri, 2015. *Le Voile au travail*.

119. Contribution du Défenseur des droits, disponible sur le site internet de la CNCDH.

120. CERD, *Observations finales concernant le vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France*, 15 mai 2015, p. 7, §15.

121. Pour rappel, l'enquête CNCDH/SIG/PSOS confirme cette année encore que le fait de se déclarer « pas raciste du tout » est lié aux caractéristiques de la commune de résidence ; les communes comptant une proportion importante d'étrangers comptent 68 % des personnes « pas racistes du tout » (contre 53 % dans les communes ayant un faible pourcentage d'étrangers).

122. Rapport CNESCO sur les mixités sociale, scolaire et ethnoculturelle à l'école, 2015 : <http://www.cnesco.fr/fr/mixites-sociales/>

## Conclusion

# L'état du racisme en 2017

La CNCDH souhaite d'emblée souligner une note positive : le racisme affiché est le fait d'une partie minoritaire de la population française et ne doit pas être considéré comme une fatalité, sa progression n'étant pas établie sur le long terme, bien au contraire. La vigilance doit toutefois demeurer constante car la tolérance, qui reflète la façon dont la société construit collectivement son rapport à l'altérité, apparaît fluctuante et le racisme se renouvelle sans cesse autant dans sa nature que dans ses cibles et ses modes d'expression. Par ailleurs, le niveau de racisme reste aujourd'hui extrêmement préoccupant, avec des conséquences préjudiciables, tant pour le développement personnel et la trajectoire de vie des personnes-cibles, que pour la société dans son ensemble.

### **Comment évoluent les opinions racistes ?**

Sur la plupart des indicateurs, on constate depuis quelques années une tendance à l'apaisement et à l'ouverture. La dernière vague du baromètre (novembre 2017) montre une stabilisation de l'indice longitudinal de tolérance, après trois années de hausse consécutives. Si la norme sociale antiraciste s'est imposée en France (autrement dit la majorité de la population condamne par principe le racisme), les préjugés racistes sont loin d'avoir disparu ; les argumentaires mobilisés ont simplement évolué. Précisément, si le racisme, à l'origine, se référait essentiellement à une argumentation de type biologique, fondée sur l'affirmation qu'il existerait une hiérarchie entre les groupes humains (« les races »), la recherche a mis en lumière son évolution, dans la deuxième partie du xx<sup>e</sup> siècle, vers une hiérarchisation des « cultures » attachées à certains groupes. Ainsi, on assiste à une reformulation progressive des discours racistes vers des formes détournées et plus difficiles à poursuivre en justice. Les argumentaires mobilisés révèlent l'entremêlement de plusieurs problématiques larges et complexes : identité, citoyenneté, intégration, histoire des migrations, nationalité, couleur de peau, religion...

### **Quels sont les facteurs qui prédisposent à la tolérance ?**

Les dispositions à la tolérance et à l'intolérance, qui coexistent en chacun de nous, dépendent de multiples facteurs. Sur le long terme, la progression de la tolérance est essentiellement portée par la hausse du niveau d'études et le renouvellement générationnel. Si chaque nouvelle cohorte est plus tolérante que celle qui la précède, ce n'est pas une conséquence de l'âge, mais plutôt un effet de période, les cohortes plus anciennes reflétant le « sens commun » de l'époque dans laquelle les individus qui les composent ont grandi en matière de préjugés.

Sur le plus court terme, la disposition à une plus grande tolérance dépend du niveau d'ethnocentrisme (vision autoritaire et hiérarchique de la société qui se

traduit par une attitude de repli sur son groupe d'appartenance et de méfiance à l'égard des autres) et de la sensibilité politique. D'autres facteurs peuvent avoir une incidence, parmi lesquels le fait d'avoir une ascendance étrangère, la façon dont est vécue et perçue la crise économique ou encore les expériences de socialisation liées à des pratiques transnationales (comme des périodes d'études et de travail à l'étranger). Les contacts quotidiens, surtout dans des cadres qui favorisent les brassages et la solidarité entre populations de diverses origines (école, fêtes, associations...) peuvent également faciliter la formation d'attitudes positives envers l'altérité. En outre, une connaissance plus fine des groupes stigmatisés, une image positive véhiculée sur eux dans les discours politiques et médiatiques et une action publique orientée de manière à promouvoir le « vivre » et le « faire » ensemble jouent en la faveur d'une atténuation des préjugés qui sous-tendent le racisme et l'intolérance.

### **Le contexte influe-t-il sur le niveau de racisme et d'intolérance ?**

La France se trouve cette année dans une situation différente des années précédentes, avec une atténuation sensible du pessimisme des Français sur la situation du pays et son avenir, sous l'effet semble-t-il, de l'amélioration de plusieurs indicateurs macro-économiques et peut-être aussi de la récente recomposition politique. Globalement, toutefois, le contexte demeure préoccupant et d'apparence peu propice à l'ouverture à l'autre. Ces dernières années ont été marquées par la menace terroriste élevée, qui s'est encore en 2017 concrétisée par une série d'attaques ou tentatives d'attaques en France, et dans le monde. Certaines thématiques récurrentes du débat public (politique migratoire, débat sur la laïcité, politique sécuritaire, etc.) donnent facilement lieu à des amalgames et des instrumentalisation. La France s'inscrit également dans un contexte européen marqué par la montée des populismes, l'exacerbation des sentiments xénophobes et la recrudescence des actes antisémites et antimusulmans dans plusieurs Etats<sup>1</sup>.

S'il existe bel et bien un effet de contexte sur l'évolution des opinions, ce dernier doit néanmoins être nuancé. En effet, l'histoire de l'indice longitudinale de tolérance nous apprend, par exemple, que les attaques terroristes ne produisent pas automatiquement une aggravation du rejet de l'autre. Ainsi, on n'a pas constaté une crispation raciste après les attentats de 1995 ; il y a même eu une hausse de la tolérance après 2001 (attentats du 11 septembre), et également après 2015 (attentats de janvier et novembre). En revanche, on constate une baisse importance de l'indice entre 2004 et 2005, en lien notamment avec ce qui est alors présenté comme les « émeutes en banlieue », avec un accent mis sur ce qui aurait un caractère « musulman ». Ainsi, c'est moins l'événement en soi mais la manière dont il est « cadré » par les élites politiques et médiatiques qui influe. A cet égard, il est à noter que si l'année 2017 a été ponctuée de propos virulents tenus par certains hommes et femmes politiques, la séquence électorale (campagnes présidentielle et législatives) s'est centrée sur le thème du renouveau et non, comme de nombreux observateurs s'y attendaient, sur les jeux identitaires liés à la menace terroriste et à l'immigration.

1. Se référer notamment aux récents rapports de l'Agence des droits fondamentaux (FRA).

### **Comment s'exprime concrètement le racisme au quotidien ?**

Le racisme se manifeste souvent par des expressions écrites ou orales (insultes, provocations, menaces, etc.) véhiculées notamment dans les grandes agglomérations et dans les lieux publics (rue, lieu de travail ou d'études...), mais aussi dans l'espace virtuel, Internet étant devenu le réceptacle d'un déferlement des discours de haine. Il peut également prendre des formes plus insidieuses, comme des moqueries et des « petits mots », des regards hostiles et suspicieux, une mise à l'écart, des discriminations directes ou indirectes, etc. Enfin, si les violences physiques sont minoritaires, on observe ces dernières années une progression inquiétante sur l'échelle de la violence, dont les médias se font régulièrement l'écho. Ainsi, le racisme, sous toutes ses formes, affecte le quotidien de nombreuses personnes en France.

Pourtant, la sous-déclaration des actes racistes est massive, le nombre de faits signalés étant très en deçà des faits réellement commis. En moyenne, les forces de police et de gendarmerie ouvrent près de 750 procédures par mois qui ont trait au racisme (hors mains courantes et procès-verbaux de renseignement judiciaire). En tendance, on observe ces dernières années une hausse des actes racistes constatés, avec une baisse récente depuis 2016, qu'il faut mettre en perspective avec les pics exceptionnels observés en 2015 dans les semaines et les mois qui ont suivi les attentats de janvier et novembre<sup>2</sup>.

### **Quels sont les groupes cibles ?**

La hiérarchie des rejets demeure stable : les minorités juives, noires et asiatiques restent les mieux acceptées, les Magrébins et les musulmans les moins acceptés, à l'exception des Roms et des gens du voyage, de très loin les plus rejetés. En tendance, les Roms et les noirs voient la tolérance à leur endroit régresser, à l'inverse des juifs, des musulmans et des Maghrébins pour lesquels la situation est stable. Les préjugés dont ces divers groupes sont victimes sont extrêmement corrélés les uns aux autres, mais les argumentaires mobilisés varient.

Dans le cas des Roms, le rejet se fonde sur des préjugés persistants liés à la manière dont ils sont perçus comme un groupe ethnique singulier, en situation de grande pauvreté, caractérisé par un mode de vie jugé condamnable (nomadisme, exploitation des enfants, vols et trafics, mendicité). Ces préjugés sont alimentés par des discours publics qui tendent à justifier l'échec d'initiatives d'intégration par la seule attitude des bénéficiaires et par une politique ambiguë vis-à-vis de la « gestion » des bidonvilles, l'approche répressive étant privilégiée. De nombreuses familles se voient encore aujourd'hui discriminées et privées de leurs droits fondamentaux (sécurité, santé, éducation, etc.). On constate toutefois depuis quelques années un lent reflux des préjugés à leur égard, en lien avec l'activisme des associations qui diffusent une connaissance plus fine des groupes rassemblés sous cette étiquette, les contacts qui se développent avec le reste de la population (cour de récréation, fête de la ville...), la mise en œuvre de politiques locales d'intégration, et une plus grande attention portée

2. Depuis, les attentats et les tentatives d'attentats ayant frappé la France et d'autres pays européens n'ont pas produit d'écart aussi net.

par les médias aux cas d'intégrations réussies. Force est néanmoins de constater que, s'agissant des Roms, les préjugés, les stéréotypes, les connaissances erronées, les sentiments de peur et d'hostilité continuent de se mêler avec une force et une intensité particulières.

Concernant les musulmans, l'essor de l'islamisme radical, la multiplication des attentats commis en son nom, les débats autour des signes religieux dans l'espace public ont progressivement mis l'islam au cœur du débat politique, en contribuant à stigmatiser ses fidèles et à créer, au sein de la société, un malaise général et une méfiance à leur égard, dont les dérives de la politique sécuritaire témoignent. Quand il s'exprime, le rejet s'étend souvent de l'islam à l'ensemble de ceux qui pratiquent la religion musulmane ; il ressort notamment une gêne vis-à-vis des pratiques religieuses les plus visibles dans l'espace public (à l'instar du port du voile). La notion de laïcité – qui recouvre des acceptions contrastées – est souvent convoquée pour justifier le rejet de l'autre, et d'abord des musulmans. Pour autant, contrairement à ce que l'on pourrait croire, même si des arguments liés à un conflit supposé de valeurs sont souvent avancés, l'enquête CNCDH révèle que l'aversion à l'islam, dans les faits, n'est pas liée à un attachement plus marqué au principe de laïcité, aux droits des femmes ou encore des minorités sexuelles, au contraire. Et on observe une corrélation forte entre racisme anti-musulman et rejet des immigrés.

S'agissant des juifs, l'idée selon laquelle se développerait un « nouvel antisémitisme » structuré autour de la critique d'Israël et du sionisme, porté par l'islamisme radical et une gauche tiers-mondiste, est régulièrement placée au cœur du débat politique et médiatique. Néanmoins, la prudence est de mise dans la mesure où on ne dispose pas d'éléments statistiques et scientifiques suffisamment robustes pour étayer ce phénomène. En fait, l'enquête CNCDH révèle surtout la persistance de vieux préjugés antisémites (liant les juifs à l'argent, au pouvoir et leur reprochant leur communautarisme) et nuance la thèse d'un « nouvel antisémitisme » *sui generis* chassant l'ancien. Si une image négative d'Israël et de son rôle dans le conflit est plus fréquente à l'extrême gauche, elle remonte aussi à l'extrême droite. Et si chez les sondés les plus à droite cette critique d'Israël va de pair avec une forte adhésion aux préjugés anti-juifs et aux préjugés racistes en général, il n'en va pas de même à l'extrême gauche. Toutefois, à la différence des opinions, l'évolution des actes antisémites suit de près les évolutions du conflit israélo-palestinien depuis les années 2000 (Seconde Intifada). Il faut noter aussi que, au vu des chiffres du SCRT (Service central du renseignement territorial du ministère de l'Intérieur) qui, au sein des « actes » racistes, distingue les « actions » et les « menaces », ce sont les actions antisémites qui ont le plus augmenté de 2017 à 2018 (+28%) ; si ce chiffre devait se confirmer, il traduirait une nette aggravation de la plus grande violence à l'égard des juifs.

Enfin, les Asiatiques, population dont on parle beaucoup depuis leur mobilisation contre les agressions dont ils ont été victimes, ont plutôt une image positive associée, dans un certain imaginaire collectif, au travail et à l'effort. Si ces préjugés sont présentés sous une forme « positivée », ils n'en demeurent pas moins des préjugés essentialisant un groupe et pouvant potentiellement susciter envie et ressentiment, un peu comme le stéréotype associant les juifs à

l'argent, susceptibles dans les deux cas de motiver des vols avec violences (par ex., agression mortelle de Chaolin Zhang en août 2016, agression à son domicile avec séquestration d'une famille juive à Livry-Gargan en septembre 2017).

Dans le cas du rejet des immigrés, ces derniers sont rendus responsables de la situation économique et sociale actuelle, voire de l'insécurité, et une partie de l'opinion leur reproche de ne pas respecter les coutumes et traditions françaises. Dans les faits, des sources convergentes montrent la sur-représentativité des personnes issues de l'immigration (surtout africaine) parmi les victimes d'actes racistes (constatés et déclarés), ainsi que les incidences de l'origine nationale et migratoire d'une personne dans les inégalités d'accès aux ressources de la vie sociale (emploi, logement...).

\* \* \*

Il ressort également de l'enquête CNCDH, mais aussi de l'enquête « Trajectoires et Origines », que le phénomène qualifié parfois de « racisme anti-blancs » est minoritaire, sans commune comparaison avec le racisme qui vise les minorités visibles, tant par son ampleur que par les préjudices subis.

De manière générale, il serait souhaitable, afin d'éclairer le débat public, d'explorer plus finement l'ensemble de ces racismes avec des outils qualitatifs, en s'intéressant notamment aux imaginaires croisés des populations qui coexistent en France, et à la manière dont elles interagissent.

DEUXIÈME PARTIE

**PRÉVENIR  
ET COMBATTRE  
LE RACISME**

Sur la base de l'état des lieux dressé dans la première partie, la CNCDH évalue dans cette seconde partie les actions entreprises par les pouvoirs publics pour lutter contre le racisme sous toutes ses formes. Elle s'est particulièrement attachée, cette année, à apprécier les suites que le nouveau Gouvernement entend donner aux recommandations qu'elle avait formulées les années précédentes en vue d'accroître l'efficacité et la pertinence de l'action publique. En tant qu'Institution nationale des droits de l'homme (INDH) au sens des Nations unies, la CNCDH consacre également une section aux engagements internationaux de la France en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées (chapitre 1).

Conformément à ses textes constitutifs, aux Principes de Paris<sup>1</sup>, et en tant que Rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie depuis plus de vingt-cinq ans<sup>2</sup>, la CNCDH entretient un dialogue privilégié avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile engagés dans ce combat. À ce titre, elle a été saisie par le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) en septembre 2017 afin de « *contribue [r] de manière significative à l'élaboration du prochain plan interministériel [de lutte contre le racisme et l'antisémitisme] 2018-2020* ». L'analyse et les propositions de la CNCDH ont été communiquées au Délégué interministériel en décembre 2017 sous la forme d'une contribution écrite jointe au présent rapport (chapitre 2).

Ce rapport ne vise pas à embrasser l'ensemble des champs de l'action publique relevant de près ou de loin du combat antiraciste. La CNCDH a fait le choix de concentrer son attention sur certains points qui lui semblent relever plus directement de son mandat. Toutefois, pour que l'action publique soit coordonnée et cohérente, il convient d'avoir à l'esprit que d'autres problématiques qui ne sont pas forcément traitées ici ont une incidence certaine sur les fractures de la société dont les relents de xénophobie et de racisme sont un symptôme parmi les plus préoccupants (débat sur la laïcité, politique migratoire, politique sécuritaire dans le cadre de l'état d'urgence...).

---

1. Décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 1<sup>er</sup>; Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (20 décembre 1993) A/RES/48/134, Compétences et attributions, paragraphe 3-F.

2. Loi n°90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

## CHAPITRE 1

# SUIVI DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Chaque année, la CNCDH soumet une série de questions indicatives aux acteurs parmi les plus impliqués dans la lutte contre toutes les formes de racisme : ministères, institutions publiques, associations et syndicats. Pour cette nouvelle édition du rapport, le format de la contribution transmise aux ministères est un peu différent, ces derniers ayant été invités à préciser les suites qu'ils entendaient donner aux recommandations formulées par la CNCDH les années précédentes. La demande de contribution est envoyée au début du mois de juillet, pour une remise fixée à la mi-novembre. À partir de cette date, quelques-uns des contributeurs sont auditionnés par la CNCDH, l'objectif étant de clarifier certains éléments de la contribution écrite<sup>3</sup> remise en amont, d'approfondir les points les plus délicats et d'offrir à nos interlocuteurs la possibilité, s'ils le souhaitent, d'aller au-delà de la trame proposée dans nos courriers initiaux. Le suivi de cette procédure et la coopération des parties prenantes permettent à la CNCDH de remplir pleinement, dans un calendrier extrêmement serré, le mandat légal de rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme qui lui est conféré par la loi. Ce calendrier tient compte des délais très courts de rédaction, de validation et d'impression de ce rapport, dont la remise officielle au Premier ministre est fixée par la loi<sup>4</sup> au 21 mars de chaque année, journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Cette année encore, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice, ainsi que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ont remis une contribution à la CNCDH et sont ensuite venus présenter devant elle les actions menées tout au long de l'année dans le champ de la lutte contre le racisme. La CNCDH déplore toutefois la remise très tardive, après plusieurs relances, par le ministère de l'Éducation nationale, de sa contribution. L'audition, qui a eu lieu le 22 novembre 2017, a permis une présentation générale succincte de l'action du ministère, sans laisser toutefois à la CNCDH la possibilité d'approfondir son

---

3. Il peut également s'agir du projet de contribution écrite, dans la mesure où certains points doivent être complétés. Les données statistiques de l'année en cours transmises par certains ministères ne peuvent être transmises qu'au début de l'année prochaine.

4. Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

analyse et ses échanges en l'absence de toute contribution écrite. La CNCDH n'a ainsi pas été en mesure, cette année, pour la première fois, de procéder à une analyse fine de l'action du ministère de l'Éducation nationale dans les délais impartis. Au regard de l'importance de l'éducation nationale pour prévenir et lutter contre le racisme et promouvoir le vivre ensemble, elle le déplore très vivement et espère qu'elle pourra remplir pleinement sa mission l'année prochaine.

Au-delà de ces ministères, la CNCDH a également reçu les contributions écrites du ministère de l'Action et des Comptes publics, du ministère de la Culture, du ministère des Sports, de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, de la Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, du Commissariat général à l'égalité des territoires, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et du Défenseur des droits<sup>5</sup>.

Elle remercie également, pour leur contribution, le Conseil français du culte musulman et le Service de protection de la communauté juive, ainsi que les autres acteurs associatifs (Amnesty international France, ATD Quart-Monde, Ligue des droits de l'homme, Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, SOS Racisme) et syndicaux (Confédération française démocratique du travail, Confédération française des travailleurs chrétiens, Force ouvrière, Confédération générale du travail). Les nombreuses contributions qu'elle a reçues lui ont permis cette année encore d'enrichir sa réflexion.

Compte tenu du changement gouvernemental, cette vingt-septième édition du rapport s'inscrit dans une démarche à la fois évaluative et prospective. L'examen critique des actions conduites en vue de mieux cerner les phénomènes de racisme (section 1), de sensibiliser et mobiliser l'ensemble de la société civile (section 2), de condamner les auteurs et protéger les victimes (section 3) et de veiller à l'exemplarité des politiques publiques (section 4), témoigne d'avancées, de prise en considération de problématiques complexes, et d'une écoute vis-à-vis des recommandations formulées par la CNCDH. Il rend également compte d'efforts indéniables en matière de réflexion interministérielle et de recherche de partenariats stratégiques avec la société civile. Il révèle néanmoins des lacunes que la CNCDH s'emploie à identifier, des insuffisances et parfois même un certain double discours qu'il convient de mettre en lumière. Le regard porté par les instances internationales sur la situation française fait écho aux propres constats et préconisations de la CNCDH (section 5).

---

5. Les contributions sont accessibles sur le site internet de la CNCDH.

## Section 1

# Améliorer la connaissance sur le racisme

Le racisme est un phénomène complexe dans sa nature et variable dans ses manifestations. Il s'agit également d'un contentieux très difficile à appréhender avec finesse dans la mesure où c'est la motivation raciste et non l'acte en lui-même, qu'il convient d'identifier en tant que telle, ce qui laisse une part belle à la subjectivité des parties prenantes au processus judiciaire (victime, mis en cause, associations, enquêteurs, praticiens du droit). C'est pourquoi il convient de disposer d'outils, variés et complémentaires, pour mieux cerner les contours du racisme en France<sup>6</sup>. Encouragés dans cette voie par les instances internationales et la CNCDH, les pouvoirs publics ont consenti des efforts appréciables pour améliorer la qualité de leurs outils statistiques et encourager le développement d'indicateurs alternatifs aux « statistiques ethniques ». Ces efforts doivent être poursuivis et, surtout, une vigilance accrue doit être portée à l'exploitation des données disponibles sur ce sujet particulièrement sensible.

## 1. Les statistiques administratives : une source précieuse d'informations sur les actes racistes ayant fait l'objet d'un signalement

**Recommandation 1** : la CNCDH invite le ministère de l'Intérieur, et plus spécifiquement le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) et le Service central du renseignement territorial (SCRT), à prendre en compte les observations et les préconisations, très détaillées, formulées par la CNCDH dans le présent rapport sur les améliorations souhaitables sur le plan méthodologique et sur l'établissement de leurs bilans chiffrés en matière de contentieux raciste.

Dans le cadre de la réflexion que la CNCDH mène sur les instruments de mesure du racisme en France, une attention particulière a été portée ces deux dernières années aux bilans chiffrés des administrations, et notamment ceux du ministère de l'Intérieur.

Concernant le SSMSI, elle salue le travail engagé par le ministère de l'Intérieur avec le ministère de la Justice pour améliorer leurs indicateurs et rapprocher leurs données dans le champ des infractions à caractère raciste. Les avancées méthodologiques et les efforts encore à faire pour améliorer la qualité et la représentativité des données recueillies sont explicités dans la première partie de ce rapport, à laquelle il convient de se référer. La CNCDH encourage les deux ministères à poursuivre dans la voie engagée, dans le cadre notamment du groupe de travail interministériel dédié (voir *infra*) et du chantier de rénovation du logiciel de rédaction des procédures de la police (LRPPN).

6. Se référer à la première partie de ce rapport pour une présentation succincte des outils disponibles pour appréhender le racisme en France.

S'agissant du SCRT, la CNCDH explicite également les apports et les limites des données recueillies et formule un certain nombre de préconisations pour accroître leur représentativité.

**Recommandation 2 :** pour pallier l'aspect subjectif des résultats de l'enquête SIVIS, la CNCDH recommande que le ministère de l'Éducation nationale mette à la disposition des chefs d'établissements des fiches de critères leur permettant de qualifier le plus objectivement possible un acte, raciste, antisémite ou xénophobe, au vu du caractère complexe de la tâche.

L'enquête dite « SIVIS » (Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire) du ministère de l'Éducation nationale, menée sur une base annuelle depuis l'année scolaire 2007-2008, permet de recueillir des données de recensement de violences en milieu scolaire, sur la base des signalements effectués par des chefs d'établissement parmi un échantillon représentatif d'environ 3 300 établissements publics. Le logiciel permet, sous réserve de la participation de ces derniers, de recenser les actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe les plus graves. Il est nécessaire de tenir compte du caractère subjectif de l'enquête dans l'interprétation des données, dès lors que les chefs d'établissement doivent à la fois faire la démarche de signaler un acte perçu comme grave et qualifier sa motivation. La CNCDH recommande depuis plusieurs années que cette enquête soit accompagnée de fiches de critères permettant à ces derniers de qualifier le plus objectivement possible, si l'on s'en tient à la distinction actuellement en vigueur entre les actes « racistes », « antisémites » et « xénophobes », car faire la différence entre ces trois catégories n'est pas forcément évident et nécessiterait une clarification. Dans sa contribution à l'édition 2016 du rapport, le ministère de l'Éducation nationale précisait, dans le cadre d'une autre enquête, que la catégorie « actes à caractère xénophobe » n'avait pas été intégrée « dans la mesure où elle manque sans doute de clarification auprès des acteurs et peut prêter à confusion ». C'est pour cette même raison que la CNCDH préconise d'élaborer des fiches de critères pour l'enquête SIVIS. La CNCDH regrette l'absence de réponse du ministère de l'Éducation nationale sur ce point et, sur cette base, ne peut que réitérer cette préconisation. Si ce dernier ne souhaite pas réaliser de telles fiches, alors la réunion des actes à motivation raciste et xénophobe dans une même catégorie pourrait sans doute être envisagée.

Par ailleurs, compte tenu du faible nombre de faits remontés, il est difficile de procéder à une exploitation statistique pertinente. La CNCDH invite donc le ministère à continuer ses efforts pour améliorer la participation effective des chefs d'établissement à cette enquête (campagne de relance téléphonique).

**Recommandation 3 :** la CNCDH encourage les ministères de l'Intérieur et de la Justice à poursuivre le rapprochement de leurs données sur le champ des infractions à caractère raciste.

Un groupe de travail interministériel a été constitué en mai 2015 pour rapprocher les données des ministères de l'Intérieur et de la Justice sur des champs d'infraction précis : les infractions liées à l'origine ou à la religion, les violences conjugales et les stupéfiants. La CNCDH a rencontré plusieurs fois, en 2016 et en 2017, les représentants des différents services concernés au sein des

deux ministères (SSMSI, SDSE et DACG), pour engager avec eux un dialogue constructif et suivre l'évolution des travaux<sup>7</sup>.

Le groupe de travail ne cherche pas à interconnecter les systèmes d'information des deux ministères. Une approche longitudinale constituerait pourtant une avancée précieuse permettant de suivre une affaire de son début (c'est-à-dire la plainte déposée devant les services de police et de gendarmerie) jusqu'à l'issue de son traitement par l'autorité judiciaire (requalification des faits, non-lieu, condamnation...). Toutefois, la CNCDH est consciente des difficultés méthodologiques qu'un tel travail pourrait représenter, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice ne travaillant pas sur les mêmes bases.

Précisément, l'objectif de ce groupe de travail est d'arriver, en suivant une méthodologie rigoureuse, à comparer des volumes de données de part et d'autre de la chaîne pénale, afin de mesurer et de tenter de comprendre les écarts observés le cas échéant. Jusque-là, toute tentative de comparaison était hasardeuse et pouvait donner lieu à des écarts significatifs nuisant à la crédibilité des éléments transmis.

À ce stade, il apparaît que les volumes de part et d'autre paraissent cohérents. Par ailleurs, les travaux engagés ont permis un rapprochement incontestable des méthodes, avec par exemple l'usage d'un champ d'infractions commun et le recours systématique du ministère de l'intérieur à la nomenclature NATINF<sup>8</sup>, et une convergence des données produites par les nouveaux outils informatiques. La CNCDH appelle les services en question à poursuivre leurs travaux<sup>9</sup>.

**Recommandation 4 : la CNCDH encourage l'ensemble des ministères (notamment les ministères en charge de l'Emploi et du Logement) à mettre en œuvre des outils permettant de mesurer de manière plus systématique les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif, à fournir des données exhaustives concernant les mesures de lutte et les initiatives engagées pour lutter contre toutes les formes de racisme, et à les rendre publiques.**

La CNCDH regrette vivement que certains ministères n'aient pas répondu à la demande de contribution adressée par la CNCDH<sup>10</sup> afin de préciser les outils dont ils disposent pour mesurer les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif. Les principales données disponibles sont fournies par les ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice, qui sont exploitées chaque année par la CNCDH pour dresser un état des lieux à jour du racisme en France. D'autres sources d'informations sont disponibles, à l'instar des signalements de discours de haine sur Internet reçus et traités par PHAROS ou l'enquête annuelle sur les manifestations de racisme dans le sport menée par la LICRA avec le soutien du ministère des Sports, sans compter d'autres enquêtes

7. Un premier rapport d'étape relatif aux aspects méthodologiques a été publié.

8. La nomenclature NATINF, pour « nature de l'infraction », correspond à des articles du Code pénal ou du Code de la route.

9. Pour plus de détails, se référer à la partie 1, chapitre 2 du présent rapport.

10. Une demande de contribution restée sans réponse a été adressée au ministère du Travail, au ministère de la Cohésion des territoires, au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, au ministère des Outre-mer, au secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et au secrétariat d'État chargé du Numérique.

menées par les institutions publiques, certaines associations et syndicats, et les instituts de recherche (cf. partie 1). Toutefois, il manque des outils d'aide à la décision dans certains champs de la vie sociale qui ne sont pas épargnés par le racisme et les discriminations qui y sont liées. C'est notamment le cas du monde du travail et de l'accès au logement.

Des efforts indéniables ont toutefois été consentis ces dernières années pour mieux mesurer ces phénomènes, via des campagnes de *testings*. Pour qu'elles deviennent un véritable indicateur permettant de mesurer et d'évaluer les progrès réalisés pour combattre les discriminations fondées sur l'origine ou la religion des personnes, les opérations de *testings* devraient être renouvelées à intervalles réguliers. La CNCDH a ainsi recommandé, dans sa contribution relative au futur Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, la mise en place d'un indicateur de non-discrimination à raison de l'origine (*testing* ou autre indicateur) dans les entreprises et administrations (cf. chapitre. 2).

## 2. Une approche complémentaire indispensable pour appréhender au plus près l'état du racisme en France

**Recommandation 5 :** la CNCDH encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques administratives, du type enquête de victimation ou de délinquance autodéclarée, de manière à établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et à identifier les différents mobiles de la haine de l'autre, ce afin d'orienter l'action publique. Elle préconise également, pour les mêmes raisons, une analyse fine des procédures judiciaires comportant des infractions à caractère raciste. Enfin, elle appelle les pouvoirs publics à soutenir la recherche sur ces thématiques, et notamment la réalisation d'une nouvelle enquête « Trajectoires et Origines », inspirée de celle de 2008. Ces différentes enquêtes devraient inclure les Outre-mer. En outre, afin de mieux rendre compte du vécu des personnes, ces indicateurs devraient permettre de prendre en compte toutes les dimensions des discriminations en favorisant une approche intersectionnelle.

La CNCDH constate avec satisfaction que les recommandations formulées par elle depuis plusieurs années sont suivies d'effets.

Concernant l'enquête de victimation, chaque année le ministère de l'Intérieur complète son bilan statistique des données pertinentes recueillies dans le cadre de l'enquête « Cadre de vie et sécurité » réalisée depuis 2007 par l'INSEE, en collaboration avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). Les données disponibles dans le champ du racisme et des discriminations qui y sont liées sont de plus en plus précises. Précisément, les enquêtés peuvent préciser le caractère « raciste, antisémite ou xénophobe » des injures subies depuis 2007, des actes de menaces depuis 2012 et des violences physiques depuis 2016. Un nouveau module de l'enquête portant entièrement sur les atteintes à caractère discriminatoire figurera dans le questionnaire qui sera posé en 2018. Afin de compléter les enseignements recueillis sur les injures

et les menaces racistes<sup>11</sup>, une exploitation des données relatives aux violences physiques et aux discriminations à caractère raciste serait utile, quand l'échantillon recueilli sera suffisant. Outre les précisions apportées sur les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes, cette enquête permet d'évaluer le phénomène de sous-déclaration en fonction de la nature de l'infraction raciste subie. Renouvelée à intervalles réguliers, elle permettra d'apprécier si les mesures prises par les pouvoirs publics permettent d'en diminuer l'ampleur.

De plus, la recommandation de la CNCDH relative à l'analyse approfondie des procédures judiciaires comportant des infractions à caractère raciste se concrétise par le projet de recherche en cours « Des paroles et des actes, la justice face aux infractions racistes », financé par la mission de recherche Droit et Justice et coordonné par M. Abdellali Hajjat (université Paris Nanterre) et Mme. Audrey Célestine (université de Lille 3). Lors du comité de pilotage qui s'est tenu fin novembre 2017, la CNCDH a pu constater l'intérêt de cette étude. Cette dernière est fondée sur la constitution et l'analyse d'une base de données de 500 dossiers judiciaires, qui permettra de recueillir des informations utiles sur la sociologie des victimes et des auteurs et sur le traitement des infractions racistes, de la prise de plainte à son issue. Le volet qualitatif de l'enquête mettra également l'accent sur les logiques de recours et de non-recours au droit, sur le rôle des acteurs et le processus de définition de ce qui est, ou pas, considéré comme raciste, par une analyse de la construction sociale des infractions racistes dans le cadre du processus judiciaire. Le projet final est attendu pour octobre 2018. En complément, le ministère de la Justice a réalisé, à partir des jugements rendus par les tribunaux correctionnels, une étude exploratoire afin de disposer d'informations sur les populations concernées par les actes commis en raison de l'origine ou de la religion réelles ou supposées des victimes<sup>12</sup>.

Dans l'édition 2016 de son rapport, la CNCDH avait particulièrement insisté sur la nécessité de prendre en compte les situations de discriminations multiples en favorisant une approche intersectionnelle, afin de mieux rendre compte du vécu des personnes et de la complexité des situations vécues. Dans l'ensemble, assez peu d'études prennent en compte cette dimension, bien qu'il faille noter des améliorations notables. À titre d'exemple, le questionnaire de l'enquête « Accès aux droits » conduite par le Défenseur des droits permet de développer une approche intersectionnelle dans l'analyse des résultats<sup>13</sup>. Pris en compte simultanément, certains critères discriminants sont susceptibles de produire un effet spécifique qui démultiplie les risques et expériences de discriminations. Cela rejoint la question de la prise en compte de cette problématique dans le traitement judiciaire des discriminations (cf. section 3).

Concernant le soutien aux travaux de recherche, plusieurs projets en cours devraient accroître la connaissance sur les phénomènes de racisme et de

11. ONDRP, « Les injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe. Une exploitation réalisée à partir des enquêtes Cadre de Vie et Sécurité », *Grand angle*, n° 41, mars 2017.

12. <http://enjustice.fr/les-infractions-commises-en-raison-de-lorigine-ou-de-la-religion/>

13. Les résultats de l'enquête ont été publiés dans quatre volets : Relations police/population : le cas des contrôles d'identité ; Relations des usagères et usagers avec les services publics ; le risque du non-recours ; 10<sup>e</sup> Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi ; Place et défense des droits de l'enfant en France.

discriminations. Entre autres, on peut citer le projet « Religions, discriminations et racisme en milieu scolaire » porté par l'université Lyon 2 qui vise à mieux appréhender l'activité des professionnels de l'éducation face à l'expression des religions et aux manifestations de discriminations et de racisme en milieu scolaire. On peut également citer le projet de recherche en cours, proposé par le ministère de la Justice en lien avec la DILCRAH et financé par la Commission européenne, qui vise à engager avec l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne, une réflexion commune sur l'harmonisation des modes de répression du racisme, et à identifier des solutions judiciaires susceptibles d'améliorer les pratiques existantes. La CNCDH se réjouit particulièrement de deux projets sur le point de se concrétiser. D'une part, la création d'une bourse de recherche par la DILCRAH dont le pilotage devra être assuré par son Conseil scientifique (cf. chapitre 2)<sup>14</sup> et dans la plus grande transparence. D'autre part, la réalisation prochaine d'une nouvelle enquête « Trajectoires et Origines », inspirée de celle de 2008. À cet égard, la CNCDH appelle les pouvoirs publics à faciliter autant que possible sa réalisation afin d'éviter les difficultés rencontrées lors de la première enquête<sup>15</sup>. La CNCDH encourage les pouvoirs publics à tirer pleinement profit des enseignements de la recherche.

### **3. La diffusion des données disponibles, étape indispensable à la compréhension du phénomène raciste et à la pertinence de l'action publique**

La diffusion des données disponibles est le pendant logique et indispensable des efforts engagés dans la production de connaissances. L'enjeu sous-jacent est l'appropriation de la connaissance par les différents publics à qui elle est destinée : décideurs (Gouvernement, Parlement, collectivités locales), pour éclairer et mieux cibler leur action ; universitaires et chercheurs, pour capitaliser les savoirs ; grand public, pour déconstruire les préjugés professionnels de tout milieu, et plus particulièrement ceux impliqués dans le processus judiciaire, dans le processus de recrutement ainsi que ceux les plus en contact avec le public, afin de les sensibiliser aux formes et aux manifestations du racisme et des discriminations qui y sont liées. La CNCDH insiste, chaque année, sur la nécessité de valoriser les travaux de la recherche ; dans le cadre de la préparation du Plan 2018- 2020, elle a invité la DILCRAH à réaliser une cartographie des activités d'enseignement et de recherche dans le champ du racisme et des discriminations et à envisager la création d'un site internet dédié, pour capitaliser l'existant et les projets en cours (cf. chapitre 2). Au-delà, la CNCDH souhaite insister sur deux points : la nécessité d'intégrer, dans toutes les formations dédiées au racisme et aux discriminations, l'état des lieux du racisme en France de la CNCDH mis à jour chaque année ; la vigilance nécessaire dans l'usage public des données disponibles sur le racisme, qui sont souvent reprises avec approximation, voire sont instrumentalisées ou donnent lieu à des interprétations douteuses.

14. Proposition discutée lors du conseil scientifique de la DILCRAH du 16 octobre 2017.

15. Voir l'introduction de l'ouvrage *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, (dir.) de C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon, Ined, Éditions, 2015, qui souligne les controverses ayant jalonné la mise en place de l'enquête et les difficultés rencontrées lors de son élaboration.

**Recommandation 6 :** la CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'encourager les écoles de formation des agents exerçant une mission de service public à s'appuyer le plus largement possible sur l'état des lieux dressé chaque année par la CNCDH sur le racisme en France, dans le cadre de leur formation initiale et continue, en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées. Ce volet de la formation doit porter tant sur les caractéristiques des actes racistes (volume et nature de la délinquance raciste constatée, profil des victimes et des auteurs, modes opératoires, types de passage à l'acte), que sur les fondements et les dynamiques qui les sous-tendent, ainsi que leurs conséquences sur le vivre ensemble et la trajectoire de vie des personnes.

La plupart des ministères ayant contribué au rapport insistent sur les efforts en matière de formation de leurs agents<sup>16</sup>. Il existe un large éventail de modules, pour les agents exerçant une mission de service public, dans le cadre de la formation initiale et continue, abordant les questions de racisme et de discrimination. La CNCDH estime que ces modules devraient s'attacher, en première partie, à dresser un état des lieux du racisme en France aujourd'hui (cf. partie 1 « Connaître et comprendre »). Il n'est en effet pas toujours simple de distinguer exactement ce qui relève du racisme, tant s'agissant de la nature du phénomène, que de ses formes et manifestations, et plus encore des dynamiques qui le sous-tendent. Pour ne prendre qu'un exemple, il est essentiel, dans le cadre du processus judiciaire, que les agents (enquêteurs, praticiens du droit) en charge de ce type de dossiers aient une connaissance précise et actuelle de ce qu'est le racisme, car cette dernière peut avoir des incidences sur la caractérisation raciste de l'infraction et la façon dont sont menées les investigations<sup>17</sup>. Ainsi, il est important que les agents confrontés à ces situations puissent distinguer précisément ce qui relève ou non du racisme.

À ce jour, la CNCDH constate que son rapport jouit d'une assez bonne visibilité, au plan national et international, auprès de tous les acteurs (pouvoirs publics, associations, syndicats, experts, médias...), dans la mesure où il y est fait référence. Il est souvent mentionné dans les ressources des sites dédiés à ces questions, à l'instar de la plateforme de l'Éducation nationale « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme », et certaines formations s'appuient sur ce dernier. C'est notamment le cas de la formation continue des magistrats, « Le racisme en France », coordonnée par la CNCDH à l'École nationale de la magistrature, et qui reçoit chaque année un nombre important de participants, ainsi que des retours très favorables. C'est également le cas d'autres formations ponctuelles délivrées par la CNCDH, à l'instar de la formation de formateurs organisée par Unis-Cité. Elle invite les ministères et la DILCRAH à encourager les écoles de formation des agents exerçant une mission de service public à s'appuyer sur cet état des lieux annuel dressé par la CNCDH, et à rendre accessible ce rapport sur l'intranet des agents du service public.

16. Voir les contributions sur le site internet de la CNCDH.

17. Le projet de recherche en cours « Des paroles et des actes, la justice face aux infractions racistes » coordonné par Abdellali Hajjat et Audrey Célestine, qui sera remis en octobre 2018, devrait comporter des éclairages sur la construction sociale des infractions racistes dans le cadre du processus judiciaire.

**Recommandation 7 :** la CNCDH appelle les personnalités politiques et les médias, et plus largement l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte anti-raciste, à faire preuve de vigilance dans l'usage des statistiques pour les utiliser à bon escient, et à être précis dans les termes utilisés pour éviter les contresens et les erreurs d'interprétation.

Dans son précédent rapport, la CNCDH avait attiré l'attention sur les approximations dans la présentation des données chiffrées produites par le ministère de l'Intérieur, s'agissant des actes racistes ayant fait l'objet d'un signalement. Pour rappel, le ministère de l'Intérieur transmet à la CNCDH deux bilans sur les actes racistes, celui du SCRT depuis le début des années 1990, et celui du SSMSI depuis deux ans. La CNCDH s'est attachée à préciser la différence de nature et la complémentarité entre les données du SSMSI et du SCRT, en les éclairant d'un préambule méthodologique sur la façon dont chaque bilan chiffré est construit et sur l'usage qu'il peut en être fait (cf. partie 1). En effet, le ministère de l'Intérieur et la DILCRAH reprennent davantage le bilan du SCRT<sup>18</sup>, qui est ensuite relayé par les médias. Ces annonces de chiffres largement médiatisées sont rarement mises en perspective avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte, ce qui peut nuire à la crédibilité des éléments transmis lorsque l'on constate des écarts entre plusieurs bilans et que les spécificités de chacun ne sont pas explicitées. Le risque est, en outre, d'aboutir à des contresens et des erreurs d'interprétation.

À la date de finalisation de ce rapport, la CNCDH constate que ce problème persiste ; une étude de la presse suffit à s'en rendre compte. Par ailleurs, les données du SSMSI sur les infractions constatées ne sont toujours pas mentionnées sur le site internet de la DILCRAH<sup>19</sup>. Toutefois, elle se réjouit de l'effort d'explicitation du ministère de l'Intérieur, dans sa contribution au présent rapport, et dans le cadre d'une série d'échanges constructifs entre la CNCDH et les services compétents du ministère depuis deux ans. Juste après la sortie du rapport 2016 de la CNCDH, le SSMSI a publié une analyse de son bilan statistique fondé sur les procédures enregistrées par les forces de sécurité<sup>20</sup>. La CNCDH invite le ministère de l'Intérieur et la DILCRAH à poursuivre dans ce sens, en étant particulièrement vigilant dans la présentation publique des données disponibles pour apprécier l'évolution des actes racistes, et ainsi conduire les médias à faire de même.

Précisément, la présentation qui est faite du bilan du SCRT est encore très approximative puisque les données recueillies sont souvent présentées comme le nombre total d'actes racistes signalés et traités par les forces de l'ordre (ce qui n'est pas le cas, cf. statistiques du SSMSI) ou, pire encore, comme les actes racistes commis en France, alors que la majorité des actes réellement commis

18. Voir notamment la présentation du bilan du SCRT de 2016 sur le site de la DILCRAH : <http://www.gouvernement.fr/baisse-des-actes-racistes-antisemites-et-anti-musulmans-en-2016>

19. Le bilan du SSMSI s'agissant des crimes ou de délits « anti-LGBT » recensés dans les procédures des forces de sécurité en 2016 est lui présent : <http://www.gouvernement.fr/plus-de-1000-victimes-de-crimes-ou-de-delits-anti-lgbt-recensees-dans-les-procedures-des-forces-de>

20. *Interstats Analyse* n° 15 – mars 2017 :

<https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Racisme-xenophobie-et-discrimination-en-France-que-nous-enseignent-les-procedures-enregistrees-par-les-forces-de-securite-Interstats-Analyse-N-15-Mars-2017>

ne sont pas signalés (dans le cas des insultes, par exemple, seulement 6 % des actes seraient signalés, et seulement 3 % sous la forme d'une plainte<sup>21</sup>). Ainsi, serait-il nécessaire, lors d'une présentation publique, d'explicitier la portée réelle des statistiques administratives qui permettent – dans une certaine mesure – d'appréhender l'état et l'évolution de la délinquance raciste en France.

En premier lieu, le ministère de l'Intérieur devrait se fonder davantage sur les chiffres du SSMSI, plus exhaustifs que ceux du SCRT, quand il s'agit de rendre compte du volume des actes racistes traités par les forces de l'ordre en France. Par ailleurs, afin de bien distinguer les statistiques d'activité du volume réel d'actes racistes en France, la CNCDH préconise de préciser systématiquement qu'il s'agit des faits ayant fait l'objet d'un signalement aux services de police et de gendarmerie. Ainsi les médias, qui reprennent ces données, pourraient être incités à parler de « l'évolution des actes racistes constatés ou signalés ou enregistrés ou encore révélés », en rappelant l'existence d'un « chiffre noir » particulièrement important pour ce type de contentieux.

Concernant le SCRT, son objectif n'est pas, à l'inverse du SSMSI, d'établir un bilan statistique, mais d'obtenir une photographie à intervalles réguliers du niveau approximatif de délinquance à caractère raciste à partir d'un recueil de faits qui lui sont rapportés, à des fins opérationnelles, pour renseigner les autorités sur les signaux observés au fil de l'eau. Pour la CNCDH, le bilan du SCRT apporte des informations utiles sur les tendances qui s'en dégagent, et la caractérisation fine du mobile « antisémite », « antimusulman » et « autre » des faits retenus. Aussi, pour les données du SCRT, il serait utile de préciser, pour éviter les erreurs d'interprétation, qu'il s'agit d'un recueil de faits qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité, le but étant de dégager des tendances et non d'obtenir le volume réel d'actes racistes signalés aux forces de l'ordre<sup>22</sup>.

Plus généralement, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics et aux médias, et plus largement à l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte antiraciste, de faire preuve de vigilance dans l'usage des statistiques pour les utiliser à bon escient et à être précis dans les termes utilisés. Toute annonce de chiffres devrait être mise en perspective avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte. De manière générale, il est nécessaire de faire œuvre de pédagogie dans la présentation et l'analyse des chiffres sur les phénomènes de racisme, sujet sensible s'il en est. La CNCDH est disposée à favoriser toute action d'information et de formation, à l'attention notamment des acteurs de la communication, quant à la communication et l'interprétation des données chiffrées, et encourage la DILCRAH à y porter une grande attention.

21. Cf. résultats de l'enquête « Cadre de vie et sécurité », partie 1.

22. Sur les aspects méthodologiques, se référer à la partie 1 du présent rapport.

## Section 2

## Mobiliser, sensibiliser et former

Le volet préventif de l'action publique de lutte contre le racisme est particulièrement important dans la mesure où la masse des actes racistes échappe au radar des administrations, et plus particulièrement de la Justice. Il faut ainsi agir sur plusieurs fronts pour lutter contre toutes les expressions du racisme, notamment le racisme ordinaire, qui se manifeste parfois sous des formes subtiles et voilées (brimades, rejet et mise à l'écart, discriminations, banalisation des discours de haine sur Internet, etc.). Pour combattre ce racisme « du quotidien », qui a des effets délétères sur la cohésion sociale et le vivre ensemble, il convient de mobiliser l'ensemble des forces vives de la nation, pour favoriser la prise de conscience et l'engagement individuel et collectif dans ce combat. La dynamique engagée en 2015, année où la lutte contre le racisme a été érigée par le Président de la République Grande cause nationale, doit être poursuivie par le nouveau Gouvernement. À cet égard, la CNCDH s'inquiète de la baisse prévisible des moyens consacrés à la politique de la ville, à l'action associative et plus généralement à la promotion effective de l'égalité et du vivre ensemble<sup>23</sup>, ce qui semble en contradiction avec les déclarations du Président de la République sur la lutte nécessaire contre les discriminations<sup>24</sup>.

### 1. Mobiliser la société entière pour faire reculer le racisme et les discriminations

**Recommandation 8 :** la CNCDH suit avec attention la mise en place d'un nouveau plan triennal d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2018-2020), qui devrait être précédé de l'évaluation du plan précédent.

La CNCDH se réjouit du lancement d'un nouveau plan triennal d'action contre le racisme et l'antisémitisme, prévu pour le printemps 2018, et se félicite que la DILCRAH ait entrepris en amont une démarche de consultation de la société civile, ce qui avait manqué dans le précédent plan élaboré dans l'urgence après les attentats de janvier 2015. Conformément à ses textes constitutifs, aux Principes de Paris<sup>25</sup>, et en tant que Rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie depuis 1990, la CNCDH entretient un

23. Plusieurs mesures cumulatives font craindre un impact conséquent sur l'action associative locale : réduction du budget alloué à la politique de la ville, baisse du budget des collectivités locales par une diminution de la dotation de l'État et la suppression de la taxe d'habitation, suppression des emplois aidés, suppression de la réserve parlementaire, etc.

24. « Il est une autre mission que le retour de l'État se doit de prendre à bras-le-corps, c'est celle de réduire, de manière volontariste, les discriminations qui frappent les quartiers sous plusieurs formes. » Plusieurs mesures ont été évoquées : plan de formation à la lutte contre les discriminations pour les managers ; publication des résultats des *testings* ; lutte contre les discriminations à l'embauche (discours du 14 novembre 2017, à Tourcoing).

25. Décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 1<sup>er</sup> ; Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (20 décembre 1993) A/RES/48/134, Compétences et attributions, paragraphe 3-F.

dialogue privilégié avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile engagés dans ce combat. À ce titre, elle a été saisie par la DILCRAH afin de « *contribue[r] de manière significative à l'élaboration du prochain plan interministériel 2018-2020* ». La CNCDH a rappelé, dans sa contribution remise à la DILCRAH en décembre 2017, jointe au présent rapport, la nécessité d'inscrire le plan 2018-2020 dans la même philosophie que le précédent, et l'importance de ne pas dissocier le racisme et les discriminations qui y sont liées, afin de mener une lutte globale, coordonnée et efficace. Par ailleurs, elle a souligné le besoin de renforcer l'ancrage territorial de la lutte antiraciste et de mobiliser l'ensemble de la société, dont le mouvement sportif, le monde du travail et les collectivités locales (cf. chapitre 2).

**Recommandation 9 : la CNCDH recommande au Gouvernement de soutenir l'organisation de campagnes de mobilisation et de sensibilisation du grand public.**

Dans le chapitre 2 dédié au Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, la CNCDH souligne les efforts du Gouvernement pour initier et soutenir des campagnes de sensibilisation du grand public, à l'instar de la campagne associative *#DeboutContreLeRacisme* ou encore de la campagne gouvernementale *#Coupdesifflet*. Elle porte un regard beaucoup plus critique sur la campagne gouvernementale *#TousUnisContrelaHaine*. Elle appelle finalement les pouvoirs publics à soutenir les initiatives riches et diversifiées portées par les acteurs de la société civile<sup>26</sup>, et à inscrire dans le cadre du Plan 2018-2020 l'organisation d'une nouvelle campagne de sensibilisation du grand public, en privilégiant la dimension participative, et en veillant à porter une attention accrue à la chaîne de préparation et de validation. Le rôle du Conseil scientifique de la DILCRAH est ici essentiel.

Par ailleurs, elle salue l'impulsion donnée, depuis 2015, à la semaine du 21 mars sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui a donné lieu à des actions riches et diversifiées portées par les acteurs de l'école et bien au-delà (centres de loisirs et clubs sportifs, établissements d'enseignement supérieur et de recherche, etc.). Elle préconise d'en élargir encore le champ, en mobilisant l'ensemble de la société, sans oublier le monde du travail, dans le secteur public comme privé.

**Recommandation 10 : La CNCDH recommande, dans le cadre de la refonte des politiques locales de citoyenneté, que soit menée une mission d'évaluation de l'action territoriale de lutte contre le racisme, déployée notamment dans le cadre des CORA (Comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme). Elle devrait avoir lieu en 2017, soit la dernière année du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017.**

La CNCDH alerte depuis plusieurs années les pouvoirs publics sur la nécessité de repenser l'organisation locale de la lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées. Les COPEC étaient en effet des instances peu opérationnelles qui fonctionnaient de manière très inégale suivant les départements. Ainsi, elle a accueilli avec satisfaction l'ambition du Plan 2015-2017 de refonder les politiques locales de citoyenneté (instance opérationnelle dans chaque département, plans territoriaux de lutte contre le racisme, constitution de missions

26. Voir les contributions écrites des associations et syndicats, disponibles sur le site internet de la CNCDH.

de citoyenneté auprès des préfets...)). Dans les éditions 2015 et 2016 de son rapport annuel, elle a formulé un certain nombre d'observations en insistant tout particulièrement sur la nécessité d'accompagner cette réforme et d'en suivre les évolutions pour éviter que la création des CORA ne se résume à un simple changement de dénomination. Les CORA ont en effet remplacés les COPEC, qui avaient elles-mêmes succédé aux CODAC (Commission départementale d'accès à la citoyenneté), et les CODAC aux Cellules départementales de coordination de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.

Dans la contribution transmise à la DILCRAH (cf. chapitre 2), la CNCDH constate que la restructuration de l'organisation locale de lutte contre le racisme et les discriminations nécessite encore d'être accompagnée et suivie pour qu'elle aboutisse aux résultats escomptés. Il apparaît en effet que la composition (à l'initiative des préfets) et l'action des CORA varient grandement selon les territoires. Dans certains territoires, leur action aurait permis de dynamiser l'action locale de lutte contre le racisme ; dans d'autres, il apparaît qu'elle peine à assurer une fonction de coordination entre les parties prenantes. Peu de plans territoriaux de lutte contre le racisme ont été adoptés depuis 2015 et ils ne figurent bien souvent pas dans les contrats de ville. Même si des progrès sont à souligner, il apparaît que l'appropriation de ces questions par l'ensemble des acteurs pertinents nécessite encore un accompagnement de la part des services de l'État, eu égard à la nécessité de les armer sur un sujet difficile à appréhender et délicat à traiter. L'action des CORA devrait par ailleurs davantage s'articuler avec les mesures mises en œuvre dans le cadre des politiques de citoyenneté et dans le cadre de la politique de la ville (diagnostics territoriaux, formations, plans territoriaux de prévention des discriminations, soutien aux associations). La consolidation progressive du dispositif local de lutte contre le racisme et les discriminations devrait résoudre certaines des difficultés identifiées. La CNCDH formule ainsi un certain nombre d'observations visant à accroître leur effectivité. L'évaluation de l'action territoriale de lutte contre le racisme que la CNCDH avait appelé de ses vœux, dans le cadre de la mission d'évaluation du Plan 2015 -2017 confiée à l'Inspection générale de l'administration (IGA), permettra probablement d'envisager des pistes complémentaires pour parfaire ce dispositif<sup>27</sup>.

## 2. Agir sur le cadrage politique et médiatique pour déconstruire les préjugés

**Recommandation 11** : la CNCDH préconise d'agir sur le cadrage politique et médiatique afin de changer durablement les regards parfois négatifs et biaisés portés sur l'autre.

Dans son état des lieux annuel sur le racisme en France, la CNCDH dresse chaque année le même constat : la prédominance des dispositions à la tolérance ou à l'intolérance, qui coexistent en chacun de nous, dépend du contexte et de la manière dont les élites politiques, médiatiques et sociales parlent de l'immigration et de la diversité. C'est moins l'événement en soi que la manière

27. À la date de finalisation de ce rapport, la mission d'évaluation n'avait pas encore rendu ses conclusions.

dont il est « cadré » par ces dernières qui compte. Leur responsabilité est donc particulièrement importante<sup>28</sup>. L'année 2017 n'a pas été épargnée : de graves dérapages ont occupé l'espace médiatique, dans le cadre d'un contexte propice aux relents de discours stigmatisants et xénophobes (échéances électorales, terrorisme, pauvreté, chômage, « crise » migratoire et durcissement des politiques sécuritaires, débats récurrents sur l'islam ou encore sur la laïcité, etc.).

La CNCNDH se réjouit de la réactivité des associations, de la DILCRAH et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour condamner ou faire condamner ce type de discours<sup>29</sup>, en notant toutefois qu'il apparaît difficile dans certains dossiers de ce type de faire émerger une réponse pénale. Plus encore, il convient de saluer les actions préventives visant à promouvoir les valeurs de vivre ensemble et de solidarité qui sont celles de la République. En ce sens, le CSA tente de favoriser l'engagement collectif des chaînes de télévision et de radio sur ces thématiques (observatoire de la diversité dans les médias audiovisuels, diffusion à l'antenne de messages promouvant la diversité, réflexion avec les acteurs de la production pour une meilleure représentation de la diversité, etc.)<sup>30</sup>.

Il convient de poursuivre et d'amplifier cette dynamique. Concernant la responsabilité des personnalités politiques, la CNCNDH, dans le cadre de la préparation du Plan 2018 – 2020 (cf. chapitre 2), a invité la DILCRAH :

- à être particulièrement vigilante sur les discours de haine tenus par des élus de la République et par certains de ceux aspirant à le devenir ;
- à en appeler aux différents partis politiques pour que tous s'engagent, par-delà les clivages idéologiques traditionnels, à veiller fermement à la dignité des propos tenus par leurs adhérents dans les sphères publique et privée ;
- à encourager les partis politiques à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste dans sa version révisée, conformément au souhait émis par le congrès du Conseil de l'Europe<sup>31</sup>.

#### **Charte des partis politiques européens pour une société non raciste (résolution 415 adoptée par le Congrès du Conseil de l'Europe le 29 mars 2017)**

*« Nous nous engageons à adhérer aux principes déontologiques suivants :*

- *Défense des droits de l'homme et des principes démocratiques fondamentaux et rejet de toute forme de violence raciste, de toute incitation à la haine et à la persécution raciales et de toute forme de discrimination raciale.*
- *Refus d'afficher, de publier ou de faire publier, de distribuer ou d'adopter en quelque façon toutes vues et positions susceptibles de susciter ou d'encourager, ou pouvant être raisonnablement considérées comme susceptibles de susciter ou d'encourager les préjugés, l'hostilité ou la division entre les*

28. Voir également, dans le rapport 2016, les actes du colloque « Ouvrir le regard porté sur l'autre » organisé par la CNCNDH, en partenariat avec le Bondy Blog, à Saint-Denis le 11 octobre 2016.

29. Les associations peuvent alerter la DILCRAH et le CSA ou porter plainte. La DILCRAH communique régulièrement sur les dévoiements de certaines paroles publiques et signale aux parquets certains propos tenus par des personnalités publiques susceptibles de faire l'objet de poursuites. Le CSA est intervenu à cinq reprises en 2016 et à six reprises en 2017 auprès de chaînes de télévision et de radios en raison de manquements à la loi, à la réglementation audiovisuelle et aux dispositions conventionnelles relatives à la lutte contre les discriminations. Pour plus de détails, se reporter aux contributions écrites de ces acteurs disponibles sur le site internet de la CNCNDH.

30. Voir la contribution écrite du CSA.

31. Résolution 415 adoptée par le Congrès du Conseil de l'Europe le 29 mars 2017 : <https://rm.coe.int/16806fe487>

*peuples d'origines ethniques ou nationales différentes ou entre les groupes représentants de croyances religieuses différentes. Réactions fermes envers toutes les expressions de sentiments ou comportements racistes dans nos propres rangs.*

- *Traitement responsable et équitable de tous les thèmes sensibles relatifs à de tels groupes en évitant leur stigmatisation.*
- *Refus de toute forme d'alliance ou de coopération politique à tout niveau avec tout parti politique incitant à la haine raciale et aux préjugés ethniques ou tentant de les susciter.*
- *Promotion d'une représentation équitable des divers groupes mentionnés ci-dessus, à tous les niveaux des partis, incluant une responsabilité spécifique à la direction du parti dans l'encouragement et le soutien au recrutement de candidats à des fonctions politiques ou à l'adhésion, de ces groupes.*

*Nous nous engageons en outre à entreprendre toutes les actions nécessaires afin de nous assurer que toute personne travaillant à nos campagnes électorales ou autres activités ou y étant associée en quelque façon soit toujours consciente des principes susvisés et agisse de tout temps en conséquence.»*

Concernant les médias, leur responsabilité est triple : représenter à la fois plus et mieux la diversité de la société française ; donner davantage la parole aux tenants d'une vision pacifiée et positive de la France plurielle ; s'engager à ce que la composition des travailleurs du secteur reflète la pluralité de la société française. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les actions du CSA, qui a formulé un certain nombre de préconisations que la CNCDH souhaite ici relayer.

Pour sa part, la CNCDH souhaite particulièrement insister sur la formation nécessaire des acteurs de l'audiovisuel (et notamment des journalistes et des présentateurs) à la rhétorique discriminatoire pour qu'ils soient à même de l'identifier et de réagir en conséquence. En effet, le CSA, dans ses interventions auprès des chaînes de télévision et de radio<sup>32</sup>, met souvent en cause l'absence de contradiction et de mise en perspective des propos signalés comme problématiques, caractérisant une insuffisante maîtrise de l'antenne.

Enfin, au-delà des médias audiovisuels, il apparaît primordial d'agir sur la déferlante de contenus de haine sur Internet et les réseaux sociaux. Or le CSA n'a pas pour mission de réguler ces espaces de communication numérique, et se limite aux services de médias audiovisuels à la demande, sans intégrer, notamment, les vidéos publiées par des particuliers sur des plateformes de partage de vidéos. Dans ce cadre, la CNCDH note avec satisfaction que les conditions d'encadrement des messages audiovisuels diffusés sur Internet seront amenées à évoluer à l'issue de la procédure de révision de la directive européenne dite « Services de médias audiovisuels » (SMA)<sup>33</sup>, notamment en élargissant son champ d'application aux plateformes de partage de vidéos, aux

32. Voir la contribution écrite du CSA.

33. La directive SMA, qui établit le cadre réglementaire général pour l'exercice des activités des services de médias audiovisuels dans l'Union européenne, prévoit une interdiction des contenus haineux à l'antenne. Compte tenu des développements technologiques et des changements intervenus dans la structure du marché audiovisuel, la Commission européenne a proposé un projet de révision de cette directive en mai 2016, étendant son champ d'application aux plateformes de partage de vidéos (dont YouTube ou Dailymotion). L'orientation générale adoptée le 23 mai 2017 par le Conseil de l'Union européenne comporte des avancées appréciables, en élargissant le spectre des acteurs concernés, à l'instar des réseaux sociaux, qui devront aussi se soumettre à la corégulation prévue par la directive. À la date de finalisation du rapport, le processus d'adoption n'a pas encore abouti mais est sur le point de l'être, et devra être suivi d'une transposition de la directive en France.

réseaux sociaux, voire aux plateformes de diffusion en direct sur Internet dans un objectif de meilleure régulation. En matière de lutte contre les discours de haine sur Internet, la CNCNDH renvoie à son avis dédié de février 2015<sup>34</sup>, à la section 4 du présent chapitre et à la section 3 du chapitre 2.

### Les recommandations du CSA pour améliorer la représentation de la diversité de la société française dans les médias :

- Encourager les chaînes de télévision à prendre des engagements chiffrés s'agissant de la présence des personnes représentatives de la diversité dans les fictions commandées, comme c'est déjà le cas pour certaines chaînes.
- Porter une attention particulière sur la qualité des rôles tenus dans les fictions par les personnes représentatives de la diversité, les personnes perçues comme non-blanches étant encore trop souvent présentées sous un mauvais jour<sup>35</sup>.
- Inciter les médias audiovisuels à faire un bilan annuel d'application de la clause « diversité » présente dans les contrats de programmes commandés<sup>36</sup>.
- Encourager les chaînes de télévision à davantage exploiter les résultats du baromètre de la diversité comme outil d'une part, d'évaluation de leur programmation et, d'autre part, de détermination des objectifs à atteindre pour améliorer la représentation de la diversité sur leurs antennes.
- Inciter les chaînes à traiter, sur leurs antennes, la question de la pauvreté.
- Inclure dans le baromètre de la diversité un critère de mesure de la représentation des personnes en situation de pauvreté, ce qui sera fait dans la vague 2017 de ce dernier.
- Systématiser la formation des personnels à la diversité au sein des entreprises audiovisuelles.
- Promouvoir davantage les réussites individuelles de personnes d'origines, de religions et de catégories sociales diverses afin de permettre notamment aux jeunes de nourrir des ambitions nouvelles. Les chaînes devraient notamment faire intervenir dans chaque édition des journaux télévisés, des personnes représentatives de la diversité (origine, âge, handicap, catégorie socioprofessionnelle) en qualité d'experts et de simples témoins.
- Créer des ateliers d'écriture pour certaines fictions, ouverts à de jeunes talents, réalisateurs et scénaristes, afin de leur donner la possibilité de participer à ce travail de conception, et ainsi porter un nouveau regard sur les sujets.

34. <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-la-lutte-contre-les-discours-de-haine-sur-internet>

35. D'après le Baromètre 2016 de la diversité du CSA, si la distribution des rôles reste nettement plus favorable aux « personnes perçues comme blanches », la situation s'améliore quelque peu avec une représentation à hauteur de 16 % des « personnes perçues comme non-blanches » (contre 14 % en 2014 et en 2015). Toutefois, elles sont encore trop souvent présentées sous un mauvais jour, avec une surreprésentation dans les activités marginales ou illégales (<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-observatoires/L-observatoire-de-la-diversite/Les-resultats-de-la-vague-2016-du-barometre-de-la-diversite>)

36. Il est précisé que « si toutes les chaînes soumises à la délibération du 10 novembre 2009 modifiée ont déclaré avoir institué et systématisé dans les contrats de commande de programmes une clause "diversité", le Conseil ne dispose pas des termes exacts de cette dernière pour chacune des chaînes. Il ne dispose pas non plus d'informations lui permettant d'évaluer ses effets sur les programmes ».

### 3. Former pour aiguïser l'esprit critique dès le plus jeune âge

#### A. L'éveil des consciences en milieu scolaire

Lieu d'apprentissage du vivre ensemble et de la construction de l'esprit citoyen, l'école demeure l'un des remparts les plus efficaces contre toutes les expressions de racisme. L'ouverture d'esprit qui caractérise les jeunes les rend en effet plus réceptifs aux discours qui incitent à la tolérance et à l'ouverture à l'autre ; mais ils sont aussi vulnérables aux incitations au mépris ou à la haine, ainsi qu'à la propagation des stéréotypes. L'école est aussi le lieu privilégié du développement et de l'épanouissement personnel, à ce titre, chaque élève doit pouvoir évoluer dans le respect de ses différences et de celles des autres. Aussi, le ministère de l'Éducation nationale (et ses partenaires institutionnels et non institutionnels) est en première ligne dans l'action publique de lutte contre le racisme et toutes les formes d'intolérance.

La CNCDH déplore ainsi vivement ne pas être en mesure d'assurer le suivi des recommandations adressées au ministère de l'Éducation nationale, n'ayant pas reçu sa contribution dans les délais impartis<sup>37</sup>. Elle rappelle toutefois les principales préconisations formulées dans son précédent rapport, qui doivent être lues à la lumière de l'analyse approfondie de l'action dudit ministère réalisée l'année dernière<sup>38</sup>. Celles-ci devront être confrontées avec l'effectivité de la réalisation des initiatives portées par l'Éducation nationale tels que le parcours citoyen.

#### Principales recommandations de la CNCDH adressées au ministère de l'Éducation nationale, ainsi qu'à ses partenaires institutionnels et non institutionnels (rapport 2016)

- 1) La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de poursuivre et d'amplifier les mesures visant à promouvoir un apprentissage actif de la citoyenneté (pratiques collaboratives entre élèves, argumentation, engagement...), voie qui permet à l'élève de mieux comprendre et s'approprier les valeurs de la République.
- 2) La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'évaluer en 2017 (soit deux ans après son entrée en vigueur) la mise en place de l'enseignement moral et civique, et de prévoir un bilan d'étape de l'ensemble du parcours citoyen pour 2018, afin d'observer les avancées et de mieux cerner les besoins des acteurs de l'éducation en termes d'accompagnement. Elle appelle également le ministère à évaluer la mise en place de l'enseignement laïc des faits religieux, en partenariat avec l'Observatoire de la laïcité.
- 3) La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'encourager le débat en milieu scolaire, en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou, de façon à aider l'élève à former son jugement et son esprit critique dans le cadre d'un dialogue construit et constructif. Pour y parvenir, elle préconise la mise en place au sein des établissements scolaires d'espaces de discussion : débats à partir de dilemmes moraux concernant les élèves ou discussions à visée philosophique, pour les plus jeunes ; ateliers sur le décryptage de l'actualité et des faits de société, pour les collégiens en fin de cycle et les lycéens.
- 4) La CNCDH recommande que soient abordées en classe des questions telles que l'esclavage, les génocides, l'immigration et la diversité des civilisations avec le souci de mieux lutter contre les préjugés et les stéréotypes. Il en va de même pour la notion de « race » afin de montrer aux élèves que cette notion n'a

37. Cf. Introduction de la partie 1, chapitre 1.

38. Rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, p. 148-181 : <http://www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-2016-sur-la-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenophobie>

aucune réalité scientifique. De manière plus spécifique, elle recommande d'accorder davantage de place à l'histoire de l'immigration et des « migrations » dans les programmes d'histoire et de géographie ; de poursuivre le mouvement visant à ouvrir l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques de manière à inventer un récit à plusieurs voix, pour que chaque Français puisse reconnaître son appartenance à un « nous » collectif inclusif. L'histoire des populations et des territoires ultramarins, ainsi que celle des populations roms et des gens du voyage, devrait également être davantage prise en compte.

5) La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de poursuivre le développement d'outils de recensement et de mise en réseau des établissements culturels, des fondations mémorielles et des lieux de mémoire et d'histoire susceptibles de proposer des actions pédagogiques aux élèves. Elle alerte le ministère sur la nécessité, d'une part, de s'assurer du traitement équilibré des différentes « mémoires » attachées à la population française et, d'autre part, de rappeler aux équipes éducatives et pédagogiques l'importance d'inscrire la visite d'un lieu mémoriel dans un projet pédagogique et didactique.

6) La CNCDH appelle le ministère à être particulièrement vigilant quant à l'utilisation, dans le cadre des différentes disciplines, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et à l'éducation aux médias et à l'information, prenant en compte les enjeux du numérique et de ses usages dans le respect des principes moraux et civiques.

7) La CNCDH encourage le ministère à pérenniser ses efforts de formation autour de la pédagogie de la laïcité, afin que chacun s'approprie les règles de droit afférentes, qu'une posture de dialogue (et non d'interdiction) soit privilégiée, et de promouvoir des temps d'échange collectifs pour évoquer les problèmes susceptibles de se poser, dans le cadre de la formation, et au sein des établissements scolaires.

8) La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de renforcer considérablement ses efforts de formation des enseignants et des autres membres de la communauté éducative, en rendant la formation initiale moins académique, et en développant significativement l'offre de formation continue, visiblement sous-dotée, en la centrant davantage sur les besoins identifiés. Il est particulièrement nécessaire de renforcer, dans le cadre de la formation continue, la formation aux médias et à l'information, à l'utilisation des nouvelles technologies et aux usages numériques responsables. L'insertion d'un module obligatoire sur l'enseignement laïc des faits religieux dans la formation initiale des professeurs du primaire comme du secondaire, et dans celle des personnels d'encadrement, est également souhaitable.

9) La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à poursuivre ses efforts en matière de production de ressources pour lutter contre le racisme, en lien avec les personnels de l'éducation, afin que le champ couvert, les contenus de formation et les outils pédagogiques répondent à leurs besoins. L'élaboration d'un guide pédagogique sur la façon d'aborder les questions sensibles avec les élèves et de supports sur les sujets propices aux amalgames et aux préjugés, partant des questions susceptibles d'être posées par les élèves et actualisées à l'aune de l'actualité et des débats de société, pourraient constituer des outils utiles au traitement de sujets difficiles. La CNCDH recommande tout particulièrement de développer les temps d'échange sur les situations de travail et l'appropriation des ressources du portail « Valeurs de la République », dans le cadre de la formation initiale et continue.

10) La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à poursuivre et à renforcer les liens avec les associations de lutte contre le racisme, les professionnels des médias et de l'éducation populaire pour favoriser les interventions auprès des jeunes. Il serait souhaitable de prévoir, au sein des académies, des temps d'échange à intervalles réguliers avec les partenaires de l'école (associations, réservistes, institutions de mémoire et de culture...) impliqués dans la promotion de la tolérance et du vivre ensemble de manière à favoriser les interactions et à explorer des pistes d'action éducative possibles. Les rectorats pourraient établir et publier un annuaire et une présentation succincte des dispositifs et des outils accessibles dans l'académie.

11) La CNCDH encourage vivement le Gouvernement à prolonger et à amplifier les mesures prises, dans l'élan de la mobilisation de l'école pour les valeurs de la République et de la loi de refondation du 8 juillet 2013, pour identifier et lutter contre les mécanismes qui engendrent des inégalités, parfois des discriminations, dans l'accès à l'éducation et en milieu scolaire, afin que la dynamique ne s'essouffle pas et que les objectifs d'égalité et de mixité sociale soient enfin atteints. Dans la mesure où le système éducatif français éprouve de grandes difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local, il est indispensable que le ministère assure le pilotage, le suivi et l'évaluation régulière des réformes engagées, sur le long terme.

12) La CNCDH recommande de renforcer les services d'orientation et de conseil aux élèves et à leurs familles, afin de leur donner les moyens de faire des choix éclairés, en luttant contre le défaut d'information, les stéréotypes et l'autocensure.

13) La CNCDH, convaincue que la manière dont les élèves sont affectés doit être repensée afin d'agir sur la mixité sociale des établissements, recommande de multiplier les expérimentations et d'envisager différents leviers d'action, en prenant notamment en compte les pistes de réflexion émises par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) dans son rapport de mai 2015. Le ministère doit s'assurer du suivi et de l'évaluation régulière des mesures prises, en évitant la juxtaposition et la reconduite de dispositifs dans le temps dont l'efficacité est contestable (plans de relance de l'éducation prioritaire, dispositifs de « compensation », formes diverses d'aide individualisée...). Le cas échéant, il conviendra de s'assurer que tous les établissements (publics et privés) s'impliquent dans cette démarche afin d'obtenir des changements significatifs sur le terrain.

## B. La formation au-delà de l'école

**Recommandation 12 :** la CNCDH invite les pouvoirs publics à former l'ensemble des agents exerçant une mission de service public à la lutte contre le racisme et les discriminations, en évaluant régulièrement les modules de formation proposés pour s'assurer que les techniques et les choix pédagogiques retenus sont adaptés aux objectifs poursuivis et aux attentes des bénéficiaires.

La plupart des ministères insistent particulièrement, dans leur contribution écrite, sur les efforts consentis en matière de formation de leurs agents sur ces thématiques<sup>39</sup>. Cette année encore, la CNCDH constate avec satisfaction que ces efforts ne faiblissent pas et que les formations proposées prévoient souvent l'intervention de tiers extérieurs, experts, acteurs associatifs ou délégués du Défenseur des droits, ce qu'il faut encourager pour en accroître la pertinence. À titre d'exemple, la lutte contre le racisme ou des thématiques connexes (transmission des valeurs de la République, laïcité, lutte contre les discriminations etc.) ont été inscrites ces dernières années dans le plan national de formation des équipes éducatives et pédagogiques. Le ministère de l'Intérieur fait également état du volume horaire conséquent que ces enseignements représentent sur l'ensemble de la scolarité des forces de sécurité, ainsi que d'une réelle volonté de diversifier les supports (modules de formation initiale ou continue, e-formation, séminaires, interventions d'associations, etc.) et les approches pédagogiques (cours théoriques sur la déontologie ou le droit, mises en situation, réunion-discussion...). De même, le ministère de la Justice décrit les formations dédiées à ces thématiques proposées aux agents relevant de son champ de compétence. La session de formation continue des magistrats intitulée « Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains », organisée conjointement par la CNCDH et l'École nationale de la magistrature (ENM), notamment, attire d'année en année un public de plus en plus large. Il apparaît que les autres ministères sont également sensibles à ces sujets, la prévention des discriminations faisant partie des priorités portées par les circulaires interministérielles de formation. Elle devrait d'ailleurs être intégrée dans le schéma directeur pour la formation professionnelle tout au long de la vie 2018-2020.

39. Voir lesdites contributions sur le site internet de la CNCDH.

En outre, l'Institut régional d'administration de Nantes a été mandaté par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la DILCRAH pour mettre en place un module de sensibilisation à la lutte contre les préjugés, le racisme et les discriminations de tous les nouveaux agents de la fonction publique d'État. Depuis 2015, plus de 150 formateurs internes, relevant de neuf ministères, ont été formés.

La CNCDH, tout en appelant à la poursuite de ces efforts, formulera plusieurs recommandations.

D'une part, il apparaît que les auditeurs de justice ne sont sensibilisés qu'à la marge à la technicité juridique du contentieux raciste<sup>40</sup>, et la CNCDH s'interroge sur l'effectivité de la formation dédiée des magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire et des personnels investis dans les pôles antidiscriminations. Elle préconise qu'une formation spécifique soit délivrée systématiquement pour l'ensemble des référents antidiscriminations (dans les ressorts juridiques mais aussi, le cas échéant, à l'attention des référents désignés par le ministère de l'Intérieur au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie). À cet égard, le ministère de la Justice (et le cas échéant le ministère de l'Intérieur) devrait inviter ces derniers à assister à la session de formation continue organisée par la CNCDH. S'agissant des magistrats, il serait utile d'envisager d'inclure, dans la formation initiale, un module sur la technicité du contentieux raciste (et plus généralement du contentieux relevant du champ des « crimes de haine »), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

D'autre part, la CNCDH recommande que le module obligatoire de sensibilisation à la lutte contre le racisme et les discriminations, actuellement destiné aux nouveaux agents de la fonction publique d'État, soit décliné dans le champ de la formation continue des agents de l'État et déployé dans le cadre de la formation initiale et continue des agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Par ailleurs, les pouvoirs publics devraient encourager les écoles de formation à s'appuyer le plus largement possible sur l'état des lieux dressé chaque année par la CNCDH sur le racisme en France, dans le cadre de leur formation initiale et continue, en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées. La formation doit porter tant sur les caractéristiques des actes racistes (volume et nature de la délinquance raciste constatée, profil des victimes et des auteurs, modes opératoires, types de passage à l'acte), que sur les dynamiques qui les sous-tendent, ainsi que leurs conséquences sur le vivre ensemble et la trajectoire de vie des personnes.

Enfin, la CNCDH invite la DILCRAH, d'une part, à dresser un état des lieux de l'ensemble des formations proposées aux agents exerçant une mission de service public sur les questions de racisme et de discrimination et, d'autre part, à envisager la conduite d'une mission d'évaluation des modules de formation proposés pour s'assurer de leur pertinence et envisager, le cas échéant, des

40. Au stade de leur formation initiale, les auditeurs de justice sont sensibilisés à la marge aux questions de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, dans le cadre d'une séquence dédiée à la lutte contre les discriminations.

voies d'amélioration possibles (cf. chapitre 2). Si des évaluations sont menées à l'issue de chaque session de formation continue, aucune mission d'évaluation approfondie n'a encore été menée à la connaissance de la CNCDH pour s'assurer de la pertinence des formations (initiale et continue) proposées.

**Recommandation 13 :** la CNCDH recommande que la constitution du réseau de référents racisme-antisémitisme dans les établissements d'enseignement supérieur se concrétise par la mise en place d'actions concrètes dans le champ de la formation, de la recherche et de la « vie de campus ».

Dans son précédent rapport, la CNCDH avait salué la mobilisation de l'enseignement supérieur et de la recherche sur ces thématiques, particulièrement forte depuis 2015. Entre autres, le lancement du réseau des référents « racisme et antisémitisme » en décembre 2016 vise à informer, sensibiliser et lutter contre ces phénomènes au sein des établissements. La CNCDH ne peut que réitérer sa recommandation quant à l'animation effective de ce réseau pour qu'il se traduise par la mise en place d'actions concrètes dans le champ de la formation, de la recherche et de la « vie de campus ». Elle déplore que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n'ait pas donné suite à sa demande de contribution pour faire état des avancées en la matière.

## Section 3

# Condamner les auteurs et protéger les victimes

Une politique pénale cohérente, juste et efficace, est celle qui trouve l'équilibre entre les droits des victimes et les droits de la défense. C'est une politique qui apporte des réponses concrètes aux faits commis, d'une part en condamnant les auteurs en insistant sur le rôle préventif de la peine et, d'autre part, en protégeant les victimes, en leur assurant notamment une reconnaissance de leur préjudice.

La politique pénale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme s'appuie sur un processus allant du signalement jusqu'au traitement judiciaire, impliquant toute une série d'acteurs dont l'action est complémentaire : personnels de police et de gendarmerie, associations d'aide aux victimes, enquêteurs et magistrats (parquet et siège).

La CNCDH souligne régulièrement, dans ses rapports successifs, la discordance entre l'arsenal juridique français qui est très étoffé et la faiblesse des poursuites judiciaires en la matière. Si elle salue les réponses apportées par les ministères de l'Intérieur et de la Justice pour diversifier la réponse pénale et mettre en place des actions concrètes, elle recommande que les efforts entrepris soient poursuivis par le nouveau Gouvernement.

## 1. Le cadre légal

Le cadre légal qui s'applique aux infractions à caractère raciste est considéré par la CNCDH comme globalement satisfaisant. Sa particularité se situe dans le fait que certaines infractions sont réprimées par le droit commun et d'autres par le droit de la presse, issu de la loi du 29 juillet 1881. La première loi ayant institué une répression pénale des délits racistes date du 1<sup>er</sup> juillet 1972 (dite loi « Pleven »). Elle a ensuite été complétée par la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 *visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe*. Le mobile raciste a été érigé en circonstance aggravante pour certains crimes et délits de droit commun tels que les homicides, les viols et les violences volontaires. La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité* a étendu la liste des infractions susceptibles d'être aggravées par la circonstance tenant au mobile raciste et a allongé les délais de prescriptions pour certaines infractions.

Enfin, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017, a généralisé la circonstance aggravante de racisme à l'ensemble des crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement, et non plus seulement à certaines infractions. Précisément, cela signifie que les peines encourues sont aggravées lorsque l'infraction a été commise à raison de l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une

ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée (article 132-76 du Code pénal) ou de son orientation sexuelle (article 132-77 du Code pénal)<sup>41</sup>.

La loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté* du 27 janvier 2017 a également apporté des modifications de fond aux différents délits prévus par la loi *sur la liberté de la presse* du 29 juillet 1881. Ainsi, comme le précise la circulaire de la DACG du 20 avril 2017 présentant les dispositions du droit pénal ou de procédure pénale de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*<sup>42</sup>, le législateur a notamment :

- ajouté la peine complémentaire de stage de citoyenneté ;
- étendu les possibilités de saisies d'écrits et d'arrêt de diffusion en ligne ;
- prévu que la requalification est toujours possible entre les délits de provocations, de diffamations et d'injures racistes ou discriminatoires, par dérogation à l'interdiction de principe résultant de l'interprétation par la cour de cassation de l'exigence de qualification posée par la loi de 1881 ;
- supprimé l'exigence d'articulation et de qualification des faits dans les réquisitions du parquet interruptives de prescription ;
- élevé la peine des injures racistes ou discriminatoires (initialement 6 mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende) au même niveau que celle des provocations et des diffamations racistes ou discriminatoires (un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende) ;
- exclu l'excuse de provocation en matière d'injures racistes ou discriminatoires, inscrivant dans le marbre de la loi une jurisprudence ancienne clairement établie ;
- étendu les nouvelles règles procédurales instituées pour ces délits aux contraventions de provocation, de diffamation ou d'injures non publiques à caractère discriminatoire prévues par le Code pénal ;
- étendu la répression de l'apologie et la contestation de crimes contre l'humanité.

La CNCDH se réjouit que les infractions relatives aux abus de la liberté d'expression aient été maintenues dans la loi du 29 juillet 1881, et non basculées dans le Code pénal comme initialement prévu. Dans l'ensemble, les évolutions apportées vont dans le sens de ses préconisations<sup>43</sup>.

**Recommandation 14 :** la CNCDH recommande, pour les délits à caractère raciste relevant du droit de la presse, le maintien de l'échelle des peines encourues prévues par la loi du 29 juillet 1881. À défaut, la loi pénale perdrait en cohérence et en expressivité quant aux valeurs défendues par la société.

Dans le cadre de la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté*, la peine encourue pour injure raciste ou discriminatoire (initialement six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende) a été élevée au même niveau que celles de provocations à la haine ou à la violence et des diffamations discriminatoires, (un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende).

La CNCDH n'y était pas favorable en raison de l'importance du principe de cohérence de l'échelle des peines encourues, ces dernières devant être proportionnées à la gravité de l'acte. Or il est acquis en droit de la presse que la

41. Voir le tableau récapitulatif (introduction du chapitre 4 de la partie 1 du présent rapport).

42. [www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSD1712060C.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1712060C.pdf)

43. Voir l'édition 2016 du présent rapport et son Avis du 7 juillet 2016 *sur le projet de loi « Égalité & Citoyenneté »*.

diffamation et la provocation « simples » sont plus graves que l'injure « simple ». Aussi la CNCDH avait préconisé le maintien de l'échelle des peines encourues pour que la loi pénale ne perde pas en cohérence et en expressivité.

Elle tient également à rappeler que l'alignement de la peine encourue en matière d'injure sur celle encourue en matière de diffamation se heurte à un manque de sens d'un point de vue purement pratique, dans la mesure où il a été observé que les peines prononcées par les tribunaux pour injure atteignaient rarement le quantum maximal. Il est donc peu probable que l'élévation de la peine encourue alourdisse la peine qui sera effectivement prononcée.

Il apparaît bien plus nécessaire de lutter contre le phénomène de sous-déclaration des actes racistes, plutôt que d'élever le niveau des peines encourues qui sont déjà très éloignées des peines effectivement prononcées. En effet, la sévérité de la peine est moins de nature à décourager le passage à l'acte que la certitude d'être poursuivi pour les actes commis.

En revanche, la CNCDH se félicite que la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté* n'ait pas fusionné les délits d'injure et de diffamation à caractère raciste.

**Recommandation 15 : la CNCDH recommande d'élargir l'action de groupe à toutes les formes de discrimination et d'envisager de l'introduire dans le droit français sans la limiter à un domaine précis (discriminations, consommation, etc.).**

La loi n° 2016-1457 du 18 novembre 2016 *relative à la modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle* a introduit des dispositions qui ouvrent l'action de groupe en matière de discrimination, fondée sur la loi du 27 mai 2008<sup>44</sup>, notamment dans le cadre des relations de travail<sup>45</sup>, que ce soit dans l'emploi privé (Code du travail) ou dans l'emploi public (Code de justice administrative). Elle peut avoir pour objet soit la cessation d'un manquement soit l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit ces deux fins.

Dans ce cadre, les associations déclarées depuis cinq ans au moins intervenant dans la lutte contre les discriminations peuvent agir devant une juridiction civile ou administrative, afin d'établir qu'une ou plusieurs personnes physiques font l'objet d'une discrimination directe ou indirecte<sup>46</sup>.

44. Elle se fonde sur les critères de discriminations prévus par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations : « Son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée. »

45. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle prévoit un dispositif dit « socle » destiné à fournir un cadre juridique général et des déclinaisons par matière. Dans la sphère du travail, après une phase de dialogue social préalable à la saisine du juge, ce dispositif permet à plusieurs personnes d'agir en justice, par l'intermédiaire d'un syndicat ou d'une association, pour obtenir la cessation du manquement et la réparation des préjudices.

46. Au sens de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

S'agissant des discriminations dans le cadre de l'emploi public ou privé, les organisations syndicales peuvent agir au nom de plusieurs salariés ou agents publics faisant l'objet d'une discrimination, dans l'accès à l'emploi ou en poste, directe ou indirecte, fondée notamment sur « *son appartenance ou sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une prétendue race* », motifs ajoutés à l'article L. 1132-1 du Code du travail par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant d'autres dispositions en matière sociale et économique.

La CNCDH se réjouit de l'introduction de l'action de groupe, en ce qu'elle facilite l'accès au droit et à un procès équitable, au sens de l'article 6-1 de la CESDH<sup>47</sup>, pour des personnes confrontées à un problème commun et qui, en raison de circonstances particulières, n'oseraient ou ne pourraient recourir efficacement à la justice. Elle rend également l'action en justice plus efficace dans la mesure où une action collective permet de faciliter la réunion de preuves.

Toutefois, la CNCDH note l'existence de « freins » à une mise en œuvre effective de l'action de groupe. D'une part, le fait qu'elle soit en matière d'emploi réservée aux seules associations et syndicats et que les dépenses et frais liés à la procédure soient pris en charge, à ses débuts, par l'association ou le syndicat en question<sup>48</sup>, peuvent restreindre sa portée. Ainsi, la CNCDH rappelle qu'il est important que la mise en œuvre de l'action de groupe fasse l'objet d'un suivi afin d'y apporter, le cas échéant, les améliorations nécessaires à sa pleine effectivité.

**Recommandation 16 :** la CNCDH rappelle la nécessité pour la France de mettre en œuvre les recommandations des organes des traités relatives à la problématique de l'intersectionnalité. Pour ce faire, il serait très souhaitable que la France mène une réflexion sur cette approche plus ambitieuse des discriminations et repense son droit, ou à défaut, la mise en œuvre de son droit, en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes. La CNCDH recommande que cette réflexion soit mise à l'agenda interministériel, et souhaite y être pleinement associée, afin de promouvoir l'approche fondée sur les droits de l'homme et porter la voix des plus vulnérables. Elle invite tout particulièrement la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) à s'approprier ces réflexions. De même, le législateur et le juge devraient prendre en compte le cumul et l'intersectionnalité des discriminations et en assurer une juste réparation.

47. Article 6-1 : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

48. Le mandat emporte avance par le demandeur à l'action de toutes les dépenses et frais liés à la procédure et représentation des personnes intéressées lors du déroulement d'éventuelles mesures d'instruction et lors de l'action en justice tendant à la réparation du préjudice subi (décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle).

Certains groupes peuvent être victimes de racisme, mais subir également un préjudice en raison d'autres critères tels que le sexe, la précarité sociale ou le lieu de résidence, la notion d'intersectionnalité permettant de rendre compte de ces situations de vulnérabilités particulières, à la jonction de plusieurs critères de discrimination<sup>49</sup>.

Les comités des Nations unies s'inquiètent régulièrement de l'insuffisante prise en compte de cette problématique dans l'élaboration et la mise en œuvre des textes de loi en France. Précisément, il apparaît que, dans la pratique, les enquêteurs et les magistrats auraient tendance à arrêter les investigations dès lors qu'un motif de discrimination prohibé est suffisamment établi pour permettre la qualification de l'infraction, au détriment de la complexité des faits. Ainsi, alors même que la loi française prohibe plus d'une vingtaine de motifs discriminatoires<sup>50</sup>, les victimes rencontrent souvent des difficultés à faire valoir une discrimination qui serait fondée sur plusieurs motifs combinés, le juge examinant souvent les moyens soulevés les uns après les autres.

En effet, les infractions sont définies de telle sorte que chacun des mobiles de haine prohibés par la loi pénale permet de caractériser l'infraction, quel que soit le nombre de mobiles retenus. Si cette méthode a le mérite de simplifier la procédure, elle présente l'inconvénient de ne pas encourager les enquêteurs et les magistrats à saisir pénalement l'intégralité du fait infractionnel<sup>51</sup>. Face à des discriminations multidimensionnelles, la réponse judiciaire apportée peut ainsi apparaître insuffisante. Précisément, la recherche de simplification qui consiste à ne retenir qu'un seul motif, celui qui paraît le plus facile à caractériser, conduit à des qualifications juridiques d'infraction ne tenant souvent pas compte de la pluralité des mobiles. Cela ne rend pas bien compte du caractère complexe du fait infractionnel ni du ressenti de la victime et a aussi pour effet de limiter la représentativité des résultats statistiques.

Il est à noter, à cet effet, que le Défenseur des droits<sup>52</sup> s'interroge sur la multiplication des critères de discrimination au fil du temps, qui serait susceptible d'entraîner un risque de dilution, ainsi qu'une incompréhension de la part de la victime qui ne comprendrait pas pourquoi certains critères sont retenus et d'autres non.

49. Pour plus de détails sur la notion, se référer à la partie 1, chapitre 4, section 3, 3) B) 2).

50. Article 225-1 du Code pénal.

51. Quant au droit de la presse, il définit et réprime les injures, les diffamations et les incitations à la haine pour les motifs suivants : l'origine ou l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, le sexe, l'orientation ou l'identité sexuelle, ou le handicap. Ainsi, ce sont cinq critères qui s'apparentent au racisme et trois autres mobiles haineux. Ces motifs sont précisés dans des alinéas distincts des articles concernés. Le code pénal prévoit également l'aggravation des sanctions pour les atteintes à l'intégrité physique commises « à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée » (article 132-76 du Code pénal). Il prévoit également d'ériger en circonstance aggravante le fait de commettre ces atteintes « à raison de l'orientation sexuelle de la victime » (article 132-77 du Code pénal). L'identité sexuelle n'est donc plus visée, seule l'orientation sexuelle étant prévue; de même pour le handicap. En matière d'atteintes aux biens, le Code pénal prévoit aussi une circonstance aggravante à l'infraction de vol « lorsqu'il est commis à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ou de son orientation ou identité sexuelle, vraie ou supposée » (article 311-4 du Code pénal).

52. Audition du Défenseur des droits (9 novembre 2017).

Cette application des critères confirme que la victime et son ressenti ne sont pas toujours bien pris en considération. L'incapacité de la justice à saisir l'intégralité du fait infractionnel et du vécu de la victime peut être l'un des facteurs explicatifs du phénomène massif de sous-déclaration, puisque les victimes considèrent que le processus pénal ne sera pas en capacité de constater l'infraction subie et d'y apporter une réponse, notamment en ce qui concerne la réparation.

Dans ce contexte, la CNCDH rappelle qu'il est indispensable de replacer la victime au centre de la réflexion. À cet égard, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé notamment « *de simplifier les voies légales ouvertes aux requérants, d'harmoniser les sanctions et les régimes d'indemnisations pour violation des lois antidiscriminations et de prévoir la possibilité de traiter conjointement les multiples cas de discriminations* »<sup>53</sup>. La France devrait engager une réflexion sur une application juste et efficace des critères afin de repenser son droit, ou à défaut, la mise en œuvre de son droit, en prenant en compte ces vulnérabilités particulières (discriminations pluridimensionnelles), en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes, afin de leur apporter une réponse judiciaire adaptée. La DILCRAH, en lien notamment avec le ministère de la Justice, devrait s'appropriier ces réflexions.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte l'effet éducatif mais aussi dissuasif de la peine. Or, dans la mesure où la peine encourue est la même selon le nombre de critères, son effet dissuasif est amoindri. C'est pourquoi, il pourrait être envisagé une peine qui reflète l'aspect multidimensionnel de l'infraction. On pourrait imaginer, par exemple, une majoration de la peine encourue en fonction du nombre de motifs discriminatoires caractérisés.

## 2. L'accueil des victimes et la réception des plaintes

Toute personne victime d'une infraction peut porter plainte, qu'elle soit mineure ou majeure. Toutefois, le dépôt de plainte n'est pas un acte anodin et il représente souvent une étape difficile pour la victime déjà éprouvée par les faits qu'elle a subis. Dans le cadre des infractions à caractère raciste ou discriminatoires, les nombreux freins identifiés permettent d'expliquer l'ampleur de la sous-déclaration<sup>54</sup>. De même, lorsque la procédure est lancée, de nombreuses victimes se désistent<sup>55</sup>. Dans ce contexte, une responsabilité particulière pèse sur le personnel qui va accueillir la victime, recevoir sa plainte et l'accompagner dans la procédure. Si les efforts déployés par le ministère de l'Intérieur pour améliorer l'accueil des victimes doivent être salués, certaines remontées de terrain font encore état de cas de refus de plainte, ou encore de la tendance de certains agents à préférer à la plainte l'enregistrement d'une main courante.

53. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 juillet 2016, p. 4.

54. Pour plus de détails sur les freins au dépôt de plainte identifiés, se référer à la partie 1, chapitre 4, section 3, 1) du présent rapport.

55. Une part importante des classements décidés par les parquets pour inopportunité des poursuites sont fondés sur la carence ou le désistement du plaignant. Voir la partie I, chapitre 2, section sur le bilan statistique du ministère de la Justice.

**Recommandation 17 :** la CNCDH recommande au ministère de la Justice et au ministère de l'Intérieur d'articuler leurs positions à l'égard des mains courantes et des procès-verbaux de renseignement judiciaire en cas d'infraction à caractère raciste, en donnant des consignes fortes aux enquêteurs, chacun dans son champ de responsabilité. La hiérarchie policière devrait ainsi donner des instructions très claires pour que les forces de l'ordre ne recourent plus à ces pratiques. Les Procureurs de la République devraient rappeler aux enquêteurs que la procédure pénale ne reconnaît pas les mains courantes et que les services d'enquête ont l'obligation de recevoir les plaintes. Le ministère de l'Intérieur devrait s'assurer qu'en cas de refus avéré de prendre la plainte, l'agent soit rappelé à l'ordre, et que la Justice en soit informée, afin de s'en saisir sous l'angle du délit d'entrave à la justice.

Au fil des éditions du rapport sur la lutte contre le racisme, la CNCDH ne cesse de contester la pratique des mains courantes<sup>56</sup>. Les remontées du terrain témoignent du fait que bien souvent les victimes d'actes racistes se trouvent découragées, par les policiers eux-mêmes, de déposer une plainte, et se voient proposer de faire consigner leur vécu dans une « main courante », alors même que cette dernière n'est pas portée à la connaissance des procureurs et donc ne fait pas l'objet de poursuites judiciaires. Par ailleurs, la pratique de la main courante n'existe pas textuellement et n'est pas une option prévue par le Code de procédure pénale.

En orientant les victimes vers ce mode de recueil d'un vécu douloureux, de surcroît à un moment où elles sont vulnérables, car atteintes dans leur identité, et donc peu enclines à chercher à faire valoir leurs droits face à un représentant de l'État récalcitrant, les enquêteurs empêchent le procureur de la République d'exercer ses prérogatives. L'autorité judiciaire, parce qu'elle n'a pas connaissance de ces faits, ne peut traiter pénalement les infractions que ceux-ci sont susceptibles de caractériser. Or il importe de rappeler que les agents de police et de gendarmerie n'ont en aucun cas le pouvoir de refuser de prendre une plainte, seul le procureur ayant l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire de choisir l'orientation à donner à une plainte.

Il ressort des échanges de la CNCDH avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice que cette difficulté est bien identifiée. La Commission note avec satisfaction la convergence de vue entre ces deux ministères, qui ont tous deux souligné leur préoccupation à cet égard.

Concernant le ministère de la Justice, il a réaffirmé dans sa contribution écrite au présent rapport la sensibilité des parquets à l'égard de cette question, en précisant que des instructions leur étaient régulièrement données en vue de décourager l'enregistrement des mains courantes des procès-verbaux de renseignement judiciaire en matière de racisme, et d'améliorer l'accueil des victimes. Le ministère encourage le travail de sensibilisation de la hiérarchie policière à l'échelle locale par les procureurs de la République. En outre, ces procédures donneraient souvent lieu à un traitement prioritaire avec signalement

56. Il est à noter que la gendarmerie ne recourt pas aux mains courantes, mais aux procès-verbaux de renseignements judiciaires.

systématique au parquet, certains parquets ayant même diffusé une fiche de signalement, ou « fiche réflexe » auprès des partenaires associatifs. S'agissant des instructions visant à prohiber ou *a minima* vivement déconseiller le recours aux mains courantes, la CNCDH appelle l'attention du ministère sur la nécessité d'instructions écrites, et non seulement orales, afin d'en accroître l'impact.

S'agissant du ministère de l'Intérieur, il a souligné dans sa contribution au présent rapport que l'accueil des victimes et la réception des plaintes sont une préoccupation constante et que des notes de service sont régulièrement adressées aux personnels de police et de gendarmerie afin de rappeler les conditions d'accueil et d'encourager la prise de plainte, notamment pour les infractions relevant du racisme. En guise d'exemple, il a été communiqué à la CNCDH trois notes.

La note de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) du 2 novembre 2015 intitulée « *Rappel des conditions d'accueil du public dans les services de sécurité publique* », rappelle que « *l'accueil dans les services de police est une priorité* » et que « *l'accueil de victimes de discrimination, d'homophobie, de racisme ou d'antisémitisme, ainsi que les suites données à leurs déclarations, devront faire l'objet d'une vigilance accrue* ». Il est précisé que « *les policiers veillent à accorder des facilités à leurs représentants en matière de dépôt de plaintes et de mains courantes* ».

De même, la note de service du 22 mars 2013 portant sur le « *rappel du principe de guichet unique pour la réception des plaintes* » rappelle à l'ensemble des personnels de police que « *les dispositions de l'article 15-3 du Code de procédure pénale et la charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes, imposent aux services de police de recueillir les plaintes des victimes, quel que soit le lieu de commission des faits, le lieu de domicile du plaignant ou encore de l'auteur* ». Elle précise également que « *dès lors qu'une victime fait connaître sa volonté de déposer plainte, les officiers ou agents de police judiciaire doivent donc toujours enregistrer sa plainte par procès-verbal* ».

Enfin, la circulaire interne à la gendarmerie n° 17 672 du 2 mars 2016, qui est venue apporter des précisions sur les droits des victimes d'infractions et sur l'entrée en vigueur des articles 10-2 à 10-5 du Code de procédure pénale (CPP), contient des dispositions prévoyant notamment que, pour les victimes d'actes ayant une motivation discriminatoire, raciste, ethnique et religieuse, au-delà des droits classiques accordés à toute personne (droit à la réparation du préjudice, droit à un interprète, etc.), une évaluation personnalisée des besoins de protection de la victime doit être effectuée par l'enquêteur. Cette dernière peut conduire aux mesures suivantes : audition de la victime dans des locaux adaptés, audition par des enquêteurs bénéficiant d'une formation spécifique ou auditions décalées dans le temps afin de préserver la victime.

La CNCDH note avec satisfaction l'attention portée à l'accueil des victimes d'actes racistes et discriminatoires et au rappel de leur droit à porter plainte. Toutefois, il est regrettable que ces instructions se limitent au rappel du droit à porter plainte pour toute personne, et de l'obligation pour les agents de la police et de la gendarmerie de prendre la plainte. La CNCDH réitère ainsi sa recommandation visant à adresser des instructions visant à prohiber, ou *a minima* vivement déconseiller, l'enregistrement des mains courantes et procès-verbaux

de renseignement judiciaires, en matière d'infractions racistes, comme c'est déjà le cas, par exemple, s'agissant des violences conjugales. En cas de suspicion de refus de plainte par un service de police ou de gendarmerie, les procureurs de la République devraient ouvrir une enquête pour entrave à la justice et le signaler à la hiérarchie du service concerné pour déclencher un traitement par la voie disciplinaire.

Par ailleurs, afin de s'assurer que le public bénéficie d'une information complète, la CNCDH préconise, si ce n'est pas déjà le cas, que le droit à porter plainte de toute personne et l'obligation de recevoir la plainte par les agents fassent l'objet d'un affichage dans chaque commissariat de police et brigade de gendarmerie.

Enfin, la CNCDH s'interroge sur le signal contradictoire envoyé par l'expérimentation du dispositif « *main courante gendarmerie* » dans la Somme, qui vise à faciliter le recueil et l'enregistrement d'événements ou d'informations rapportés par un citoyen n'entrant pas dans le champ de la procédure pénale. Le fait d'introduire cette notion en gendarmerie risque de créer une ambiguïté et inciter à utiliser la main courante, en lieu et place de l'enregistrement de la plainte. Il serait ainsi opportun d'inscrire ce dispositif dans une réflexion plus large portant sur les outils de signalement des faits qui ne caractérisent pas forcément une infraction, dans une approche globale visant au premier chef à faire reculer le phénomène de sous-déclaration qui reste aujourd'hui massif et très préoccupant.

**Recommandation 18 :** la CNCDH recommande que des actions de formation spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémites soient dispensées à l'ensemble des personnels de la gendarmerie et de la police, quel que soit leur échelon hiérarchique. Les agents de police et de gendarmerie devraient également être formés au maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste, malaisées à manier, et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi.

Afin d'améliorer l'accueil et la prise en compte des infractions à caractère raciste, la CNCDH recommande d'insister sur la formation spécifique des personnels de gendarmerie et de police. Elle salue les efforts faits en ce sens.

Le ministère de l'Intérieur a indiqué, dans sa contribution au présent rapport, que l'ensemble des forces de sécurité suivent, tant en formation initiale qu'en formation continue, des enseignements sur la déontologie, l'accueil des victimes et le traitement des actes racistes ou les discriminations et qu'il est fait appel à ces intervenants extérieurs spécialisés sur ces questions, tels que les associations de défense des droits de l'homme ou de lutte contre le racisme et les discriminations (LICRA, FLAG, etc.) ou encore le Défenseur des droits et la DILCRAH. La CNCDH salue l'interaction avec des intervenants extérieurs.

En ce qui concerne les fonctionnaires de la police nationale, le ministère de l'Intérieur mentionne notamment que deux formations portant spécifiquement sur l'accueil du public ont été récemment mises en place :

- une formation à l’attention des « *référénts accueil* »<sup>57</sup>, afin de professionnaliser la mission d’accueil et d’optimiser l’organisation, la coordination et l’évaluation du service d’accueil ;
- une formation proposée aux agents occupant des fonctions permanentes ou occasionnelles d’accueil, afin de leur permettre d’appréhender les enjeux de la mission d’accueil. La participation d’intervenants extérieurs (association « SOS victimes », mairie et services d’urgence) est prévue pour échanger sur les pratiques, les contraintes, les modes de fonctionnement mis en place.

Au cours de ces deux formations, le ministère précise qu’une attention particulière est portée à toutes les formes de discrimination et à l’accueil des victimes de tels actes.

Par ailleurs, il est à noter que le *guide pratique de lutte contre les discriminations, le racisme, l’antisémitisme, la xénophobie et l’homophobie*, disponible sur l’Intranet, est en cours de refonte par la DCRFPN<sup>58</sup>, afin de prendre en considération les modifications récentes issues de la loi du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté.

En ce qui concerne les gendarmes, ces thématiques sont également traitées au cours de la formation initiale et continue, soit par le biais de parcours de formation propres à l’éthique et à la déontologie, soit par le biais d’enseignements transverses conjoints avec d’autres modules de formation (police judiciaire ou police administrative). Il existe notamment une formation aux techniques d’accueil du public, prenant en compte la particulière vulnérabilité des victimes d’actes à caractère raciste et discriminatoire. À cette occasion, les textes fondamentaux font l’objet d’une étude approfondie (le code de déontologie, la charte d’accueil du public et d’assistance aux victimes).

En outre, le guide de l’enquêteur « *Réprimer les discriminations et les infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe* » est fourni à l’ensemble des gendarmes lors de leur formation à la qualification d’officier de police judiciaire (OPJ). Parallèlement, des modules créés en partenariat avec la LICRA et la DILCRAH sont insérés sur la base intranet de la gendarmerie et des dépliants leur sont également remis au cours de la scolarité. Ces documents fournissent des éléments contextuels et juridiques permettant d’identifier un acte à caractère raciste ou antisémite et d’en connaître les références textuelles et les spécificités procédurales.

En complément, des modules d’enseignement à distance (EAD) ont été créés en partenariat avec les diverses associations et institutions compétentes.

La CNCDH encourage la police et la gendarmerie à poursuivre leurs efforts dans le champ de la formation initiale et continue, en veillant régulièrement à ce que les modules proposés soient adaptés aux besoins identifiés et actualisés afin de prendre en compte l’évolution du contentieux (profil des victimes, des

57. Le référent accueil doit effectuer un contrôle qualité dans le service, tout en étant conseiller technique auprès du chef de service et un soutien hiérarchique auprès des fonctionnaires travaillant à l’accueil.

58. Axe essentiel de la politique ministérielle, la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale a été créée par arrêté du 27 janvier 2017 en vue de poursuivre le développement de la formation des personnels de la police nationale.

personnes mises en cause, vecteurs de diffusion des discours de haine, type de passage à l'acte) et des dispositions légales.

**Recommandation 19 :** la CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur de demander à l'Inspection générale de l'administration (IGA) de réaliser, avec le concours des services d'inspection et des associations d'aides aux victimes, une mission chargée d'évaluer la qualité de l'accueil des victimes et de la prise de plainte dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, en essayant notamment de cerner les contours du phénomène de refus de plainte et d'identifier des leviers d'actions possibles.

Dans le cadre des efforts déployés par le ministère de l'Intérieur pour professionnaliser la mission d'accueil, la CNCDH avait recommandé dans son précédent rapport que soit effectuée une mission chargée d'évaluer la qualité de l'accueil des victimes et de la prise de plainte, en essayant notamment de mieux cerner les contours du phénomène de refus de plainte.

En réponse, le ministère de l'Intérieur a indiqué que des contrôles réguliers étaient effectués.

Précisément, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) procède, depuis l'année 2008, à des contrôles inopinés de la qualité de l'accueil des victimes dans les commissariats. Ces contrôles portent sur les conditions matérielles dans lesquelles elles sont reçues, l'organisation du dispositif d'accueil, de prise de plaintes et de réponse aux déclarants, ainsi que la qualité de la prise en compte de la victime et du suivi des plaintes.

Des constats sont réalisés sur place, dans un premier temps sous couvert d'anonymat, puis en questionnant divers personnels du service et en interrogeant un échantillon de victimes sur leur degré de satisfaction. À l'issue de chaque contrôle, l'auditeur émet des recommandations en cas de constatation de manquements, qui font l'objet d'un suivi. Un bilan annuel de l'ensemble des contrôles est ensuite établi, en conclusion duquel sont émises des recommandations visant à corriger les dysfonctionnements constatés. Ce bilan est adressé au directeur général de la police nationale et au préfet de police de Paris.

Le ministère note que sur les contrôles effectués en 2016, seuls deux refus de plaintes ont été constatés sur 112 commissariats contrôlés, entraînant la rédaction d'une note de rappel par la direction concernée. Aucun cas de discrimination n'a été mis en évidence et parmi les victimes interrogées (1 393), seule une personne a déclaré, dans des termes généraux, que, selon elle, les « blancs passaient plus rapidement que les personnes de couleur ».

De même, concernant la gendarmerie, l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) procède également à des contrôles réguliers de la fonction accueil et qu'elle a mené en 2016 une campagne de contrôle de l'accueil qui a permis de constater « la bonne qualité de l'accueil au sein des unités de gendarmerie et que le contact humain et la grande implication dans la prise en compte des victimes et des usagers restent le point fort des gendarmes ». À cet égard, il est à noter que la gendarmerie a remporté, le 1<sup>er</sup> mars 2017 et

pour la 2<sup>e</sup> année consécutive, le premier prix de la catégorie « *service public* » du Podium de la Relation Client 2017<sup>59</sup>.

La CNCDH salue l'organisation de ces contrôles réguliers et note avec grande satisfaction les conclusions encourageantes qui en ressortent<sup>60</sup>. Toutefois, dans la mesure où des remontées de terrain font encore état de cas problématiques (refus de plainte, orientation trop systématique vers des associations, etc.), il serait utile de compléter ces contrôles internes d'une mission d'évaluation des services de police et de gendarmerie ; elle pourrait être conduite par l'Inspection générale de l'administration (IGA) qui, par son statut interministériel, permettrait d'avoir une approche plus large, ce qui ne l'empêcherait pas de travailler conjointement avec l'IGPN et l'IGGN, comme elle le fait actuellement.

En ce qui concerne plus particulièrement les refus de plainte, la CNCDH note le très faible nombre de cas de refus de plaintes signalés (que ce soit par le Défenseur des droits ou par des doléances individuelles) qui ont donné lieu à des poursuites, à l'issue des enquêtes internes. Ces signalements devraient conduire à des enquêtes systématiques, en ce que ce type de comportement provenant de personnes dépositaires de l'autorité publique sape la confiance que les usagers placent dans les institutions.

**Recommandation 20** : la CNCDH, tout en saluant l'expérimentation prévue prochainement du dispositif de « préplainte en ligne » pour certaines infractions racistes, qu'elle avait appelé de ses vœux, attire l'attention du ministère de l'Intérieur, ainsi que de ses partenaires sur ce projet, sur la nécessité de veiller à ce que ce dispositif constitue réellement un outil supplémentaire qui ne se substitue aucunement à l'échange avec un enquêteur ; il importe que les victimes n'y soient pas renvoyées systématiquement, d'autant plus que certaines ne disposent pas du savoir-faire ou de l'équipement pour y recourir sans accompagnement.

La CNCDH note avec satisfaction le projet d'expérimenter le dispositif de « préplainte en ligne »<sup>61</sup> (PPEL) pour les faits à caractère raciste dont la victime ne connaît pas le ou les auteurs, conformément à la recommandation qu'elle avait formulé dans l'édition 2015 de son rapport annuel. Ce dispositif, effectif depuis mars 2013, est pour le moment réservé aux atteintes aux biens dont la victime ne connaît pas le ou les auteurs (vol, escroquerie...). Si le lancement de l'expérimentation, prévu initialement en 2017, a pris un peu de retard, le Gouvernement a confirmé son souhait de le mener à bien au début de l'année 2018.

Ce dispositif permet aux victimes d'effectuer leur déclaration sur Internet et d'obtenir un rendez-vous auprès du commissariat de police ou de la brigade de gendarmerie de son choix pour signer une plainte. Il présente l'avantage de faciliter la démarche après l'événement traumatique en évitant des temps d'attente trop longs au commissariat et en orientant les victimes vers des interlocuteurs spécialisés et informés en amont de la spécificité de l'infraction discriminatoire.

59. Enquête annuelle menée par BearingPoint et Kantar/TNS depuis l'année 2003 : <https://www.tns-sofres.com/communiqués-de-presse/palmares-du-podium-de-la-relation-client-2017-12-laureats-recompenses>

60. L'enquête de satisfaction de l'IGGN conclut notamment que, sur un panel de 400 personnes interrogées, « plus de 95 % des victimes ont affirmé n'avoir rencontré aucune difficulté pour déposer plainte ».

61. [www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr](http://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr)

Le ministère de l'Intérieur précise utilement que, « dans l'éventualité où les faits dénoncés ne sont pas caractérisés (absence d'infraction, faits hors du champ infractionnel propre à la PPEL, etc.), la victime est toujours contactée par un enquêteur pour l'informer, la diriger vers le service compétent ou l'inviter à se présenter physiquement dans un service de police ou de gendarmerie qui recevra la plainte ».

Dans son précédent rapport, la CNCDH appelait toutefois l'attention du ministère, et de ses partenaires sur le projet, sur le fait que ce dispositif constituer un outil supplémentaire pour faciliter le dépôt de plainte, constituant un choix et non une obligation pour la victime. Précisément, il ne faudrait pas que la personne qui se rend dans un commissariat pour déposer plainte soit renvoyée systématiquement au formulaire de préplainte en ligne, ce qui aurait pour effet de les décourager dans leur démarche. Aussi, la Commission note avec satisfaction que, en amont de l'expérimentation, des consignes relatives au traitement des nouvelles infractions ouvertes à la PPEL et donc à l'accueil des victimes seront adressées à l'attention des services concernés. À cette occasion, l'obligation de recevoir les plaintes devrait être rappelée, de même que l'impossibilité de laisser aux victimes qui se présenteraient dans un service de police ou de gendarmerie la seule option de la préplainte en ligne.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance du projet, la CNCDH et les principales associations antiracistes devraient être informées et consultées sur les options en cours de discussion pour mettre en œuvre cette expérimentation. En tout état de cause, il conviendrait de s'inspirer du formulaire de signalement en ligne « *True Vision* » (très complet) utilisé au Royaume-Uni<sup>62</sup>, qui a fait preuve de son efficacité.

**Recommandation 21 :** la CNCDH préconise qu'un (ou plusieurs) enquêteur(s) référent(s) antidiscriminations soi(en)t désigné(s) par commissariat ou unité territoriale, en lien avec le parquet, afin de coordonner et centraliser les plaintes relatives aux crimes de haine. Si certains services de police ou de gendarmerie en sont déjà pourvus, ce n'est pas systématique. Bien entendu, ces derniers devront recevoir une formation spécifique sur ce contentieux. Ils constitueraient le point de contact des victimes souhaitant porter plainte, des associations d'aide aux victimes, du parquet et du Défenseur des droits. Ils pourraient également sensibiliser les autres enquêteurs à l'accueil des victimes et à l'enregistrement des plaintes.

La désignation d'un enquêteur référent antidiscriminations dans les commissariats et les unités territoriales s'inscrirait dans la démarche de professionnalisation de l'accueil et de la prise de plainte poursuivie par le ministère de l'Intérieur. Il apparaît ainsi que les services de police spécialisés sur le contentieux raciste et discriminatoire dans certaines villes de Grande Bretagne et des États-Unis ont permis des avancées certaines dans le traitement de ce type d'infractions.

Si cette recommandation n'a pas encore été pleinement mise en œuvre, des évolutions encourageantes doivent être signalées. Il faut mentionner, d'une part, la présence de 132 correspondants « aide aux victimes » au sein des directions

62. <https://www.met.police.uk/true-vision-report-hate-crime/>

départementales de la sécurité publique et des 414 correspondants locaux au sein des commissariats, d'autre part, de référents désignés pour l'accueil des victimes de racisme et de discriminations dans quelques commissariats de police et compagnies de gendarmerie<sup>63</sup>. En outre, un système de référents d'accueil pour la lutte contre les discriminations et la haine anti-LGBT, accompagné d'une doctrine d'accueil des personnes LGBT, est en phase de déploiement dans la police depuis le lancement du Plan d'action dédié en décembre 2016<sup>64</sup>. L'inclusion, au sein de ce dispositif, de l'accueil des victimes de racisme et de discriminations serait opportune. La CNCDH développe ce point dans la feuille de route pour le Plan 2018-2020 transmise au DILCRAH et jointe au présent rapport.

Concernant la gendarmerie, le ministère de l'Intérieur précise que le nombre d'affaires traitées dans chaque brigade est trop faible pour justifier la désignation d'un référent en charge du suivi de ce phénomène spécifique. La CNCDH note avec satisfaction les mesures prises pour sensibiliser les agents sur ces questions : dossiers généralement confiés à des enquêteurs expérimentés ; référents formés à cette thématique dans les structures de la chaîne de formation de la gendarmerie (état-major du commandement des écoles, écoles de formation initiale, centre de production multimédia de la gendarmerie) auprès des IRA depuis 2014, afin d'actualiser et harmoniser les enseignements au sein des écoles et centres de formation.

### 3. Les dispositifs de signalement des faits de nature discriminatoire, pour protéger les citoyens et les personnels

Dans la plupart des cas, le code de déontologie prévu dans les différentes branches de la fonction publique rappelle les règles de non-discrimination et insiste sur la probité et l'exemplarité attendues des agents. La diversification des voies de recours (au-delà du recours judiciaire), est indispensable pour s'assurer du respect de ces règles. Elle est susceptible de libérer la parole des particuliers qui s'estimeraient victimes ou témoins de tels comportements de la part d'un agent du service public, dans un domaine où le phénomène de sous-déclaration est bien connu. Ainsi, la CNCDH constate avec satisfaction les efforts consentis par les différents ministères pour consolider leur dispositif de contrôle interne, dans le cadre de la démarche de double labellisation à la diversité et à l'égalité professionnelle, conformément aux engagements pris par le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015. Dans la mesure où les rapports entre les services de police et la population s'avèrent particulièrement tendus, la CNCDH a porté une attention soutenue sur les dispositifs de signalement mis en place par le ministère de l'Intérieur. Toutefois, les faits de discriminations n'épargnent aucun service public, comme en atteste la teneur des réclamations adressées au Défenseur des droits<sup>65</sup>.

63. Le ministère de la Justice mentionne notamment, dans sa contribution au rapport 2017 de la CNCDH, l'exemple d'un parquet qui a constitué un réseau local de vigilance et de traitement des plaintes et, pour ce faire, a demandé au directeur départemental de la sécurité publique et au commandant du groupement de gendarmerie de désigner des référents chargés de la lutte contre le racisme au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie du ressort.

64. À ce jour, seize référents départementaux auraient été désignés. Ce travail est mené avec les directions centrales de police nationale, la préfecture de police et le SSMSI (contribution écrite du ministère de l'Intérieur).

65. Contribution du Défenseur des droits, disponible en ligne.

**Recommandation 22** : la CNCDH recommande, dans un souci de visibilité pour les usagers probablement peu au fait des considérations de répartition interne des compétences, d'engager une réflexion sur l'opportunité et la possibilité de rapprocher les plateformes de signalement de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) accessibles au grand public (pour signaler un éventuel manquement à la déontologie de la part d'un agent de police ou de gendarmerie), en créant une unique plateforme en ligne.

## Réclamation IGGN

Dans tous les cas d'urgence, appelez immédiatement par téléphone le 17 ou le 112.

In case of emergency, please dial 17 or 112.

Vous souhaitez porter à la connaissance de l'**Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale** des faits que vous jugez contraires à la déontologie de la gendarmerie nationale. Vous devez utiliser le formulaire ci-dessous pour formuler cette réclamation, en portant attention aux champs obligatoires (\*) .

Cette réclamation ne constitue en aucune manière une plainte, que vous pouvez dans l'urgence déposer auprès de tout service de gendarmerie ou de police, voire directement par lettre-plainte adressée au procureur de la République.

Votre réclamation sera étudiée par l'IGGN et recevra dans les meilleurs délais la suite appropriée. Vous en serez informé par courriel.

Si vous souhaitez contacter la gendarmerie pour un tout autre motif, rendez vous sur le [formulaire de contact](#) ([/Contacts/Formulaire-de-contact](#)).

### Réclamation

Civilité\*

Prénom\*

Nom\*

Date de naissance\*

Lieu de naissance\*

### Adresse

Rue\*

Ville\*

Code postal\*

### Pour vous contacter

Email\*

Téléphone

### Votre réclamation

Situation\*

Date et heure des faits\*

Lieu\*

Ville\*

Code postal\*

Documents à fournir

Message\*

ARTICLE 226-10 du code pénal : *La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.*

*La fausseté du fait dénoncé résulte nécessairement de la décision, devenue définitive, d'acquiescement, de relaxe ou de non-lieu, déclarant que le fait n'a pas été commis ou que celui-ci n'est pas imputable à la personne dénoncée.*

*En tout autre cas, le tribunal saisi des poursuites contre le dénonciateur apprécie la pertinence des accusations portées par celui-ci.*

Les informations recueillies font l'objet d'un traitement informatique destiné à répondre aux réclamations.

Les destinataires des données sont le Sirpa gendarmerie et l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN).

Conformément à la loi "informatique et libertés" du 6 janvier 1978 modifiée en 2004, vous bénéficiez d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui vous concernent, que vous pouvez exercer en écrivant à :

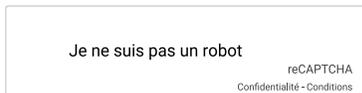
**Inspection générale de la Gendarmerie nationale**

**1 Boulevard Henri Barbusse**

**92240 MALAKOFF**

Vous pouvez également, pour des motifs légitimes, vous opposer au traitement des données vous concernant.

Pris connaissance\*



**Envoyer le formulaire**

## Inspection Générale de la Police Nationale

## Signalement IGPN

- Vous estimez être victime ou témoin d'un comportement susceptible de mettre en cause des agents affectés dans un service de la police nationale, ce formulaire vous permet de le signaler. Votre déclaration, qui ne constitue pas un dépôt de plainte, sera traitée dans les meilleurs délais.

- Vous devez obligatoirement vous identifier à l'aide du formulaire ci-dessous pour effectuer un signalement. En cas d'urgence, contactez le 17.

- Toute dénonciation mensongère sera systématiquement signalée à l'autorité judiciaire aux fins de poursuites et pourra, le cas échéant, faire l'objet d'une plainte du ministère de l'intérieur : l'article 226-10 du Code Pénal dispose en effet que « la dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. ».

Je reconnais avoir  
pris connaissance de  
ces avertissements \*

Situation du déclarant

Victime ▼

Civilité \*

Madame ▼

Nom \*

Prénom \*

Date de naissance \*

Lieu de naissance \*

Adresse postale \*

Ville de résidence \*

Code postal de  
résidence \*

Adresse courriel \*

Téléphone

Champs concernant les faits signalés

Date des faits (format  
: jj/mm/aaaa)

Heure (format :  
12:17)

Adresse

Ville

Code postal des faits

Résumé

Documents vidéo,  
photo ou audio  
disponibles

Autres témoins des  
faits

Souhaitez-vous être  
informé des suites  
données à votre  
signalement ?

Souhaitez-vous   
recevoir un accusé  
de réception ?

Conformément aux dispositions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne physique justifiant de son identité dispose des droits d'accès (art. 39 de la loi) et de rectification des données la concernant et « peut exiger du responsable d'un traitement que soient, selon les cas, rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées les données à caractère personnel la concernant, qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées, ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite » (art. 40 de la loi).

Vous pouvez exercer votre droit d'accès et de rectification aux données de manière directe, par courrier adressé à :

Ministère de l'Intérieur  
Inspection Générale de la Police Nationale  
11, rue Cambacérés 75008 Paris

Je ne suis pas un robot

reCAPTCHA  
Confidentialité - Conditions

Captures d'écran de la plateforme de signalement de l'IGPN :

<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Inspection-Generale-de-la-Police-Nationale/Signalement-IGPN>

La CNCDH avait recommandé, dans les précédentes éditions de son rapport annuel, de rapprocher les plateformes de signalement de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), qui permettent aux usagers de signaler des faits vécus ou constatés qui mettent en cause des agents de la police et de la gendarmerie, afin de les rendre plus accessibles au grand public.

### Les plateformes de signalement en ligne pour les particuliers

L'Inspection générale de la police nationale (IGPN) dispose d'une plateforme de signalement en ligne<sup>66</sup>, active depuis le 2 septembre 2013, permettant aux particuliers de signaler des comportements susceptibles de mettre en cause les forces de police. Un dispositif de réclamation similaire a été mis en place auprès de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)<sup>67</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2014, rejoignant une recommandation émise par la CNCDH dans son rapport de 2013.

Le nombre important des signalements reçus, détaillés par le ministère de l'Intérieur dans sa contribution, atteste de l'utilité de ces dispositifs en ligne.

Le ministère de l'Intérieur explique, dans sa contribution écrite, qu'il n'envisage pas la fusion de ces deux plateformes, qui « aboutirait à instituer un intermédiaire supplémentaire et donc à alourdir le processus de traitement des signalements, d'autant que l'IGPN et l'IGGN ont des modes d'organisation et de fonctionnement, ainsi que des procédures internes différentes ». Si la CNCDH entend les réserves émises par le ministère, elle regrette que l'accessibilité et la visibilité de ces plateformes, pourtant destinées au grand public, ne priment pas. En effet, ce rapprochement ne semble pas impossible, d'autant plus que le ministère précise que les deux inspections, « ont une large expérience du travail en commun » et qu'elles « redirigent, en temps réel, les signalements qui n'entrent

66. <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Inspection-Generale-de-la-Police-Nationale/Signalement-IGPN>

67. <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Contacts/Formulaire-de-reclamation>

pas dans leur champ de compétence respectif». Par ailleurs, le ministère indique que « certains signalements intéressent également les polices municipales ou la douane, qui ne disposent pas de plateformes de ce type ». Le fait que l'IGPN et l'IGGN reçoivent des signalements ne relevant pas de leur champ de compétence indique, d'une part, que la répartition interne des compétences n'est pas forcément claire pour le grand public, d'autre part, que la mise en place d'une plateforme en ligne pour les polices municipales et la douane serait nécessaire. Ainsi, la CNCDH réitère sa recommandation concernant la mise en place d'une unique plateforme en ligne bien identifiée par le grand public pour la police nationale, la gendarmerie, la police municipale et la douane (chaque signalement devant ensuite être orienté vers le service d'inspection spécialisé) ou, à tout le moins, l'activation d'une plateforme en ligne pour les polices municipales et la douane. La création d'une telle plateforme devrait s'accompagner d'une vaste campagne d'information du public dans les médias et par voie d'affiches.

En outre, *a minima*, la présentation du formulaire de signalement de l'IGGN et de l'IGPN devrait être uniformisée. Le formulaire de l'IGGN est plus complet et incite davantage le déclarant à procéder à un signalement. À la différence du formulaire de l'IGPN, il indique deux autres voies de recours possibles (plainte auprès des services de police et de gendarmerie, lettre-plainte au procureur de la République) et indique au déclarant qu'il sera informé par courriel de la suite donnée à son signalement. Sur ce dernier point, l'IGPN propose de cocher une case pour être informé des suites données au signalement, ce qui devrait être automatique. Une autre différence notable entre les deux formulaires est la place prépondérante accordée, dans le formulaire de l'IGPN, aux poursuites susceptibles d'être engagées en cas de dénonciation mensongère, suivie d'une case « *je reconnais avoir pris connaissance de ces avertissements* » à cocher. Si cette mention est présente dans le formulaire de l'IGGN, elle apparaît à la fin de la procédure de signalement, pour valider la déclaration préalablement effectuée par le signalant, sous la forme d'une référence directe à la loi. À l'évidence, le formulaire de l'IGGN incite davantage l'utilisateur à procéder à un signalement, tandis que celui de l'IGPN pourrait avoir l'effet contraire. Ceci est d'autant plus dommageable qu'il peut ne pas être évident, pour les personnes s'estimant victimes d'abus commis par des agents des forces de sécurité, de faire confiance à un mécanisme interne à la police et à la gendarmerie.

Précisément, la CNCDH appelle le ministère à uniformiser les deux formulaires, sur le modèle de celui de l'IGGN, en faisant notamment apparaître :

- les numéros d'appel d'urgence et les autres voies de recours possibles pour les particuliers, à savoir : porter plainte directement auprès des services de police et de gendarmerie ; adresser un courrier au procureur de la République ; demander un soutien à une association, solliciter les conseils juridiques d'un avocat, par exemple dans une maison de justice et du droit ; contacter le Défenseur des droits, soit en lui adressant directement une réclamation, soit en rencontrant un de ses délégués présents dans divers lieux (préfectures, sous-préfectures, maisons de justice et du droit, etc.) ;
- la mention sur les dénonciations mensongères en fin de formulaire, sous forme d'une citation de l'article 226-10 du Code pénal, suffisamment explicite ;

- le code de déontologie commun aux forces de police et de gendarmerie (via l'insertion d'un lien Internet), pour que les particuliers s'assurent que la démarche entreprise est pertinente ;
- le fait que le déclarant sera informé des suites données à son signalement.

**Recommandation 23 :** la CNCDH salue la mise en place, envisagée pour l'automne 2017, au sein de l'IGPN, d'un dispositif similaire à la plateforme de signalement « STOP DISCRI » créé en 2014 au sein de l'IGGN, ceci afin d'offrir une égale protection aux agents de police.

La CNCDH constate avec satisfaction les efforts du ministère de l'Intérieur pour permettre à ses personnels de signaler plus facilement des faits de harcèlement ou de discrimination dont ils s'estimeraient victimes ou dont ils auraient été témoins. Sur le modèle de la cellule STOP DISCRI à destination de la gendarmerie nationale, active depuis mars 2014, deux autres ont été créées en 2017, à destination des agents d'administration centrale et des préfetures (ALLO DISCRI) et des agents de police (SIGNAL DISCRI). La recommandation de la CNCDH a ainsi été pleinement mise en œuvre. Ces plateformes de signalement permettent de s'affranchir de la voie hiérarchique, sans s'y substituer pour autant. Le signalement d'un fait de nature discriminatoire n'est en effet pas toujours simple dans une institution hiérarchisée.

#### Les plateformes de signalement pour les personnels du ministère de l'Intérieur

Trois plateformes permettent aux personnels du ministère de l'Intérieur de signaler des faits de harcèlement et de discrimination :

- STOP DISCRI a été mise en place par l'IGGN le 1<sup>er</sup> mars 2014 ;
- ALLO DISCRI a été mise en service le 18 septembre 2017 par le secrétariat général du ministère de l'Intérieur à l'attention des agents d'administration centrale et des préfetures ;
- SIGNAL DISCRI a été ouverte le 18 septembre 2017 par l'IGPN à l'attention de l'ensemble des personnels du périmètre police. La plateforme intranet avec formulaire en ligne devrait être ouverte prochainement.

Ces cellules fonctionnent selon les mêmes principes : confidentialité, écoute, conseil, orientation, prise en charge adaptée des personnels. Elles sont accessibles par téléphone via une ligne téléphonique dédiée, par formulaire disponible sur le site intranet, par courrier ou par courriel. Ce dispositif se structure autour de quatre phases : recueil du signalement ; entretien individuel ; traitement du signalement ; clôture du signalement.

**Recommandation 24 :** la CNCDH recommande la mise en œuvre effective de l'action 28 du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015- 2017, à savoir la réalisation par les corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) d'une enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement.

La CNCDH regrette que l'action 28 du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015 - 2017, qui prévoyait la réalisation par les corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) d'une enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement, n'ait pas été mise en œuvre.

En tout état de cause, les services d'inspection ont vocation, au titre de leur mission, à garantir le bon fonctionnement des dispositifs de contrôle interne afin que chaque signalement fasse l'objet d'un traitement adapté.

Toutefois, le développement de nouvelles plateformes de signalement, tant à destination des personnels que des usagers du service public, la sous-déclaration massive pour ce type d'infractions et l'opacité de certaines procédures de signalement (qui peut alimenter les suspicions relatives à une forme d'impunité) invitent à réaliser une telle enquête pour s'assurer du bon fonctionnement et de la qualité des dispositifs de signalement. À l'évidence, l'utilité de ces dispositifs dépend des suites données aux signalements, notamment l'ouverture d'une enquête sur les allégations de discrimination ou de comportements abusifs d'un agent du service public en veillant, le cas échéant, à ce que les auteurs de tels actes soient sanctionnés. La CNCDH recommande à la DILCRAH d'inclure cette mesure dans le Plan 2018-2020 (pour plus d'informations, voir le chapitre 2 « Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme : bilan et perspectives »). En outre, cette évaluation pourrait s'insérer dans le cadre de la démarche de double labellisation à la diversité et à l'égalité professionnelle que chaque ministère doit engager<sup>68</sup>. Au vu de la teneur des réclamations reçues par le Défenseur des droits, les secteurs identifiés dans l'action 28 du Plan 2015-2017 sont pertinents (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires). La CNCDH appelle à intégrer, dans cette enquête, tant les dispositifs de signalement destinés au public que ceux destinés aux personnels.

*Concernant les outils de signalement des contenus illicites présents sur le Web, se référer à la partie dédiée à la lutte contre les discours de haine en ligne.*

## 4. La politique répressive

La politique pénale en matière de lutte contre toutes les formes de racisme se heurte à une difficulté majeure : l'ampleur de la sous-déclaration qui révèle un problème structurel d'accès au droit. Afin de lutter contre ce phénomène, il convient d'orienter les efforts sur la formation des professionnels de la justice, la qualité des investigations, la diffusion de bonnes pratiques et le renforcement des moyens mis à la disposition de la police, de la gendarmerie et de la justice.

**Recommandation 25** : la CNCDH ne peut que soutenir l'idée consistant à publier les condamnations prononcées par les tribunaux pour les infractions à caractère raciste, afin de provoquer un effet de dissuasion. Il conviendrait, à présent, d'assortir cette annonce d'un calendrier de mise en œuvre précis et de la large diffusion de l'existence de cette base documentaire et des modalités pour y accéder.

Le ministère de la Justice fait part depuis quelques années de l'intérêt porté à l'idée consistant à publier les condamnations prononcées par les tribunaux pour les infractions à caractère raciste. Le ministère a indiqué que la réalisation

68. Il s'agit d'un engagement pris par le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015.

de cette mesure, prévue dans le PILCRA 2015-2017, nécessitait une expertise approfondie, notamment concernant la protection des données.

La CNCDH, qui rappelle son attachement au droit au respect de la vie privée, se joint aux préoccupations du ministère en ce qui concerne la publication des données considérées comme sensibles au sens de l'article 9 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*. C'est pourquoi leur diffusion doit être strictement encadrée afin de se conformer aux conditions d'anonymisation nécessaires à la protection de l'identité des personnes concernées.

La CNCDH se réjouit que le processus soit engagé. Elle a, en effet, toujours soutenu l'intérêt de la publication des condamnations en ce qu'elle permettrait d'améliorer la transparence et la visibilité de l'action judiciaire, de provoquer un effet de dissuasion et de renforcer la confiance du citoyen dans la détermination des juridictions à poursuivre et sanctionner ces infractions.

Il est à noter qu'une telle publication est déjà prévue pour certaines infractions dont la diffusion est régie par le Code de l'organisation judiciaire<sup>69</sup>. La CNCDH se réjouit de l'entrée en vigueur de la loi *pour une République numérique*<sup>70</sup> qui prévoit l'ouverture des données de jurisprudence dans le respect des règles relatives à la publicité et à l'accès aux décisions. Elle suivra avec attention la publication du décret d'application, qui devrait, selon le ministère, être présenté en Conseil d'État dans le courant de l'année 2018.

**Recommandation 26 :** la CNCDH encourage le ministère de la Justice à informer les magistrats, et à tout le moins les magistrats référents des pôles antidiscrimination, de la possibilité de saisir l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH), ou de cosaisir un service classique d'enquête et cet office central pour diligenter les investigations s'agissant des crimes racistes les plus graves.

Le 2 novembre 2013 a été créé par décret l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH). Outre sa compétence pour les crimes pénaux internationaux, l'OCLCH est compétent pour tout « crime de haine », incluant les crimes raciste, antisémite ou xénophobe, dans la mesure notamment où ce contentieux présente une technicité particulière. En effet, l'article 2 du décret portant création de l'Office dispose que « l'Office est compétent pour les crimes, autres que le génocide, commis à l'encontre de l'un des groupes visés à l'article 211-1 du code pénal »<sup>71</sup>.

La CNCDH avait vivement salué la création de cet Office. Compétent sur tout le territoire, et doté d'une équipe interministérielle, cet Office a développé de nombreux partenariats, et se trouve saisi de nombreuses affaires relevant de sa compétence en matière de crimes internationaux. Il est néanmoins regrettable qu'il n'ait encore jamais été saisi en matière de crime raciste. C'est pourquoi la

69. Article R. 433-3 du Code de l'organisation judiciaire.

70. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016.

71. L'article définissant le génocide vise la « destruction [...] d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou d'un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire ».

CNCDH avait encouragé, dans son précédent rapport, le ministère de la Justice à informer les magistrats de la possibilité de saisir cet Office.

En réponse à cette recommandation, le ministère de la Justice, bien qu'il ait rappelé la compétence de l'Office en matière de crime de haine et l'expertise particulière des enquêteurs qui le composent, a indiqué qu'il convenait de ne pas le surcharger compte tenu de son faible effectif. C'est pourquoi il a invité la CNCDH à reformuler sa recommandation, ce qui ne manque pas d'interroger.

La CNCDH ne peut que réitérer, dans les mêmes termes, sa recommandation quant à la nécessité de faire mieux connaître le champ de compétences de l'Office aux magistrats afin qu'il puisse être aussi saisi des « crimes de haine ». À cette fin, il est indispensable que des informations claires leur soient communiquées et qu'un dialogue entre les magistrats et l'Office soit instauré.

L'argument selon lequel la faiblesse des effectifs de l'Office invitait à ne pas le surcharger de saisines relatives aux « crimes de haine » n'est pas pertinent. Si l'équipe est sous-dimensionnée pour investir pleinement ses missions, alors il convient de la renforcer. Par ailleurs, il est toujours possible pour cet Office central de collaborer avec d'autres services ou être cosaisi.

Par ailleurs, il ne serait pas acceptable de questionner l'opportunité d'une saisine pour ce type d'infractions et, par là, le décret constitutif de l'Office central.

Enfin, si la lutte contre les infractions à caractère raciste et discriminatoire constitue vraiment une priorité pour le Gouvernement, et notamment le ministère de la Justice, alors tous les instruments mis à disposition par le législateur et le pouvoir réglementaire devraient être mobilisés.

**Recommandation 27 :** la CNCDH recommande, s'agissant des délits racistes, d'encourager des investigations approfondies, de créer une forme de culture de la recherche de la preuve en matière de contentieux raciste et, bien évidemment, ces investigations prenant plus de temps dès lors qu'elles sont approfondies, de doter les services d'enquête de moyens suffisants. À cette fin, le ministère de l'Intérieur doit rappeler aux enquêteurs la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits ainsi que le caractère prioritaire de leur traitement qui exige un signalement immédiat des faits au parquet. Une fois informés d'une plainte de cette nature, les magistrats pourront donner rapidement des directives sur les modalités de l'enquête et le choix des infractions à retenir, afin d'améliorer le traitement des plaintes et favoriser la constitution de procédures complètes.

La façon dont sont diligentées les investigations dépend largement de l'investissement des enquêteurs. Le plus souvent, l'enquête débute par le recueil des déclarations de la victime. Il s'agit alors de les recueillir avec le plus de soin, de se tourner vers la perception de la victime, avant de se demander comment prouver ses dires ou les caractériser. C'est bien souvent la victime qui contribue à fournir les pistes pour rechercher ensuite les éléments de preuve et vérifier de façon objective les circonstances. Le travail de vérification doit être minutieux pour permettre de rapporter la preuve du mobile raciste. Il est important de comprendre l'environnement de la victime, celui de l'auteur, de rechercher les antécédents de ce dernier, de s'attacher au lieu de commission des faits, au mode opératoire, de rechercher les éléments objectifs qui sont de nature à corroborer

la perception du mobile raciste ressenti par la victime. C'est la persévérance dans les investigations qui permet de mettre en lumière la sélection de telle victime relevant de préjugés racistes<sup>72</sup>. De même, le fait que l'acte raciste soit lié au mobile haineux a des conséquences sur le travail d'enquête puisque la police doit apporter les preuves de la motivation raciste.

Les questionnements réguliers qui entourent les affaires judiciaires sur le fait de savoir si la qualification raciste doit être retenue soulignent le rôle primordial des investigations dans ce contentieux. Les débats actuels autour d'une affaire en cours d'instruction dans laquelle un homme a roué de coups sa voisine avant de la défenestrer témoignent de cette difficulté récurrente : l'auteur présumé a été mis en examen au mois de juillet 2017 pour homicide volontaire et le caractère antisémite de l'acte n'a pour l'instant pas été retenu, bien que le mis en examen ait visiblement proféré des insultes à caractère antisémite à l'égard de la victime. Au mois de septembre 2017, le parquet de Paris a requis que le caractère antisémite de l'acte soit retenu.

Si les investigations ne s'attachent pas à rechercher les preuves du mobile raciste, pour s'en tenir simplement à des faits de vols, ou de violences, la lumière complète sur l'affaire ne sera pas faite, la victime ne se sentira pas reconnue et l'auteur ne sera pas appelé à saisir toute la portée de son acte. À titre d'illustration, quand des violences ou des injures entre voisins éclatent, il peut arriver qu'il y ait en arrière-fond un préjugé raciste dans lequel la tension, voire l'agressivité, prend sa source. Mais si les enquêteurs ne prennent pas le temps de creuser la relation interpersonnelle, l'affaire ne sera traitée qu'à moitié.

Le ministère de la Justice a répondu sur ce point que les parquets insistent dans les orientations qu'ils donnent aux enquêteurs sur le nombre et la nature des investigations à mener pour établir le mobile raciste. Le ministère a conscience qu'en l'absence d'éléments suffisants pour caractériser le délit raciste, le parquet ne pourra pas poursuivre pour ce chef d'accusation.

Dans la contribution remise au DILCRAH en vue d'élaborer le PILCRA 2018 – 2020, la CNCDH formule plusieurs préconisations aux fins d'améliorer la prise en compte du mobile raciste et les investigations qui s'en suivent (se référer au chapitre 2). Notamment, la CNCDH préconise depuis plusieurs années, à la suite de ces échanges avec son homologue britannique, qu'une évaluation des techniques d'investigation soit réalisée et que l'on s'inspire des méthodes utilisées en Grande-Bretagne pour lutter contre les « *hate crimes* » (crimes de haine). En effet, la Grande-Bretagne s'est fortement mobilisée pour mettre en place une politique efficace de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ce qui a conduit à des résultats encourageants. Ainsi, le recensement des faits

72. Ainsi, dans une affaire de vols aggravés commis sur des personnes asiatiques jugées par la 17<sup>e</sup> chambre du tribunal de grande instance de Bobigny le 27 septembre 2016, le tribunal a considéré que le mobile raciste relatif à l'intention des auteurs « doit être analysé à l'aune du choix effectué le cas échéant de s'en prendre au membre de tel ou tel groupe, ou en raison de l'appartenance, vraie ou supposée, de la victime à ce même groupe ethnique, religieux, national ». Le tribunal souligne encore dans la motivation du jugement que les prévenus avaient été dans une période récente reconnus coupables pour plusieurs faits commis sur des victimes d'origine asiatique. Enfin, le tribunal retient que « le mode opératoire en cause dans la présente affaire révèle une sélection et un repérage préalable des victimes ».

racistes a été profondément amélioré<sup>73</sup>. L'obligation faite aux forces de l'ordre d'indiquer, pour chaque plainte, s'il s'agit d'une infraction à caractère raciste ou non permet également de les sensibiliser sur ce contentieux. Pour la période 2016-2017, le *Home Office*<sup>74</sup> a recensé plus de 62 000 faits racistes, soit une progression de plus de 27 %<sup>75</sup>.

**Recommandation 28 :** la CNCDH encourage l'activation, voire la réactivation, des pôles antidiscrimination déjà créés et le déploiement des autres dans les ressorts où le développement du contentieux raciste l'exige.

La CNCDH avait salué la création au sein de chaque parquet d'un pôle antidiscrimination<sup>76</sup> réunissant tous les acteurs intervenant dans ce domaine. Dans son rapport précédent, elle avait toutefois souligné que le bilan était décevant et que l'activité des pôles était assez inégale, voire, dans certains ressorts, inexistante.

Le ministère de la Justice a précisé que tous les parquets généraux ainsi que l'ensemble des parquets des tribunaux de grande instance avaient procédé à la désignation d'un magistrat référent et que, même dans les ressorts où un pôle antidiscrimination n'a pas été créé, une organisation spécifique pour traiter le contentieux du racisme et des discriminations existe.

La CNCDH salue les efforts pour mettre en place ces pôles spécialisés et pour tisser des liens avec le milieu associatif. Bien consciente que les besoins ne sont pas les mêmes sur l'ensemble du territoire, elle recommande de réactiver les activités de ces pôles-là où c'est nécessaire.

Elle tient à rappeler que, lorsqu'ils sont actifs, les pôles antidiscrimination développent très souvent des pratiques innovantes, qu'il convient de diffuser le plus largement possible<sup>77</sup>.

**Recommandation 29 :** la CNCDH recommande que l'ensemble des magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire reçoivent une formation systématique aux spécificités juridiques de ce contentieux, ce d'autant qu'ils sont susceptibles de jouer un rôle d'impulsion et de conseil au sein des tribunaux.

Le ministère de la Justice a rappelé les nombreuses formations qui existent en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, que ce soit en formation initiale ou continue. Si la CNCDH salue le nombre de ces formations et leur contenu qui permet d'avoir un aperçu complet du phénomène raciste et de la répression qui en découle, elle renouvelle sa recommandation sur la nécessité que les magistrats spécialisés suivent une formation sur ce contentieux.

73. Au Royaume un incident considéré comme raciste est un incident « perçu par la victime ou par n'im-  
porte quel individu comme étant motivé par de l'hostilité basée sur la race ou la religion ».

74. Équivalent anglais du ministère de l'Intérieur

75. *Hate Crime, England and Wales* avril 2016/mars 2017. Bulletin statistique du 17 Octobre 2017, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/652136/hate-crime-1617-hosb1717.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652136/hate-crime-1617-hosb1717.pdf)

76. Par dépêche du 23 octobre 2012, la garde des Sceaux a demandé aux parquets généraux la communication d'un état des lieux des pôles anti-discrimination et de dresser le bilan de leur action. La DACG a indiqué que tous les parquets généraux et les parquets des tribunaux de grande instance ont procédé à la désignation d'un magistrat référent.

77. Voir en ce sens la Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH.

**Recommandation 30 :** la CNCDH recommande d'actualiser au plus vite le *Guide méthodologique. Droit pénal de la presse*, rédigé par la Direction des affaires criminelles et des grâces, au vu des modifications importantes introduites par la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté*, et d'en assurer une large diffusion non seulement aux magistrats mais aussi aux enquêteurs accueillant les victimes dans le cadre d'investigations pour les aider à identifier les écueils tenant aux spécificités procédurales de ce droit dérogatoire.

La CNCDH se réjouit qu'un travail d'actualisation du Guide méthodologique sur le droit pénal de la presse, dont la dernière version datait de 2014, soit en cours, afin notamment d'y insérer les récentes modifications apportées par la loi du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et la citoyenneté* et du décret n° 2017-1230 du 3 août 2017. Elle rappelle qu'il est primordial d'en assurer une large diffusion non seulement aux magistrats mais aussi aux enquêteurs accueillant les victimes.

**Recommandation 31 :** la CNCDH recommande au ministère de la Justice d'encourager les magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire au sein des tribunaux de grande instance à organiser des actions de formation à destination des enquêteurs, et à diffuser des formulaires de plainte propres à faciliter la constitution de procédures complètes.

La CNCDH salue les efforts de coopération entre les magistrats référents et les enquêteurs. Ils se sont notamment traduits par la mise en place de formations à destination des enquêteurs et par l'envoi d'instructions par les parquets aux enquêteurs rappelant la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits.

D'autres initiatives doivent être saluées, à l'instar de la constitution d'un réseau local de vigilance et de traitement des plaintes dans un parquet. Précisément, ce dernier a demandé au directeur départemental de la sécurité publique et au commandant du groupement de gendarmerie de désigner des référents chargés de la lutte contre le racisme et les discriminations au sein des commissariats et de chacune des compagnies de gendarmerie du ressort.

En outre, l'implication des procureurs dans les CORA (comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme) participe de la mise en place d'une politique locale de coopération.

## 5. Les manifestations de racisme en milieu scolaire

Lutter contre les expressions de racisme au sein des écoles et établissements scolaires implique de ne pas les laisser sans réponse et de se montrer particulièrement réactif car, si ces cas ne sont pas traités rapidement, ils peuvent détériorer gravement le climat au sein d'une classe et ainsi nuire aux conditions de travail des élèves comme des professionnels de l'éducation. Plusieurs études ont en effet mis en évidence l'importance de l'environnement scolaire pour le développement et l'épanouissement de l'enfant, ainsi que pour le bon déroulement de sa scolarité. Le racisme en milieu scolaire s'exprime surtout par des violences verbales entre élèves, notamment des moqueries ou des « petits mots », renvoyant à une origine réelle ou supposée, ou à des caractéristiques qui seraient rattachées à un groupe de personne.

À l'évidence, il faut veiller à ne pas plaquer systématiquement les catégories d'adultes sur les schémas de pensée des jeunes. Les mots n'ont pas forcément le même sens dans une cour de récréation ; ce qui est interprété par un adulte comme une insulte peut être perçu comme une blague entre deux copains qui ne le prennent pas au sérieux. Ainsi est-il particulièrement important de tenir compte de la spécificité du public en question et du milieu scolaire dans l'interprétation des faits et dans l'adaptation de la réponse à apporter.

La CNCDH n'a pas été en mesure d'assurer le suivi des recommandations adressées au ministère de l'Éducation nationale, n'ayant pas reçu sa contribution dans les délais impartis. Elle rappelle toutefois les principales recommandations formulées dans son précédent rapport, qui doivent être lues à la lumière de l'analyse approfondie de l'action dudit ministère réalisée l'année dernière<sup>78</sup>.

**Recommandation (rapport 2016) :** la CNCDH recommande au ministère de poursuivre ses efforts pour améliorer le climat scolaire et le « bien-vivre ensemble », et pour ce faire :

- d'encourager les établissements scolaires à mettre en œuvre l'enquête locale de climat scolaire pour mieux appréhender les difficultés et cibler les actions de prévention à déployer ;
- de promouvoir la mise en œuvre par les différents établissements scolaires du second degré des mesures de responsabilisation qui apportent une dimension pédagogique aux mesures disciplinaires, et une multiplication des partenariats notamment associatifs ;
- de développer et de valoriser la médiation par les pairs et l'intervention de médiateurs sociaux, formés et recrutés indépendamment de l'institution scolaire, pour les placer dans une position de « tiers neutre » ;
- d'appeler les équipes éducatives et pédagogiques à porter une attention particulière aux manifestations de racisme en milieu scolaire et à leurs caractéristiques (prédominance des violences verbales entre élèves, parfois dans le cadre d'une situation de harcèlement...), et à sensibiliser les élèves à ces questions ;
- de préconiser, au sein des établissements scolaires, l'instauration de temps d'échange au sein des équipes éducatives et pédagogiques sur des situations de travail, qu'il soit question d'aborder une question sensible avec les élèves, ou de prévenir et gérer un conflit.

## 6. Les discours de haine sur Internet

L'apparition dans les années 2000 de ce qu'on a appelé le Web 2.0, a eu pour conséquence de développer une nouvelle forme de délinquance sur la Toile qui est devenue un terreau pour la prolifération de contenus haineux.

La virulence et le déferlement des discours de haine dans l'espace virtuel confirment la place d'Internet comme média de choix pour les auteurs de tels discours, dans la mesure où il permet l'immédiateté tout en préservant un certain anonymat.

78. Rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, p. 148-181 : <http://www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-2016-sur-la-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenopobie>

Si Internet doit demeurer un espace de liberté respectueux des droits fondamentaux, son utilisation doit aussi s'adapter afin de ne pas devenir le vecteur d'une remise en cause du « vivre ensemble démocratique ».

À cet égard, la lutte contre les discours de haine sur Internet est un enjeu majeur, c'est pourquoi l'ériger au rang prioritaire du Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA) 2015-2017 est tout à fait pertinent. La CNCDH, tout en saluant l'engagement des pouvoirs publics sur ce sujet, ne peut que les encourager vivement à poursuivre et à intensifier leur action dans le cadre du prochain Plan d'action 2018-2020, voire à envisager un plan d'action plus global de lutte contre les comportements et contenus illicites diffusés sur la Toile, plan d'action qui pourrait être piloté par le secrétariat d'État au Numérique (cf. chapitre 2).

**Recommandation 32 :** la CNCDH invite les opérateurs à appliquer les dispositions de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 *pour la confiance dans l'économie numérique* afin de permettre à la Justice d'exercer sa mission de lutte contre les discours de haine sur Internet, et de dresser le bilan de la mise en œuvre qui en est faite.

Le cadre normatif français de la lutte contre les discours de haine sur Internet s'est construit à partir de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 *pour la confiance dans l'économie numérique* (LCEN). L'article 6 de cette loi impose diverses obligations aux personnes physiques ou morales dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne. En effet, « *compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie, de l'incitation à la haine raciale, à la haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle [...]* », les personnes mentionnées ci-dessus doivent :

- mettre en place un dispositif de signalement visible et facilement accessible par le public ;
- conserver les données « de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires », un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, déterminant la durée et les modalités de conservation ;
- d'informer les autorités compétentes de toutes activités illicites ;
- de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites.

Si les efforts des pouvoirs publics sont réels, la CNCDH rappelle qu'il est temps de rendre pleinement effective la loi LCEN, et de procéder dans ce cadre à une évaluation fine de sa mise en œuvre depuis 2010, ce qui n'a étonnamment jamais été entrepris à la connaissance de la CNCDH. Sur ce dernier point, le ministère de la Justice n'apporte pas de réelle réponse, aussi la CNCDH insiste-t-elle à nouveau sur l'utilité que représenterait une évaluation approfondie de la mise en œuvre de la LCEN.

### **Sur l'obligation de mettre en place un dispositif de signalement visible et facilement accessible par le public**

Cette question est notamment abordée dans un cadre partenarial. Ainsi, à l'initiative conjointe de M. Thierry Delville, délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces, et de la DILCRAH, un groupe de contact permanent « contenus de haine en ligne » se réunit tous les trimestres et a pour objectif d'instaurer et de maintenir le dialogue entre l'État (ministère de l'Intérieur, de la Justice, secrétariat d'État au Numérique) et les opérateurs du numérique. De même, l'unité PHAROS, chargée de centraliser et traiter les signalements de contenus illicites sur le Web depuis 2009 ([www.internet-signalement.gouv.fr](http://www.internet-signalement.gouv.fr)), est de mieux en mieux identifiée : en plus de signalements du public, elle a signé des conventions de signalement professionnel avec plusieurs organisations pour accroître sa force de frappe (CRIF, LICRA, SOS Racisme, Défenseur des droits, etc.).

Cette dynamique est relayée par le tissu associatif, qui procède à de nombreux signalements et tente d'améliorer la coopération avec les acteurs de l'Internet, mais aussi par les instances européennes. Citons par exemple le code de conduite signé en mai 2016 entre la Commission européenne et les *IT Companies* (Facebook, Microsoft, Twitter et Youtube), qui les engage à lutter contre les discours de haine en ligne dans tous les pays européens. Ce code de conduite oblige les *IT Companies* à mettre en place des procédures claires et efficaces d'examen des signalements de discours haineux illégaux ; d'établir des règles ou des lignes directrices internes précisant qu'elles interdisent la promotion de l'incitation à la violence et aux comportements haineux ; d'examiner dès leur réception, les signalements valides visant au retrait d'un discours haineux illégal en ligne à l'aune des règles et lignes directrices internes et si nécessaire, des lois nationales transposant la décision-cadre 2008/913/JAI ; d'examiner la majorité des signalements valides en moins de 24 heures et s'il y a lieu, de retirer les contenus visés ou en bloquer l'accès.

Deux campagnes de tests, échelonnées de mars à décembre 2017, ont été mises en place par l'Union européenne, en coopération avec plusieurs ONG européennes et deux services judiciaires (dont PHAROS) aux fins d'évaluer le degré de coopération et de réactivité des réseaux sociaux en matière de modération des contenus incitant à la haine. À la date de finalisation de ce rapport, les résultats de l'automne n'ont pas été publiés mais les résultats du printemps sont encourageants. Concernant les taux de suppression des contenus, 59,1% des notifications ont entraîné la suppression du contenu (66,5 % pour Facebook, 37,4% pour Twitter, 66 % pour YouTube), soit une amélioration substantielle par rapport aux résultats de 2016, où le taux moyen était de 28,2 %. S'agissant du temps d'évaluation des notifications, les trois entreprises ont évalué les notifications en moins de 24 h dans 51,4% des cas, entre 24 et 48 h dans 20,7% des cas et entre 48 h et une semaine dans 14,7% des cas, et 13,2% de contenus étaient toujours en ligne passé ce délai. Facebook est l'entreprise la plus réactive. À titre de comparaison, en 2016, seules 40 % des notifications étaient évaluées dans les 24 h.

Ainsi, les efforts conjoints engagés aboutissent à des résultats probants, et la CNCDH encourage les pouvoirs publics (et plus largement l'ensemble des acteurs investis) à les poursuivre. Par ailleurs, la CNCDH avait particulièrement insisté sur la nécessité

de standardiser et simplifier les dispositifs de notification LCEN, en organisant un mécanisme d'accusé de réception, et mettre les usagers en relation avec les associations mandatées. Le ministère de la Justice précise, dans sa contribution, que ces questions sont abordées avec les acteurs concernés dans le cadre du groupe de contact permanent précédemment évoqué. La CNCDH espère que le ministère aura des informations plus précises à lui fournir l'année prochaine.

### **Sur l'obligation de conservation des données de nature à permettre l'identification des auteurs des contenus haineux**

La loi LCEN de 2004 enjoint les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication en ligne à détenir et conserver « *les données de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires* ». La loi précise qu'« *un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, définit les données mentionnées et détermine la durée et les modalités de leur conservation* ».

Cette disposition porte sur la délicate question de la preuve des infractions commises dans l'espace virtuel. À cet égard, les personnes mentionnées ci-dessus jouent un rôle capital. C'est un décret du 25 février 2011 qui précise le cadre de la conservation des données à des fins d'identification<sup>79</sup>.

Si le cadre légal et réglementaire semble clair, les processus et l'état de conservation des données en vue de l'identification des auteurs apparaissent encore opaques. La CNCDH regrette ce manque de transparence, et estime que les personnes visées par la loi LCEN ne rendent pas suffisamment compte des moyens qu'elles consacrent à la lutte contre les contenus illicites sur le Web.

### **Sur l'obligation d'informer les autorités compétentes de toutes activités illicites**

Cette question dépasse les frontières nationales dans la mesure où, du fait du non-respect de leurs obligations légales par certaines sociétés commerciales étrangères<sup>80</sup>, les pouvoirs publics français sont trop souvent réduits à l'impuissance. Dès lors que cette absence de coopération est conjuguée à l'anonymat

79. Décret n° 2011-129 du 25 février 2011 *relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne*. Elles doivent conserver et pour chaque connexion de leurs abonnés : « a) l'identifiant de la connexion ; b) l'identifiant attribué par ces personnes à l'abonné ; c) l'identifiant du terminal utilisé pour la connexion lorsqu'elles y ont accès, d) les dates et heure de début et de fin de la connexion et e) les caractéristiques de la ligne de l'abonné » (article 1<sup>er</sup> du décret). Aux termes de l'article 3 du même décret, la durée de conservation des données est d'un an à compter du jour de la création des contenus.

80. Précisément, certaines sociétés commerciales étrangères ne s'estiment pas tenues par les dispositions de l'article 6 II. de la LCEN qui impose aux acteurs de l'Internet de coopérer avec les autorités judiciaires et administratives pour permettre l'identification de personnes ayant contribué à la création de contenus illicites. La grande majorité des sites contenant des discours de haine sont hébergés par des entreprises dont le siège social est situé en Irlande ou aux États-Unis, et qui, pour cette raison, revendiquent l'extranéité juridique. En outre, il est regrettable que bien des entreprises étrangères ne s'estiment pas davantage liées par l'article 6 I. 7 de la LCEN permettant à l'autorité judiciaire de mettre à la charge des hébergeurs et des fournisseurs d'accès une obligation de surveillance spéciale (ciblée et temporaire) de certains comportements illégaux. Rappelons que s'agissant de la répression des infractions relatives aux abus de la liberté d'expression, ces prestataires doivent également informer promptement les autorités publiques de toute activité illicite dont elles ont connaissance et rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces activités.

des internautes, l'autorité judiciaire française est mise en grande difficulté pour obtenir, dans les meilleurs délais, les éléments d'identification (adresse IP, etc.) des personnes suspectées d'avoir commis une infraction. Aussi une politique de lutte efficace ne peut-elle faire l'économie, ni de l'approfondissement du dialogue avec les opérateurs du Net, ni à l'évidence d'une réflexion et d'une action à l'échelle européenne dans un objectif de régulation, l'un et l'autre axe devant encore être renforcés et consolidés.

Si le processus de dialogue engagé par les pouvoirs publics avec les géants du Web est encourageant, le processus de transmission à l'autorité judiciaire des éléments de preuve d'un contenu illicite constituant une infraction apparaît, tout comme la conservation des données, opaque. Or la LCEN prévoit le traitement et la suppression des contenus signalés mais aussi un signalement en bonne et due forme à la Justice. Or si cette loi a près de douze ans d'existence, il est aujourd'hui impossible d'obtenir un bilan de ces activités de signalement auprès de l'autorité judiciaire. Aucune information n'est transmise sur le nombre de personnes que les hébergeurs de contenus sur Internet affectent à cette activité de signalement et de suppression. La CNCDH invite le Gouvernement à creuser cette question, afin de déterminer quelle application est faite de cette disposition législative. Elle note que le ministère de la Justice, lors de son audition, a reconnu la nécessité d'une telle démarche, en commençant par essayer de voir combien de signalements de cette nature sont remontés auprès des autorités judiciaires.

En outre, la CNCDH souligne encore une fois la nécessité d'engager une réflexion sur le régime de responsabilité des prestataires du Web, ainsi que sur les conséquences juridiques des signalements. L'intérêt des dispositions prévues par la nouvelle loi allemande (approuvée en juin 2017 par le parlement, effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier) en la matière<sup>81</sup> devrait être inclus à cette réflexion.

**Recommandation 33 :** la CNCDH préconise de renforcer les moyens humains de la cellule « discriminations sur le Web », spécialisée dans le droit de la presse au sein de la plateforme PHAROS. Le cas échéant, il conviendrait également de renforcer les moyens de la chaîne judiciaire qui traite ce contentieux, afin d'éviter d'engendrer des goulots d'étranglement susceptibles de paralyser le traitement de ces signalements.

Depuis 2009<sup>82</sup>, la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupements et d'orientation des signalements (PHAROS)<sup>83</sup> fait un travail considérable dans le recueil et le traitement des signalements de contenus illicites sur Internet<sup>84</sup>. La CNCDH a eu l'occasion de s'en rendre compte lors de la présentation du dispositif à plusieurs de ses membres le 12 avril 2016.

81. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, les entreprises du Web peuvent se voir condamnées à une amende de 50 millions d'euros si elles ne parviennent pas à supprimer les messages illégaux en moins de 24 h.

82. Arrêté du 16 juin 2009 portant création d'un système dénommé « PHAROS », *JORF* n° 0141 du 20 juin 2009 p. 10068 texte n° 34.

83. Il s'agit d'une unité de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC/DCPJ).

84. PHAROS collabore avec l'AFPI, association en charge du site « Point de contact » afin d'améliorer la sélection, la qualification juridique et le traitement des signalements des internautes et des associations.

En 2017, PHAROS a reçu 153 586 signalements, contre 170 712 en 2016 et 188 055 en 2015. La volumétrie est en baisse par rapport aux deux années précédentes exceptionnellement jalonnées d'attentats qui se sont répercutées sur Internet, notamment par des manifestations de haine. Rapportée à l'année 2014, la volumétrie a augmenté (+ 12,5%). Le nombre de signalements pour xénophobie et discriminations reste élevé, passant de 13 297 en 2014, à 26 477 en 2015, 17 384 en 2016 et 13 277 en 2017, soit une baisse de 23,6% sur l'année écoulée (- 10,4% pour les contenus recoupés), mais une volumétrie équivalente à 2014. Cette catégorie représente 8,6% des signalements reçus en 2017 (contre 51% pour escroqueries et extorsions, 13% pour atteintes aux mineurs, 4% pour apologie et provocation au terrorisme).

PHAROS se fonde sur la loi de la presse du 29 juillet 1881 pour qualifier les signalements relevant de la catégorie xénophobie et discriminations qui sont répartis comme suit.

**Tableau. Les signalements PHAROS relevant de la catégorie «xénophobie et discriminations»**

	Nombre de contenus recoupés nombre de signalements*			
	2014	2015	2016	2017
Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse	4018 / 8537	11040 / 18879	6938 / 11955	4409 / 7248
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles	578 / 1272	781 / 1913	633 / 1227	420 / 664
Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires	1594 / 2855	2497 / 4517	1692 / 3064	3528 / 4755
Apologie de crime de guerre et contre l'humanité	154 / 381	377 / 765	363 / 809	285 / 417
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap	43 / 92	36 / 156	46 / 92	29 / 45
Contestation de crime contre l'humanité	48 / 104	113 / 203	82 / 169	80 / 121
« Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles)	26 / 54	21 / 44	19 / 23	7 / 7

\*Lorsqu'un même fait est signalé plusieurs fois, les signalements sont recoupés et enregistrés dans une même fiche.

Source : PHAROS/ministère de l'Intérieur.

La plus forte proportion de signalements concerne, comme les années précédentes, les « provocations à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse », soit des discours antisémites, antimusulmans, antiArabes, anti-chrétiens, etc. Parmi l'ensemble des catégories où l'on constate une baisse des signalements par rapport à 2016 (environ moins 40% en moyenne), se distingue la rubrique des injures et diffamations avec un doublement du nombre

de signalements (+ 55 %) ; cette hausse est encore plus marquée en termes de contenus recoupés (+ 108,5%).

Cette année, le ministère de l'Intérieur n'a pas précisé les orientations données à ces signalements (demandes de blocage, de référencement, de retrait...), ce qui est regrettable. La CNCDH invite ce dernier à lui communiquer des informations précises à cet égard l'année prochaine.

Depuis son avis du 12 février 2015<sup>85</sup>, où la CNCDH déplorait que la lutte contre les contenus de haine sur Internet ne soit pas à la hauteur des enjeux<sup>86</sup>, des progrès ont été réalisés, notamment la création d'une cellule « Discriminations sur le Web » au sein de la plateforme. Si cette dernière – aujourd'hui composée de dix-huit policiers et sept gendarmes – a vu ses moyens accrus au fil du temps, son équipe reste sous-dimensionnée, notamment la cellule précitée, composée de seulement quatre enquêteurs. Les délais de traitement des signalements des propos haineux sont encore trop longs (près d'un an), et contrastent avec les dimensions d'instantanéité et d'interactivité qui caractérisent l'espace virtuel. Si ces délais s'expliquent notamment par le fait que les signalements liés aux questions de terrorisme et de radicalisation sont traités en priorité, ils illustrent la nécessité d'accroître encore significativement les moyens de PHAROS, à la hauteur de l'importance de ses missions. En effet, si l'on ajoute à ces longs délais de traitement la complexité et la longueur des actions menées pour obtenir ne serait-ce qu'un référencement, la pertinence de l'action publique ne manque pas d'interroger.

**Recommandation 34 : la CNCDH appelle à la mise en œuvre des recommandations formulées dans son avis du 12 février 2015<sup>87</sup> sur la lutte contre les discours de haine sur Internet.**

Dans son avis du 12 février 2015 *sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, la CNCDH a émis un diagnostic pour initier une réflexion générale sur l'éventuelle définition d'un « ordre public numérique ». Soucieuse de préserver l'« *équilibre subtil* »<sup>88</sup> entre la protection de la liberté d'expression et les « *formalités, conditions, restrictions ou sanction prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime*<sup>89</sup> », elle a proposé de nombreuses pistes de réforme tout en rappelant qu'elle était radicalement opposée à un contrôle *a priori* du Net, qui s'apparenterait à un régime de censure généralisée et aboutirait à sa disparition.

Comme évoqué précédemment, certaines recommandations ont déjà été mises en œuvre, ou au moins partiellement comme, par exemple, la dynamique de

85. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015.

86. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015.

87. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015.

88. Voir l'article de C. Lazerges, présidente de la CNCDH dans la revue *Hommes & Libertés* paru en septembre 2015 (n° 171, p. 44 et s.).

89. Article 10 alinéa 2 de la CESDH.

coopération avec les opérateurs du Web, les instances européennes et les acteurs de la société civile, la création d'une unité dédiée au sein de PHAROS, objet d'un axe prioritaire dans le PILCRA ou encore l'investissement sur l'éducation aux médias et aux usages numériques responsables. Sur ces différents points, la volonté politique est présente, les efforts doivent à présent être poursuivis et renforcés. Pour ne prendre qu'un exemple, en matière d'éducation aux médias, la CNCNDH avait noté l'année dernière les efforts investis par l'Éducation nationale mais encore des manques, notamment en matière de formation. En effet, si l'éducation aux usages numériques responsables fait ces dernières années partie des priorités du Plan national de formation, il apparaît qu'au rythme actuel très peu d'agents seront effectivement formés sur le moyen terme<sup>90</sup>. Il est à noter que l'action publique en matière de lutte contre les discours de haine en ligne se poursuit, notamment dans le cadre du prochain PILCRA 2018-2020.

La CNCNDH souhaite rappeler certaines recommandations formulées dans son avis précité.

### ***Le développement d'un écosystème numérique respectueux des droits et libertés fondamentales***

La CNCNDH souhaite insister sur le fait que la lutte contre les discours de haine sur Internet doit s'accompagner du développement en parallèle des savoirs et des connaissances sur ces discours et d'une réflexion sur les meilleures manières de sensibiliser le public à ces thématiques. Ce développement doit se faire en collaboration étroite avec la société civile, par la mise en place de campagnes (cf. chapitre 2).

La CNCNDH recommande de poursuivre ces initiatives digitales qui mettent en valeur la collaboration entre les pouvoirs publics et la société civile. De plus, face au retard accumulé par les associations antiracistes sur les réseaux sociaux, le soutien de la DILCRAH aux associations au cours de ces trois dernières années pour construire et développer leur écosystème numérique, et ainsi développer leurs « services à la population » est opportun. Les membres de la CNCNDH font ainsi état d'avancées appréciables : action juridique dédiée aux discours de haine sur le Net ; partenariats au niveau européen et avec les acteurs du Net, notamment pour développer des méthodes et des outils communs ; présence accrue de la parole antiraciste sur la Toile pour faire contrepoids à la déferlante de contenus haineux<sup>91</sup>. Les améliorations, en quelques années, sont encourageantes et doivent être soutenues sur le long terme par la DILCRAH.

90. D'après Divina Frau-Meigs, spécialiste de l'éducation aux médias, au rythme actuel de 20 000 agents de l'Éducation nationale formés par an, il faudrait attendre l'année 2096 pour que tous soient formés aux outils numériques (Intervention de D. Frau-Meigs à la conférence TEDx « Peut-on apprendre à vivre ensemble ? », organisée par l'équipe TEDxChampsÉlysées, le 11 décembre 2016, à la Maison de la Radio (Paris). L'enquête OCDE-TALIS 2013 souligne en outre que l'utilisation des nouvelles technologies fait partie des besoins prioritaires en formation continue identifiés par les enseignants (<http://www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm>). Voir le rapport 2016 de la CNCNDH, p. 161-162.

91. À titre d'illustration, la campagne « No Likes For Racism », initiée par la LICRA avec Facebook France, pour inciter les jeunes à contrer le racisme ordinaire sur Internet a été vue 7 millions de fois sur Facebook. Peuvent également être cités la campagne française « Get the Trolls Out » engagée par l'ICFJ (*International center for journalists*) visant à inciter la jeunesse européenne à développer des outils pour combattre l'antisémitisme sur Internet, et la campagne du Conseil de l'Europe « No Hate Speech Movement » sur les réseaux sociaux, qui devrait être déclinée prochainement en France afin de lutter contre la désinformation, les théories du complot, les discours de haine et prévenir les radicalisations. <https://www.nohatespeechmovement.org/>

### **La poursuite d'une politique pénale volontariste alliant régulation et répression**

En plus de ce qui a déjà été évoqué sur la nécessité de rendre pleinement effectif la loi LCEN ainsi que sur la collaboration avec les instances européennes, les acteurs de la société civile et les opérateurs du Web, la CNCDH insiste sur le fait que la politique pénale en matière de discours de haine sur Internet doit aussi être internationale : il faut s'engager plus en avant dans la coopération internationale, dans le cadre notamment de la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001, laquelle concerne non seulement les États membres du Conseil mais également d'autres pays observateurs comme le Canada, le Japon et la Chine.

En outre, la CNCDH avait dans son avis listé un certain nombre d'outils novateurs, comme l'e-rappel à la loi, la distinction pour l'engagement de la responsable pénale entre les prestataires de Net actifs et passifs, le recours à des techniques d'investigation sous pseudonyme ou encore une réflexion sur une graduation de la réponse pénale. Toutes ces pistes mériteraient d'être davantage explorées.

Enfin, la CNCDH avait recommandé la création d'une autorité administrative indépendante (AAI) « *flexible, réactive et innovante* », laquelle pourrait se voir confier les missions suivantes :

- une première réponse individuelle après signalement d'un contenu illicite ;
- le développement de partenariats avec les prestataires privés pour l'élaboration de chartes (portant notamment sur les règles éditoriales des sites ou la mise en cohérence des plateformes de signalement) ou de conditions générales d'utilisation conformes au droit en vigueur et respectueuses des droits et libertés fondamentaux ;
- un rôle d'observatoire afin de mieux appréhender les manifestations de la haine sur la toile, leurs évolutions et les dispositifs de lutte ;
- une mission de veille juridique, l'AAI pouvant ainsi être saisie pour avis par les hébergeurs, en cas de doute sur le caractère illicite d'un contenu, et gérer une « corbeille » destinée aux contenus suspects, c'est-à-dire un espace réservé au stockage temporaire de tels contenus dans l'attente d'une décision de justice ;
- un rôle d'évaluateur des politiques publiques menées en matière de lutte contre les discours de haine sur Internet par la publication annuelle d'un rapport ;
- une mission de labellisation des sites respectueux des droits et libertés.

L'idée était de remédier à l'éparpillement des structures luttant contre la cybercriminalité, en créant un seul et unique point de contact pour tous les acteurs du Web, institutionnels et non-institutionnels. Dans ce cadre, il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'existe, en matière de contenus illicites sur le Web, d'instance régulatrice comme le CSA pour les contenus audiovisuels.

**Recommandation 35** : la CNCDH estime que, face à la professionnalisation de l'anonymat des auteurs de contenus haineux sur Internet, une réflexion devrait être menée sur l'évolution des cadres juridiques d'enquête pour favoriser l'imputation du fait infraction dans l'espace virtuel, en envisageant notamment d'étendre l'enquête sous pseudonyme aux infractions racistes commises sur Internet.

Dans l'espace virtuel, la virulence des discours de haine est favorisée en grande partie par la possibilité de s'exprimer de manière anonyme. Or, la répression de tels discours ne peut aboutir que pour autant que leurs auteurs puissent être identifiés. Une telle identification est souvent difficile notamment en cas d'absence de coopération des sites hébergeurs ou lorsque la diffusion des contenus a lieu sur le réseau TOR ou dans *le dark net*. Il n'en reste pas moins que cette identification détermine l'imputation du fait délictueux à l'auteur, condition essentielle aux poursuites.

Que ce soit dans son avis du 12 février 2015<sup>92</sup> ou dans son rapport de 2016<sup>93</sup>, la CNCDH a invité les pouvoirs publics à initier une réflexion sur l'évolution des cadres juridiques d'enquête et a souligné l'opportunité d'une extension de l'enquête sous pseudonyme aux infractions racistes commises sur Internet. Cette technique consiste en une infiltration des enquêteurs de certains réseaux sous pseudonyme, ce qui leur permet de gagner la confiance des auteurs d'infractions racistes afin d'obtenir des informations utiles à leur identification et de recueillir des preuves de l'infraction. Ce recours à l'infiltration est « *parfaitement adapté à l'univers numérique où les cyberdélinquants « surfent » sur des forums et échangent des informations par le biais d'Internet* »<sup>94</sup>.

L'enquête sous pseudonyme a été introduite dans la procédure pénale française par la loi du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance*<sup>95</sup>. Mobilisée dans un premier temps pour les infractions relatives à la traite des êtres humains, au proxénétisme et aux atteintes aux mineurs, l'enquête sous pseudonyme a ensuite été successivement étendue au domaine de la lutte contre les jeux d'argent illicites<sup>96</sup>, puis au délit de provocation à la commission d'un acte de terrorisme ou d'apologie de tels actes<sup>97</sup>, au domaine de la lutte contre des infractions du Code de la santé publique<sup>98</sup> et enfin à l'ensemble des délits et

92. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015.

93. CNCDH, *Rapport 2016*, p. 243 et s.

94. M. Quémener, « Les techniques spéciales d'enquête en matière de lutte contre la cybercriminalité », *AJ Pénal*, 2015, p. 403 et s.

95. Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. La loi a introduit la technique dans le cadre des articles 706-35-1 et 706-47-3 du Code de procédure pénale relatifs à la traite des êtres humains, au proxénétisme et aux atteintes aux mineurs.

96. Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne. L'article 59 de la loi autorise la « *participation sous un pseudonyme à des échanges électroniques sur un site de jeux ou paris agréé ou non, et notamment à une session de jeu en ligne* », par « *les officiers et agents de police judiciaire désignés par le ministre de l'intérieur et les agents des douanes désignés par le ministre chargé des douanes* », « *dans le but de constater les infractions commises à l'occasion de paris ou de jeux d'argent ou de hasard en ligne, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs* » et cela sans que les agents et officiers désignés n'engagent leur responsabilité pénale.

97. Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure II, v. article 706-2-2 du Code de procédure pénale. La loi a également prévu le passage de l'incrimination de la provocation au terrorisme et de l'apologie du terrorisme de la loi de 1881 à l'article 421-2-2-5 du Code pénal, qui figure dans un chapitre pour lequel l'enquête sous pseudonyme est possible en vertu de l'article 706-87-1 du Code de procédure pénale.

98. Ordonnance n° 2013-1183 du 19 décembre 2013 relative à l'harmonisation des sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé et à l'adaptation des prérogatives des autorités et des agents chargés de constater les manquements, article 706-2-2 du Code de procédure pénale.

des crimes relevant de la criminalité organisée<sup>99</sup>, notamment lorsqu'elle est financière<sup>100</sup>. Le domaine de l'enquête a donc été progressivement étendu au point qu'il ne correspond plus à sa finalité initiale exposée en 2007, à savoir l'infiltration de réseaux officieux. La technique est en effet utilisée pour des infractions de natures très différentes, qu'elles soient ou non dérogatoires du droit commun et prévues par le Code pénal, par d'autres codes ou encore par la loi de 1881. Cette technique d'enquête a donc été jugée pertinente pour des contentieux dérogatoires du droit commun.

Ainsi, l'enquête sous pseudonyme permet aujourd'hui l'imputation de faits publics et l'identification efficace des auteurs. Exemple peut être pris de l'infraction d'apologie du terrorisme, la Cour de cassation ayant récemment rappelé que le délit ne peut être constitué que si les propos incriminés ont été prononcés publiquement, « *c'est-à-dire tenus à haute voix dans des circonstances traduisant une volonté de les rendre publics* »<sup>101</sup>. S'agissant des discours de haine sur Internet, qui répondent au critère de publicité, c'est justement cette publicité et une large diffusion des propos qui sont recherchées par leurs auteurs.

La CNCDH estime dès lors que le caractère nécessairement public des discours de haine sur Internet ne doit pas, bien au contraire, être un obstacle à la mobilisation de l'enquête sous pseudonyme. L'âge d'or d'Internet, où les délinquants ne masquaient ni leurs métadonnées, ni leur adresse IP, est révolu. Les cadres juridiques d'enquête doivent ainsi être adaptés.

La CNCDH note avec satisfaction l'évolution de la position du ministère de la Justice, qui s'était jusque-là montré opposé à l'idée de l'extension de l'enquête sous pseudonyme en la matière. Cette année, s'il reste très prudent en la matière, en alertant à juste titre sur le risque que l'enquête sous pseudonyme puisse provoquer à la commission d'une infraction, il indique que l'étude de l'opportunité d'intégrer les infractions « racistes » commises sur Internet pourra être menée dans le cadre de la réflexion plus large du ministère sur la refonte et l'harmonisation des régimes d'enquête sous pseudonyme.

99. Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, article 706-87-1 du Code de procédure pénale faisant référence aux infractions listées par les articles 706-72 et 706-73 du même code. Voir aussi, plus récemment, les lois n° 2016-731 du 3 juin 2016 et n° 2016-1087 du 8 août 2016 ajoutant à la liste des infractions concernées par l'enquête sous pseudonyme les infractions commises en bande organisée et concernant le trafic de biens culturels, de produits phytopharmaceutiques, ainsi que certaines infractions du Code de l'environnement prévues en matière de prévention des pollutions, des risques et des nuisances (article L. 541-46 du Code de l'environnement).

100. Loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, modifiant l'article 706-87-1 afin de permettre le recours à l'enquête sous pseudonyme pour les infractions du nouvel article 706-73-1 du même code.

101. Cass. crim., 11 juillet 2017, n° 1707359, *Gaz. Pal.* 31 juillet 2°17, n° 37, pp. 22-23, note de F. Fourment; *Légipresse* 1<sup>er</sup> septembre 2017, n° 352, p. 416.

## 7. La protection des sites sensibles

**Recommandation 36 :** la CNCDH encourage le ministère de l'Intérieur à poursuivre ses efforts pour sécuriser les sites sensibles.

La CNCDH salue les efforts du ministère de l'Intérieur pour sécuriser les sites religieux sensibles, principalement les lieux de culte et les écoles, qui ont été la cible de plusieurs attaques ces dernières années, parfois meurtrières, à l'instar des attentats perpétrés dans l'école juive Ozar Hatorah à Toulouse en mars 2012 ou dans l'église Saint-Etienne à Saint-Étienne-du-Rouvray en juillet 2016<sup>102</sup>. Le ministère de l'Intérieur a opté pour deux dispositifs.

D'une part, il a accru la présence visible de patrouilles dynamiques ou statiques aux abords de ces sites (forces de la sécurité intérieure appuyées par le dispositif sentinelle et la réserve opérationnelle) à des fins dissuasives et protectrices ; le ministère indique des moyens conséquents sont déployés depuis 2015 et qu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017, 826 sites juifs, 1090 sites musulmans et 2450 sites chrétiens sont surveillés en France métropolitaine, « *par des patrouilles dynamiques comprenant une dominante « Forces armées » pour les sites juifs et une dominante « police nationale ou gendarmerie nationale » pour les autres* ». Il convient néanmoins d'indiquer qu'un écart existe entre ces chiffres officiels et ce qui est observé sur le terrain<sup>103</sup>.

D'autre part, il a mis en place l'allocation d'une aide financière et technique<sup>104</sup>, en vue de la sécurisation matérielle des sites sensibles (vidéo-protection ou hors vidéo-protection). En 2017, les crédits alloués à cette fin ont été portés à hauteur d'environ 3 millions d'euros pour la communauté juive, 230 000 euros pour la communauté musulmane et 1,3 million d'euros pour la communauté chrétienne.

Des mesures exceptionnelles ont également été prises en direction des établissements scolaires : formation des chefs d'établissement à la gestion de crise, collaboration entre les équipes éducatives et les forces de l'ordre pour mettre au point des programmes de mise en sécurité des élèves, simulation d'une attaque terroriste dans les classes, avec des adaptations prévues pour les plus jeunes (3-6 ans).

Ces mesures de protection exceptionnelles auraient, selon toute vraisemblance, contribué activement et dans de courts délais à la baisse des attaques ciblant les sites religieux sensibles depuis 2015. Ce constat est partagé tant par le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) que par le Conseil français du culte musulman (CFCM). Néanmoins, le dispositif pour lequel le ministère de l'Intérieur avait opté dans le cadre de l'opération Sentinelle a évolué progressivement, les patrouilles dynamiques tendant à prendre le pas sur les patrouilles statiques. Le SPCJ a exprimé ses inquiétudes quant à la résurgence des attaques contre

102. Le renforcement depuis 2015 du dispositif de prévention et de protection s'inscrit dans le cadre du plan Vigipirate et de l'action de la Mission de coordination de la protection des lieux à caractère religieux mise en place le 12 janvier 2015, en concertation avec les représentants des cultes juif, musulman et chrétien.

103. Audition du Service de protection de la communauté juive, 14 décembre 2017.

104. Les référents « Sûreté » de la police et de la gendarmerie peuvent être mobilisés pour apporter une assistance technique.

les lieux sensibles (lieux de cultes, écoles, lieux de rassemblement, etc.) si le dispositif de protection était réduit.

La CNCDH invite le ministre de l'Intérieur à poursuivre son action de sécurisation des sites religieux sensibles car la situation est toujours fragile ; les données communiquées par le SCRT révèlent en effet une tendance à la hausse des « actions » racistes sur l'année 2017, qui témoigne d'une progression dans l'échelle de la violence<sup>105</sup>. La CNCDH comprend bien néanmoins que ces mesures exceptionnelles ne peuvent pas être vouées à se normaliser, un tel contexte sécuritaire pouvant également avoir des répercussions négatives sur la construction identitaire des personnes et sur le vivre ensemble. L'action sécuritaire doit absolument être couplée d'une lutte effective contre le racisme et les préjugés qui le sous-tendent pour s'attaquer au cœur du problème.

En outre, ces mesures de protection ne doivent pas être circonscrites aux sites religieux, mais à tous les sites susceptibles, à une période donnée, d'être la cible d'attaques. On pense notamment au plan de sécurisation mis en place en Seine-Saint-Denis, à la suite de plusieurs attaques ciblant la communauté asiatique. Il s'agirait, bien souvent, de vols à la tire ou d'agressions à domicile, reposant sur le préjugé selon lequel les Asiatiques auraient souvent de l'argent sur eux<sup>106</sup>. L'agression mortelle, à Aubervilliers, le 14 août 2016, de Chaolin Zhang, un couturier de 49 ans, par trois hommes qui voulaient voler le sac d'un de ses amis, a conduit à une importante mobilisation de la communauté asiatique<sup>107</sup>. Elle se poursuit depuis, notamment au sein du comité « sécurité pour tous » qui a appelé à une manifestation en septembre 2017<sup>108</sup> pour dénoncer les agressions racistes dont les personnes d'origine asiatique (citoyens français, résidents ou touristes étrangers) seraient victimes. La CNCDH ne peut qu'encourager les pouvoirs publics, et en premier le ministère de l'Intérieur, à mettre tout en œuvre pour assurer la protection de l'ensemble des sites sensibles.

105. Se référer à la partie 1, chapitre 4, section 1.

106. Auditions des Jeunes asiatiques de France (14 novembre 2016), du Conseil représentatif des associations asiatiques de France (14 décembre 2016) et d'Asia 2.0 (11 octobre 2017).

107. Le caractère raciste de l'agression, circonstance aggravante, a été retenu le 10 novembre 2017 par le tribunal pour enfants de Bobigny en charge du dossier d'un des trois agresseurs. Il a été condamné à cinq ans de prison dont trois avec sursis et mise à l'épreuve, assortis d'une interdiction de paraître en Seine-Saint-Denis. Les deux autres mis en cause devraient être jugés par la cour d'assises des mineurs en juin 2018.

108. [https://www.facebook.com/pg/Stopalaviolencesecuritepour tous/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/Stopalaviolencesecuritepour tous/about/?ref=page_internal)

## Section 4

## Veiller à l'exemplarité des politiques publiques

Les politiques publiques conduites dans chaque pays sont déterminantes pour agir en faveur de la promotion du vivre ensemble et peuvent aussi, à l'inverse, contribuer à l'accentuation des fractures sociales, à la stigmatisation de certains groupes et à la persistance des préjugés et des discriminations. Concernant la France, ces dernières années, la CNCDH a salué à plusieurs reprises l'impulsion politique positive engagée sur certains terrains, notamment dans le sillage du Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et des Comités interministériels à l'égalité et la citoyenneté qui ont placé la lutte contre les discriminations au rang de priorité transversale des politiques publiques. Outre ce qui est déjà évoqué dans le présent rapport, il convient de mentionner la mise en place de dispositifs permettant de lutter contre les discriminations et d'améliorer les processus de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. L'un et l'autre sont appréhendés comme un enjeu d'exemplarité et un levier de modernisation et d'efficacité du secteur public. Dans la suite des engagements pris en la matière (Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique<sup>109</sup>, candidature de plusieurs ministères, employeurs publics territoriaux et hospitaliers au Label Diversité<sup>110</sup>, mesures visant à diversifier les recrutements dans le cadre de la loi du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*<sup>111</sup>), un rapport biennal sur la lutte contre les discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique sera élaboré à compter de 2018 par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)<sup>112</sup>. La CNCDH encourage les pouvoirs publics à poursuivre lesdits efforts.

Toutefois, dans d'autres champs d'intervention publique, il apparaît que l'action des services placés sous la responsabilité des autorités publiques se révèle parfois contraire au droit et ouvertement discriminatoire. Tout comme la CNCDH a appelé les responsables politiques à veiller à la teneur de leurs discours publics au nom de leur devoir d'exemplarité renforcé, de graves dérapages ayant encore

109. Cette charte a été signée le 17 décembre 2013 par la ministre chargée de la Fonction publique et le Défenseur des droits. Les employeurs publics s'engagent à renforcer leur politique de lutte contre les discriminations, à garantir la transparence et l'objectivation des procédures et de gestion RH, à assurer des formations adaptées et à faire du dialogue social l'une des clés de voûte en la matière.

110. Le label diversité a pour objectif de prévenir les discriminations et de promouvoir la diversité, en matière de gestion des ressources humaines et dans le cadre des relations avec les partenaires et usagers. À la fin de l'année 2017, seize structures publiques sont labellisées Diversité et sept sont labellisées Égalité professionnelle, couvrant plus de 330 000 agents. À titre d'exemple, sont labellisés Diversité, les ministères sociaux, les ministères économiques et financiers, le CSA, trois ARS, les villes de Lyon et Nantes, Nantes Métropole, le département de Seine-Saint-Denis, trois établissements publics de santé, deux CCI et l'École de management de Strasbourg. D'autres ministères et employeurs publics sont en cours de labellisation, dont les ministères de la Culture, de l'Europe et des Affaires étrangères, de l'Intérieur, ainsi que la ville de Bordeaux et la communauté urbaine de Bordeaux.

111. Pour plus de détails sur les actions engagées, voir la contribution du ministère de l'Action et des Comptes publics, accessible sur le site internet de la CNCDH.

112. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*.

en 2017 occupé l'espace médiatique, elle appelle les pouvoirs publics à lutter énergiquement, dans leur champ de responsabilité, contre les comportements contraires au droit et à veiller à éliminer tout biais discriminatoire dans les procédures et les pratiques. En effet, les discours de principe promus par l'État ne seront entendus que si les expériences sociales vécues par les personnes sont en adéquation, surtout si les discriminations en question sont directement ou indirectement alimentées par le discours et l'action publics ou si elles interviennent dans le cadre des interactions entre les services publics et la population. Sans nullement prétendre à l'exhaustivité, la CNCDH souhaite mettre ici l'accent sur deux champs de l'action publique sur lesquels la France se fait régulièrement rappeler à l'ordre par les instances européennes et onusiennes : le discours et l'action publics à l'égard des Roms ou supposés tels ; les contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires. La CNCDH rappelle, par ailleurs, les nombreux travaux qu'elle a produits ces dernières années sur diverses thématiques qui ont une incidence certaine sur les fractures de la société dont les relents de xénophobie et de racisme sont un symptôme parmi les plus préoccupants (débat sur la laïcité, politique migratoire, politique sécuritaire dans le cadre de l'état d'urgence...).

## 1. Les « Roms » : changer de regard et faire évoluer les pratiques

Les Roms sont le groupe qui est confronté au plus grand rejet de la part du reste de la population française<sup>113</sup>. Dans le débat public, ce terme renvoie généralement aux personnes vivant en bidonvilles et squats, où sont surreprésentés les ressortissants des pays d'Europe de l'Est, en raison de la conjonction de facteurs politiques, sociaux et économiques<sup>114</sup>.

Depuis les années 2000, les discours publics à leur rencontre – qui tendent à justifier l'échec d'initiatives d'intégration par la seule attitude des bénéficiaires – tout comme l'ambiguïté de la politique publique de « gestion » des bidonvilles et des squats – à l'origine de violations graves de leurs droits fondamentaux (sécurité, domiciliation, santé, éducation...) – n'ont pas manqué d'alimenter les préjugés dont ils font l'objet. L'inclusion de quelque 15 à 20 000 personnes (soit 0.023 % de la population) n'apparaît pourtant pas être un problème insurmontable, sous réserve bien entendu que les pouvoirs publics en aient la volonté et s'en donnent les moyens. On observe une évolution positive depuis quelques années, dans l'opinion et dans l'appréhension du phénomène par les pouvoirs publics, reposant sur des initiatives locales encourageantes qui montrent qu'une sortie « par le haut » est possible, si volonté politique et mobilisation de l'ensemble des parties prenantes (pouvoirs publics, partenaires institutionnels et non institutionnels) se conjuguent. Mais cette évolution est encore balbutiante et beaucoup reste à faire pour changer durablement la donne.

113. Cf. enquête CNCDH, première partie.

114. Association Trajectoires, « Du bidonville à la ville, vers la « vie normale » ? », 2015 ; « Habitants de bidonvilles en France. Connaissance des parcours et accès au droit commun », 2017.

La CNCDH avait formulé en 2008, puis en 2012<sup>115</sup>, des recommandations visant, d'une part, à lutter contre les discriminations dont les gens du voyage et les Roms migrants sont victimes en France et, d'autre part, à leur garantir l'exercice effectif de leurs droits. Depuis, la situation a quelque peu progressé, surtout dernièrement pour les « gens du voyage »<sup>116</sup>. La CNCDH souhaite ici particulièrement insister sur la précarité des conditions de vie des Roms migrants, qui demeurent extrêmement préoccupantes. Au-delà de la question de non-accès au droit commun, la CNCDH s'inquiète d'un climat de tensions et d'hostilité encore vif à leur endroit, ce qui n'est d'ailleurs pas propre à la France<sup>117</sup>. La Commission concentrera ici son attention sur trois domaines prioritaires : la déconstruction des préjugés envers les Roms, l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 *relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites* et l'accès à l'éducation des enfants vivant en habitat précaire. La CNCDH a présenté son analyse de la situation à la plateforme opérationnelle sur l'égalité des Roms, qui s'est réunie au Conseil de l'Europe, à Paris, le 15 mai 2017<sup>118</sup>.

## A. Lutter contre les représentations sociales négatives sur les Roms

**Recommandation 37 :** la CNCDH appelle les pouvoirs publics à lutter contre les préjugés dont les Roms sont victimes et à ne pas « ethniciser » le débat public sur les bidonvilles et les problématiques d'insertion.

Dans les années 2000, une ambiguë « question rom » a émergé dans le débat public français. Un cadrage différent a été retenu dans d'autres pays européens, comme en Allemagne où la vague de migrations qui a suivi l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union Européenne en 2007 a davantage été traitée comme une « question d'immigration ». Probablement sous l'influence du cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms adopté par la Commission européenne, les responsables politiques français ont eu tendance à ethniciser le débat et à présenter l'action publique de « gestion » des bidonvilles comme une solution à ce « problème rom », en mettant quelque peu à distance dans un premier temps les questions sociales. Cette approche ethnique contient en germe les ferments d'une stigmatisation, la perception négative d'une population alors jugée indésirable ne favorisant pas une prise en charge plus

115. <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-respect-des-droits-des-gens-du-voyage-et-des-roms-migrants>

116. Rejoignant les recommandations de la CNCDH, la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté* du 28 janvier 2017 contient plusieurs dispositions visant à l'amélioration de leur accueil (terrains locatifs et aires d'accueil) et à l'abrogation du statut des gens du voyage et, plus précisément, de deux mesures prévues par la loi du 3 janvier 1969 jugées discriminantes (livret de circulation, obligation d'une commune de rattachement). En sus, un dialogue direct entre les pouvoirs publics, des représentants associations et des personnalités qualifiées a été instauré au sein de la Commission nationale consultative des gens du voyage, installée le 17 décembre 2015, afin d'éclairer et d'assurer un suivi des politiques publiques les concernant. Beaucoup reste cependant encore à faire (<http://www.gouvernement.fr/commission-nationale-consultative-des-gens-du-voyage-4906>)

117. Agence européenne des droits fondamentaux, Enquête EU-MIDIS II de l'union européenne sur les minorités et la discrimination. Les Roms, novembre 2016.

118. L'OPRE est une initiative conjointe lancée par le Conseil de l'Europe, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité des droits (Equinet).

sociale et orientée vers un accueil plutôt qu'un rejet. Par ailleurs, une approche essentiellement culturaliste risque de produire ses propres effets, en induisant une marginalisation sociale des populations identifiées comme Roms susceptible en retour de conduire à un repli sur soi. À l'évidence, comme d'ailleurs de nombreuses études l'ont confirmé, l'existence de bidonvilles ne relève pas d'un « problème rom » qui s'expliquerait par des caractéristiques communautaires<sup>119</sup>. La situation évolue progressivement, le problème des bidonvilles tendant à être dissocié des questions d'ethnicité et appréhendé à travers le prisme des problématiques de migration, d'accès au logement pour les plus démunis et de lutte contre la grande précarité. La CNCDH constate ainsi avec satisfaction que la France, dans ses échanges avec les institutions européennes quant à l'évolution du cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms et les suites à lui donner après 2020, défend une approche universaliste et globale axée sur la lutte contre la grande précarité et pour l'inclusion sociale, indépendamment de l'origine des personnes<sup>120</sup>.

Ainsi, si préjugés, connaissances erronées, sentiments de peur et d'hostilité continuent à se mêler avec une force et une intensité particulières dans le cas des Roms, la tendance est néanmoins en train de s'inverser. On commence depuis quelques années, à parler moins des Roms, mais à en parler mieux. L'activisme des associations pour la défense des droits des Roms s'est consolidé et commence manifestement à porter ses fruits, en diffusant des connaissances plus fines des groupes rassemblés sous cette étiquette. Les contacts qui se développent dans des lieux non associés à ces stéréotypes (cour de récréation, fête de la ville, etc.) permettent de déconstruire certains préjugés, comme celui selon lequel les Roms seraient nomades ou ne voudraient pas s'intégrer. Il faut souligner sur ce point la mise en œuvre de politiques locales d'intégration, de plus en plus nombreuses, qui aboutissent à de bons résultats. Si les médias font rarement état des histoires d'intégration, ils commencent toutefois à y porter davantage d'attention. L'année 2017 a par ailleurs coïncidé avec des mobilisations visant à mieux reconnaître et conserver la mémoire de l'extermination des différents groupes tziganes pendant la seconde guerre mondiale, question jusque-là ignorée dans les discours publics et les manuels scolaires. Cette dynamique positive doit être poursuivie et soutenue par les pouvoirs publics. En effet, les discours publics stigmatisants à leur encontre sont encore loin d'avoir disparus, de même que les discriminations dont ils font l'objet et les difficultés qu'ils rencontrent pour accéder au droit commun. Par ailleurs, la dynamique de progression de la tolérance à leur égard semble ainsi s'être arrêtée cette année<sup>121</sup>. En ce sens, toutes les initiatives visant à déconstruire les préjugés dont ils sont victimes doivent être soutenues et encouragées<sup>122</sup>. La CNCDH appelle par ailleurs à une mobilisation politique d'ampleur pour inverser durablement la tendance.

119. Voir notamment Association Trajectoires, « Du bidonville à la ville, vers la « vie normale » ? », 2015 ; « Habitants de bidonvilles en France. Connaissance des parcours et accès au droit commun », 2017.

120. Contribution française sur l'évolution du cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, 10<sup>e</sup> rencontre des points de contact nationaux « Roms » de la Commission européenne, Bruxelles, 26 et 27 septembre 2016.

121. Se référer à la partie 1, chapitre 2, section 5 « Le lent reflux des préjugés anti-Roms ».

122. À titre d'exemple, on peut citer le projet d'exposition dédié au Musée national de l'histoire de l'immigration.

## B. L'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites : mettre en place une politique véritablement inclusive

**Recommandation 38** : la CNCDH recommande de réactualiser la circulaire du 26 août 2012 pour qu'elle soit plus adaptée à la complexité des situations observées sur le terrain et des réponses qu'il convient d'y apporter. Précisément, il serait nécessaire, dans un nouveau texte, de placer l'action publique bien en amont de l'évacuation programmée d'un « campement illicite », dès l'installation d'un bidonville ou d'un squat sur le territoire. Le nouveau texte devrait par ailleurs prendre en compte l'ensemble des situations de « bidonvillisation », en substituant les termes « bidonville et squat » à celui trop restrictif de « campement illicite », afin de rendre lisible l'action publique à mener : la résorption de l'habitat insalubre et l'inclusion des habitants.

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 a permis de donner une impulsion nouvelle à l'action conduite en direction des populations vivant dans les « campements illicites », en intégrant un volet social et préventif, et en promouvant un dialogue entre État, collectivités et associations. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020<sup>123</sup>.

Toutefois, il apparaît que cette dynamique tend à s'essouffler et que les termes de la circulaire de 2012 sont souvent ignorés sur le terrain. Dans une lettre ouverte adressée au Président de la République le 14 décembre 2017<sup>124</sup>, un collectif d'associations rappelle ainsi le bilan dressé par le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) en novembre 2016 à la suite de sa mission d'évaluation : « *L'application de la circulaire se fait donc de façon hétérogène et sélective, en définissant un public cible qui n'est ni fonction ni exclusivement de ses conditions de vie [...], ni à une spécificité des droits [...]. L'évolution des dynamiques migratoires et des populations présentes dans les campements devrait conduire aujourd'hui à dépasser ces catégorisations* »<sup>125</sup>. De toute évidence, la circulaire du 26 août 2012 ne va pas assez loin et, plus encore, elle n'est pas adaptée à la complexité des situations observées sur le terrain et des réponses qu'il convient d'y apporter. Le texte actuel envisage une action publique sur les « campements illicites », au stade de leur évacuation programmée, et donc dans l'urgence. Il serait opportun, dans un nouveau texte, de placer l'action publique bien en amont,

123. Les populations roms telles que définies par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne regroupent en France deux cadres juridiques et des politiques publiques d'intégration distincts : les gens du voyage itinérants ou semi-itinérants, principalement de nationalité française, bénéficiant de politiques spécifiques d'accompagnement de leur mobilité ; les populations migrantes vivant en bidonvilles, dont majoritairement des citoyens roumains ou bulgares disposant de la liberté de circulation en Europe dans les conditions édictées par la directive 2004/38.

124. La Fondation Abbé-Pierre, le Fédération des acteurs de la solidarité, la Voix des Roms et les quarante-cinq associations du CNDH Romeurope appellent le Président de la République à conduire une véritable politique de résorption des bidonvilles et d'inclusion de leurs habitants <http://www.romeurope.org/resorption-des-bidonvilles-lettre-ouverte-interassociative-a-e-macron/>

125. [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/01/etude\\_cerema-application\\_de\\_la\\_circulaire\\_du\\_26\\_aout\\_2012.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/01/etude_cerema-application_de_la_circulaire_du_26_aout_2012.pdf)

dès l'installation d'un bidonville ou d'un squat sur le territoire. Par ailleurs, les « campements illicites » ciblés par ladite circulaire ne prennent pas en compte l'ensemble des situations de « bidonvilisation ». Un nouveau texte pourrait alors constituer le cadre de référence d'une action publique renouvelée de l'État, prenant en compte l'ensemble des bidonvilles et squats et des populations qui y sont installées, via une action globale et individualisée d'insertion et d'accompagnement. Il convient en effet de rappeler la diversité des personnes installées dans ces lieux ; il n'y a pas que des populations roms, mais aussi des ressortissants extra-européens – en demande d'asile ou non –<sup>126</sup> et d'autres personnes vivant en grande précarité. Il serait, ainsi, nécessaire de préférer les termes « bidonville et squat » à celui de « campement illicite », trop restrictif, afin de rendre lisible l'action publique à mener : la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et l'inclusion des habitants. En outre, le terme « campement illicite » est stigmatisant pour les personnes concernées, car il altère la perception du public en insistant sur le caractère illégal de leur situation, en occultant la précarité de leurs conditions de vie. Cela révèle une difficulté à admettre l'existence de bidonvilles, comme les a pourtant connus et résorbés dans les années 70, et la part de responsabilité de chacun. Enfin, la circulaire ne dit rien de la nécessaire inclusion et participation des personnes à sa mise en œuvre, ce qui contribue à ne pas les envisager comme des acteurs mais comme de simples bénéficiaires, ce qui est contraire à l'approche fondée sur les droits de l'homme promue par les Nations unies<sup>127</sup>.

#### Qu'est-ce qu'un bidonville ?

Le terme bidonville renvoie à une réalité de mal-logement, une réalité historique et juridique (loi Debré de 1964 « terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés bidonvilles »). Les bidonvilles en France recouvrent diverses situations, et concernent des publics ou des types d'habitats différents. Ils ont cependant en commun plusieurs éléments :

- un statut d'occupation fragile, voire irrégulier ;
- un type d'habitat hors de la norme du logement et de l'immeuble (des cabanes, des caravanes, etc.) ;
- des équipements absents ou défectueux (accès à l'eau, à des sanitaires, à l'électricité, au ramassage des ordures, à du mobilier urbain) qui créent des conditions d'insécurité et d'insalubrité pour ceux qui les habitent ;
- une population qui est souvent précaire, marginalisée et/ou discriminée, la surpopulation étant fréquente, mais ne caractérisant pas tous les bidonvilles en France ;
- un environnement – urbain ou non – qui est souvent un non-lieu, sans reconnaissance institutionnelle.

Source : contribution du Collectif national droits de l'homme Romeurope aux travaux de la DIHAL sur un « document d'appui pour poursuivre l'action de résorption des bidonvilles », avril 2016.

126. Voir par exemple, CNCDH, 2 juillet 2015, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais* ; 26 mai 2016, *Avis sur la situation des migrants à Grande-Synthe* ; 7 juillet 2016, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais*.

127. La CNCDH prépare une étude visant à proposer des orientations méthodologiques aux pouvoirs publics afin qu'ils puissent décliner dans leur champ d'action respectif l'approche fondée sur les droits de l'homme, incluant les modalités de concertation et de participation de la société civile.

Le ministère de l'Intérieur n'a pas apporté d'éléments d'information précis sur la révision de la circulaire de 2012, mais le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères indique que le Gouvernement n'envisage pas d'élaborer une nouvelle stratégie nationale et privilégie une mise en œuvre juste et efficace des règles existantes<sup>128</sup>. Toutefois, la réactualisation de la circulaire est envisagée par la DIHAL depuis deux ans et a donné lieu, à la connaissance de la CNCDH, à la rédaction d'un projet de circulaire. Aussi, la CNCDH appelle le nouveau gouvernement à porter ce projet jusqu'à son terme, pour qu'un cadre national de résorption des bidonvilles et des squats s'impose sur tout le territoire national ; l'approche inclusive et de protection des droits des personnes doit être placée au cœur de l'action publique, afin de trancher avec la politique sécuritaire qui a prévalu jusque-là et qui n'a fait que pérenniser l'existence de ces formes d'habitat précaire.

**Recommandation 39** : la CNCDH recommande *a minima* une mise en œuvre pleine et entière de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

La gestion des bidonvilles par l'État est vivement critiquée depuis plusieurs années, lors des examens périodiques de la France devant les comités onusiens, mais aussi régulièrement par des interpellations directes, à l'instar du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies<sup>129</sup> et du Commissaire aux droits de l'homme du conseil de l'Europe<sup>130</sup>. Ce qui est principalement mis en cause c'est l'application partielle et hétérogène de la circulaire, le volet répressif supplantant encore les actions d'insertion et d'accompagnement social<sup>131</sup>. Malgré une évolution des pratiques et un développement de réponses positives sur certains territoires, les freins et les résistances dans l'application de la circulaire persistent. Contrairement à ce qui est parfois affirmé par la puissance publique<sup>132</sup>, bien souvent, aucune solution de relogement n'est proposée et, quand elle l'est, il s'agit souvent de solutions d'hébergement d'urgence de court terme (quelques nuitées hôtelières), sans accompagnement dans la durée.

D'ailleurs, si la politique publique conduite depuis plusieurs années s'était avérée efficace, elle se serait traduite par une baisse du phénomène. Or, force est de constater la stabilité du nombre de sites (environ 550 sites), ainsi que le nombre de personnes habitant en bidonvilles, qui oscille toujours entre 15 000

128. Voir les contributions écrites des ministères sur le site internet de la CNCDH.

129. Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, « Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de Roms », 11 septembre 2015.

130. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du conseil de l'Europe, N. Muiznieks, au ministre de l'Intérieur, B. Cazeneuve, le 26 janvier 2016, ref : *CommHR/IMB/sf 005-2016*.

131. Communiqué de presse de Romeurope, « Circulaire du 26 août 2012 : quatre ans après, les bidonvilles sont toujours là ! », Paris, le 25 août 2016 ; Lettre du 8 mars 2016 de F. Dumont, présidente de la LDH, à B. Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

132. Réponse du ministre de l'Intérieur, B. Cazeneuve, le 12 février 2016, à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, sur les expulsions de Roms en France. Voir également contribution écrite du ministère de l'Intérieur au présent rapport, disponible sur le site internet de la CNCDH.

et 19 000<sup>133</sup>. Le rythme des expulsions reste très soutenu (avec près de 11 324 personnes expulsées en 2017<sup>134</sup>), mais aucune solution de relogement pérenne n'est proposée dans la majorité des cas. En outre, il convient d'indiquer que, malgré ce que prévoit la circulaire de 2012, les exemples d'expulsions sans diagnostic préalable sont légion. Quand il a lieu, il constitue parfois un faire-valoir aux expulsions, pour respecter *a minima* la circulaire du 26 août 2012 ; les cycles répétés d'expulsions suivies de réinstallations ne peuvent que questionner la finalité des diagnostics réalisés. Ces « expulsions sèches », en plus d'être scandaleuses et indignes sur le plan humain, sont stériles puisque les personnes ainsi expulsées rejoignent bien souvent d'autres bidonvilles ou tentent d'en monter ailleurs. Le maintien dans la précarité que cela génère ne peut qu'amplifier les préjugés et le racisme à l'égard des populations concernées. Par ailleurs, il convient de relever que les expulsions à répétition poussent les personnes à se réinstaller dans des endroits de plus en plus cachés, comme des petits squats, des caves, des parkings... et, si les bidonvilles où vivent plusieurs centaines de personnes tendent à se raréfier, le problème de fond persiste.

Une avancée relative mérite toutefois d'être relevée : les habitants des bidonvilles peuvent désormais profiter de la trêve hivernale qui, chaque année, suspend les expulsions pendant cinq mois<sup>135</sup>. Elle s'est toutefois traduite cette année par une intensification du rythme des expulsions avant son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> novembre 2017<sup>136</sup>. Par ailleurs, elle ne met manifestement pas à l'abri l'ensemble des personnes concernées puisque plusieurs expulsions ont eu lieu avant le 31 mars 2017 et après le 1<sup>er</sup> novembre 2017<sup>137</sup>.

L'actuel président de la République a donné des signes s'apparentant à la reconnaissance du problème : « *la destruction sans solution alternative est une méthode aussi hypocrite que coûteuse et inefficace. Il revient donc à la puissance publique, en lien avec les habitants, les riverains et les associations de retrouver des solutions avant chaque destruction ou évacuation, pour que celle-ci ne se traduise pas par la création simultanée d'un nouveau camp* »<sup>138</sup>. La politique de « gestion » des bidonvilles et des squats conduite jusqu'ici a prouvé son inefficacité et son coût exorbitant. Il faut à présent que la dénonciation de l'hypocrisie d'une telle politique se traduise par des changements significatifs sur le terrain, la sortie par le haut des habitants étant le seul objectif compatible avec le respect de la dignité et des droits de l'homme. La CNCDH déplore qu'à la finalisation de ce rapport aucune stratégie claire et cohérente de résorption

133. Le 9<sup>e</sup> recensement des campements, grands squats et bidonvilles réalisé par la DIHAL en avril 2017 fait état de 16 000 personnes sur 571 sites (contre 17 510 personnes sur 569 sites en mars 2016 et 15 600 personnes sur 539 sites en octobre 2016, hors campements du Calais et de Grande-Synthe).

134. Donnée fournie par la Ligue des droits de l'homme et le centre européen pour les droits des Roms. Pour l'année 2016, il est fait état de 76 bidonvilles (111 en 2015) et 10 120 personnes évacuées (11 130 en 2015).

135. La Loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté* du 27 janvier 2017 prévoit que les lieux soumis à ce répit saisonnier ne soient plus les « locaux d'habitation » mais plus largement les « lieux habités ».

136. Le collectif Romeurope en a ainsi répertorié vingt-quatre en octobre, contre seulement quatre à la même période, il y a un an.

137. Elle ne s'applique pas en cas d'expulsion administrative décidée par la préfecture ou la mairie sous des délais très contraints, en cas d'arrêt municipal, dite « de péril », ou lorsque les occupants sont entrés sur les lieux par « voie de fait ».

138. Voir la réponse de l'équipe d'En Marche à l'interpellation du collectif Romeurope pendant la campagne présidentielle.

des bidonvilles ne semble être en préparation ; elle appelle ainsi l'État à mettre en œuvre les recommandations formulées par elle en juillet 2013, dans son avis *sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms »*, et en novembre 2014, dans son avis *sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville*<sup>139</sup>, qui restent encore d'une actualité saisissante.

**Recommandation 40 :** la CNCDH recommande de renforcer les moyens de la DIHAL pour qu'elle puisse assurer un suivi minutieux de l'action de l'État dans les territoires et apporter une aide financière et technique aux collectivités locales qui en expriment le besoin. Pour qu'elle ait les moyens de remplir pleinement sa mission, elle devrait être systématiquement tenue informée par les préfets des opérations d'expulsion des bidonvilles, ce bien avant le jour de l'expulsion, afin qu'elle puisse effectivement anticiper et accompagner ces opérations.

La Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) est chargée de veiller à l'application de la circulaire sur le territoire, notamment en matière d'anticipation et d'accompagnement des opérations d'expulsion<sup>140</sup>. Dans son rapport 2015, la CNCDH préconisait que la DIHAL soit systématiquement tenue informée par les préfets des opérations d'expulsion des bidonvilles, ce qui n'était étonnamment pas le cas dans la majorité des situations.

Dans son dernier rapport, elle a ainsi souligné l'avancée que constituait l'instruction cosignée en juin 2016 par le DIHAL et le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur, puis adressée aux préfets, s'agissant de l'information sur les opérations d'expulsion. Cette dernière précise la nécessité d'une remontée d'informations, par le biais d'une fiche de suivi à transmettre le jour de l'opération. Toutefois, étant donné que l'objectif est de s'assurer de la bonne application de la circulaire d'août 2012, notamment de la réalisation d'un diagnostic, et de la proposition d'alternatives de relogement aux personnes concernées, la CNCDH estime que cette information devrait parvenir à la DIHAL bien avant le jour de l'expulsion. Plus encore, les préfets devraient systématiquement l'informer, dès l'installation d'un bidonville ou d'un squat sur leur territoire, puis suffisamment en amont d'une opération d'expulsion. La révision de l'instruction cosignée en 2016 est ainsi préconisée.

Plus généralement, la CNCDH a émis le souhait que la DIHAL dispose de davantage de moyens pour qu'elle puisse pleinement remplir ses missions. Il convient de mentionner les améliorations permises par le soutien apporté par la DIHAL aux dynamiques engagées sur le terrain. Entre 2013 à 2016 inclus, les actions soutenues par la DIHAL, la DGCS et la DHUP auraient permis à 9 300 personnes d'accéder à un logement ou un hébergement, à plus de 1 700 d'accéder à un

139. CNCDH, 26 juillet 2013, *Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms »* (communiqué) ; 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*.

140. Par une lettre de mission du 20 septembre 2012, le Premier ministre a confié au DIHAL une mission en matière d'anticipation et d'accompagnement des évacuations de campements illicites conformément à la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Cette mission consiste à apporter un appui méthodologique aux services de l'État dans les territoires, à coordonner l'action de l'État et, plus largement, à diffuser les éléments utiles à la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012.

emploi et à près de 5 800 enfants d'être scolarisés<sup>141</sup>. Les chiffres avancés doivent toutefois être considérés avec précaution, surtout celui sur la scolarisation dans la mesure où cela ne donne aucune indication des déscolarisations (à la suite des expulsions notamment); ce chiffre de 5 800 enfants scolarisés n'est absolument pas révélateur de la réalité de terrain. De surcroît, la stagnation du nombre de bidonvilles et de personnes y vivant, constitue le meilleur indicateur de l'insuffisance de l'action publique. Il apparaît urgent de rééquilibrer les dépenses liées aux bidonvilles, en faveur des actions d'insertion, et non des opérations d'expulsion qui, sans prise en charge globale, sont coûteuses et inutiles<sup>142</sup>. L'absence de revalorisation des crédits alloués à la DIHAL pour la résorption des bidonvilles et l'insertion des personnes, qui avait déjà diminué en 2016 (de 4 à 3 millions d'euros), est en cela inquiétante<sup>143</sup>. En sus des crédits alloués pour apporter une aide financière et technique aux collectivités qui en expriment le besoin, la DIHAL devrait pouvoir adresser des consignes claires aux services de l'État dans les territoires; en outre, les préfets devraient lui rendre compte régulièrement de leur action, ainsi que celle de leurs partenaires (collectivités territoriales, associations). Si ces conditions ne sont pas remplies, l'utilité de la DIHAL et par là même la réalité de l'engagement du Gouvernement – au-delà des déclarations de bonnes intentions –, posent question.

**Recommandation 41 :** la CNCDH recommande que les services de l'État élaborent et pilotent une stratégie territoriale de résorption des bidonvilles, en proposant des solutions alternatives de logement et un accompagnement global des personnes vers le droit commun, notamment dans les territoires concentrant le plus de bidonvilles, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (personnes installées dans les bidonvilles, élus, associations, collectifs de soutien, services de l'État).

On observe d'importantes disparités territoriales dans la mise en œuvre de la circulaire. Les constats des évaluations conduites en 2013 et en 2016<sup>144</sup> sont relativement similaires, si ce n'est toutefois une évolution des pratiques dans de plus en plus de territoires encouragée par la DIHAL. La démarche positive et intégrée engagée dans certains territoires, à l'instar du Bas-Rhin (et plus particulièrement de la ville de Strasbourg), de la Meurthe-et-Moselle ou encore de la Haute-Garonne, a permis des résultats tangibles, jusqu'à la résorption presque totale des bidonvilles et l'insertion des personnes. Dans d'autres territoires, des efforts sont consentis mais les dispositifs ne sont pas encore arrivés à maturité. C'est par exemple le cas en Loire-Atlantique, qui a engagé une action territoriale partenariale fin 2016, ou encore de l'Ile-de-France, qui a mis en place une stratégie régionale en 2015, qui doit encore se déployer.

141. Bilan des actions de résorption des bidonvilles soutenues par la DIHAL et panorama 2017. Entre 2013 et 2016, près de 15 millions y auraient été consacrés.

142. Voir les estimations calculées dans le cadre de la Campagne interassociative « 25 ans de politiques coûteuses et inutiles d'expulsion des bidonvilles ».

143. Les actions de terrain s'appuient sur des sources de financement multiples (crédits d'État de droit commun, crédits des collectivités locales, fonds européens), mais les crédits « DIHAL » ont vocation à créer un effet levier.

144. Mission d'inspection interministérielle 2013; Enquête du Cerema sur l'application de la circulaire du 26 août 2012 (novembre 2016). Voir également le rapport annuel du Collectif Romeurope, avec vingt propositions pour une politique d'inclusion des personnes vivant en bidonvilles et en squats.

Le cas de l'Île-de-France, qui regroupe 20% des sites et 38% de la population vivant en bidonvilles et squats (recensement DIHAL), est caractéristique des difficultés persistantes dans la mise en œuvre de la circulaire, à savoir le manque d'anticipation avant les expulsions, de coordination des parties prenantes, ainsi que le manque de moyens investis et le trop faible engagement des collectivités territoriales. Ainsi, la région francilienne concentre encore plus de la moitié du nombre total de personnes expulsées, témoignant de la crise aiguë de cette région en matière de logements et de structure d'hébergement. Pourtant, la mise en place de la plateforme francilienne d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi (AIOS), soutenue financièrement par l'État, a donné quelques espoirs<sup>145</sup>. Si cette plateforme a permis la réalisation de plusieurs diagnostics, les expulsions qui ont souvent suivi ont néanmoins limité à l'extrême l'impact de son action, en rompant les démarches d'insertion et d'accompagnement des personnes entreprises. Aujourd'hui encore, et malgré la conférence régionale dédiée qui s'est tenue à l'automne 2015 sous l'égide du préfet de région, la mise en œuvre des propositions émises bute sur un manque de moyens et d'implication des collectivités territoriales et un portage politique qui fait défaut<sup>146</sup>. En outre, les raccourcis employés dans la stratégie régionale, qui distingue ouvertement les personnes qui souhaitent véritablement s'intégrer et « *celles qui préfèrent plutôt les activités de débrouille, de ferrailage, de mendicité ou d'activités délictueuses* » sont inquiétants. Ce qui constitue pour des personnes en grande précarité des stratégies de survie ne peut être assimilé à un choix, mais bien à une nécessité, qui ne peut présager de leur volonté d'intégration. À ce jour, il apparaît que l'action de la préfecture se concentre sur l'accès à l'emploi, ainsi que sur le projet du MESNIL<sup>147</sup> qui vise à héberger une trentaine de familles et leur proposer un accompagnement global vers le droit commun, ce qui est bien peu. La CNCDH attire également l'attention sur la nécessité de s'occuper de toutes les formes d'habitat précaire, même des formes moins visibles comme les squats, et pas seulement des bidonvilles car plus visibles et donc plus choquants.

Si des solutions existent, plusieurs conditions semblent devoir être réunies pour aboutir aux résultats escomptés : portage politique, moyens suffisants, anticipation en amont des expulsions, approche partenariale fondée sur l'accompagnement des personnes vers le droit commun. Afin d'inverser la tendance à l'échelle nationale, vers une réduction du nombre de bidonvilles et une sortie par le haut des personnes concernées, l'implication des services de l'État doit être renforcée dans les régions les plus concernées (Île-de-France, Occitanie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Hauts-de-France). En effet, dans encore trop de territoires, les acteurs locaux, associations, collectifs de soutien et collectivités locales, se voient confrontés, seuls, à la nécessité de résorber les

145. Les équipes, pilotées par ADOMA et soutenues financièrement par l'État, sont installées dans trois départements (91, 94, 93), en plus d'une équipe mobile s'attachant principalement à réaliser des diagnostics, avant les expulsions envisagées.

146. Voir la stratégie régionale pour les campements illicites en Île-de-France ([http://www.romeurope.org/IMG/pdf/4\\_---\\_strategie\\_regionale\\_idf\\_finale\\_---.pdf](http://www.romeurope.org/IMG/pdf/4_---_strategie_regionale_idf_finale_---.pdf)). À noter que le collectif Romeurope Île-de-France a réagi le 5 avril 2016 sur la proposition de stratégie régionale puis, le 20 octobre 2016, le collectif a envoyé un courrier au préfet de région et à Emmanuelle Cosse, ministre du Logement, dénonçant l'absence totale d'application de ces préconisations. Voir les communiqués du collectif du 5 avril et du 20 octobre 2016.

147. Ce projet est développé par les Enfants du canal en partenariat avec la ville de Stains et la préfecture de région d'Île-de-France.

bidonvilles<sup>148</sup>. Dans les territoires où des dynamiques positives sont à l'œuvre, il s'agit de les soutenir et de les valoriser, afin d'inscrire l'action publique dans la longue durée, en dépassant la temporalité de l'expulsion. Dans les autres, il s'agit de lever les freins et les résistances dans l'application de la circulaire, par le soutien au développement de stratégies globales et territoriales de résorption des bidonvilles, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et en s'assurant que les conditions précitées sont réunies.

### C. L'exclusion persistante de l'école des enfants roms ou assimilés : cesser l'indifférence

**Recommandation 42 :** la CNCDH recommande que soit engagée une action globale, proactive et coordonnée permettant à tous les enfants d'être scolarisés, quelle que soit leur origine réelle ou supposée<sup>149</sup>, conformément aux lois en vigueur et aux engagements pris par la France lors de la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant en 1990. Le ministère de l'Éducation nationale, qui devrait selon toute vraisemblance être le chef de file de cette action interministérielle, peut prendre appui sur les recommandations précises et complémentaires formulées par la CNCDH.

#### 1) En l'absence d'évolutions significatives...

Depuis l'adoption de son avis du 22 mars 2012 sur le respect des droits des « Gens du voyage » et des Roms migrants<sup>150</sup>, la CNCDH n'a eu de cesse d'alerter les pouvoirs publics, et à plus forte raison l'Éducation nationale, sur les problèmes d'exclusion scolaire des enfants roms (ou supposés tels) qui vivent dans des conditions de très grande précarité en bidonvilles, en squats, à l'hôtel ou dans la rue. Six ans plus tard, elle déplore vivement de devoir réitérer les mêmes constats, et relever l'absence d'une action globale et coordonnée pour mettre fin à ces atteintes répétées au droit à l'éducation, au-delà d'améliorations notables dans certains territoires. Loin d'être une démarche isolée, une kyrielle d'acteurs institutionnels et associatifs français<sup>151</sup> appelle depuis des années l'État à respecter ses obligations légales, relayés en cela par les instances européennes et

148. Plusieurs collectivités ont ainsi appelé les services de l'État à s'impliquer davantage. Le maire de Grenoble a adressé en 2015 un courrier au Président de la République pour l'alerter sur la situation d'un bidonville à Grenoble. « *Tous les efforts portés à bout de bras par la Ville de Grenoble, son CCAS et les associations partenaires pendant plus d'une année n'auront finalement pas suffi à pallier la démission organisée de l'État en matière d'hébergement alternatif aux bidonvilles et autres habitats indignes* » (Ledauphine.com, « Bidonville à Grenoble : Éric Piolle alerte François Hollande », 8 juillet 2015). Dix collectivités franciliennes (Ivry-sur-seine, Nanterre, Champs-sur-Marne, Montreuil, Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, Stains, Plaine-Commune, conseil départemental du 94) ont adressées un courrier commun au préfet de région le 26 janvier 2016, puis à la ministre du Logement, Emmanuelle Cosse, le 11 avril 2016.

149. En la matière, il convient de souligner que ces personnes sont victimes de plusieurs discriminations croisées, à raison de leur origine réelle ou supposée, mais aussi de leur précarité et de leur lieu de résidence.

150. <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-respect-des-droits-des-gens-du-voyage-et-des-roms-migrants>

151. Parmi les interpellations récentes, voir Défenseur des droits, Rapport « *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun* », 20 novembre 2016. Lettres ouvertes du 10 mars et du 10 mai 2016 à N. Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale ; Collectif Agir Ensemble pour les Droits de l'Enfant (AEDE), livre blanc *Pour une république garante des droits de l'enfant*, mars 2017 ; communiqué interassociatif, « Droits des enfants Roms : les pouvoirs publics français font fi de leur condamnation », 13 avril 2017 ; Collectif Agir Ensemble pour les Droits de l'Enfant (CDERE), « Pas de rentrée en musique pour des milliers d'enfants précaires », communiqué de presse, 1<sup>er</sup> septembre 2017.

internationales<sup>152</sup> enjoignant la France à respecter ses engagements internationaux en mettant fin aux discriminations et dénis de droits constatés. Cette absence de réponse est d'autant plus inacceptable que, pour ces enfants, se voir privé d'école, levier essentiel d'intégration et d'insertion professionnelle, risque d'attiser, voire conforter, le rejet dont ils peuvent déjà être victimes. Compte tenu du faible nombre d'enfants concernés par rapport aux effectifs scolaires (plus d'un tiers des 15 à 19 000 personnes vivant en bidonvilles seraient mineures, dont au moins la moitié non-scolarisée<sup>153</sup>), la persistance du problème révèle un manque manifeste de volonté politique, si ce n'est une certaine indifférence inadmissible pour un pays comme la France.

Malgré des interpellations nombreuses et marquantes des pouvoirs publics<sup>154</sup>, un sujet de plus en plus médiatisé et un tissu associatif de plus en plus mobilisé, les quelques avancées observées sur le terrain dépendent de l'investissement hétérogène des acteurs locaux (collectivités locales, associations, habitants, etc.) qui tentent difficilement de pallier les carences de l'action publique. Gérer les formalités administratives d'inscription, procéder aux vaccinations, obtenir le tarif social de cantine ou de transport scolaire, fournir un soutien scolaire... Il faut saluer la diversité des initiatives associatives qui tentent de lever les obstacles à la scolarisation, à l'instar des antennes scolaires mobiles de l'ASET 93, le collectif lyonnais pour l'accès à la scolarisation et le soutien aux enfants des squats (CLASSES), les Enfants du Canal, etc. Grâce à ces initiatives, bien évidemment soutenues financièrement par l'État et certaines collectivités territoriales, des évolutions positives sont indéniables dans certains territoires, mais elles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une stratégie globale et partenariale garante d'une plus grande efficacité. Car il ne suffit pas de rappeler que la loi française a tout prévu pour que l'accès à l'école soit garanti à chaque enfant, comme le révèle la teneur des réponses officielles<sup>155</sup>, pour qu'il le soit effectivement. Ce n'est pas pour rien que les acteurs de terrain insistent régulièrement sur le fossé entre les textes<sup>156</sup> et leur application effective.

152. Voir, notamment, les Observations finales du comité des droits de l'enfant concernant le cinquième rapport périodique de la France, 23 février 2016, §71).

153. Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation (CDERE), « Ados en bidonvilles et en squats : l'école impossible ? Étude sur la scolarisation des jeunes âgés de 12 à 18 ans », 27 septembre 2016 ; Association Trajectoires, « Habitants de bidonvilles en France. Connaissance des parcours et accès au droit commun », 2017.

154. Le 27 juin 2015 à Saint-Denis, dix associations et syndicats organisaient un tribunal d'opinion pour les droits des enfants roms ; ce dernier a rendu le 1<sup>er</sup> juillet 2016 un verdict sans appel condamnant l'État et les collectivités territoriales pour avoir manqué à leurs obligations relatives au droit à la vie familiale sous un toit, au droit à l'éducation, au droit à la santé et à la protection sociale ainsi qu'au droit à l'accès aux dispositifs de protection de l'enfance en danger de ces enfants (voir <http://unprocespourlesdroitsdesenfantsroms.com>)

155. Voir notamment la lettre de B. Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, du 12 février 2016, en réponse à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, N. Muižnieks, sur les expulsions de Roms en France ; la lettre du 19 avril 2016 de N. Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, en réponse au courrier de la LDH du 10 mars ; la contribution du ministère de l'Éducation nationale au rapport 2016, disponible sur le site internet de la CNCDH.

156. Il s'agit d'une exigence constitutionnelle (Préambule de la Constitution de 1946, treizième alinéa) dont le Code de l'éducation précise les contours, notamment en ses articles L. 111-1 (« Le droit à l'éducation est garanti à chacun ») et L. 131-1 (« L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre 6 et 16 ans. La présente disposition ne fait pas obstacle à l'application des prescriptions particulières imposant une scolarité plus longue »), qui engage tant l'enfant et ses responsables légaux que les pouvoirs publics.

Si cette question dépasse le champ d'action du ministère de l'Éducation nationale, il reviendrait à ce dernier, en tout état de cause, d'être le chef de fil de l'action publique interministérielle visant à faire respecter, partout sur le territoire, la règle de droit élémentaire qu'est l'accès à l'école. Au-delà de quelques rappels à la loi ou de la publication de circulaires et d'instructions<sup>157</sup>, son action apparaît encore très limitée. Lors de son audition, ce dernier a indiqué l'élaboration en cours, en lien avec le ministère de l'Intérieur, d'un guide pratique à l'usage des maires concernant la scolarisation des enfants allophones<sup>158</sup>. Si c'est mieux que rien, il est néanmoins étonnant que cette seule piste soit mise en avant alors que l'impact d'un tel outil sera à l'évidence minime, si ce n'est nul, sur les élus locaux réfractaires qui contournent la loi pour ne pas scolariser des groupes ciblés d'enfants. Des initiatives ponctuelles peuvent quand même être relevées. On peut notamment citer l'expérimentation de la médiation scolaire à Montpellier, qui rejoint l'une des recommandations formulées par la CNCDH ; il apparaît qu'elle constitue une réelle plus-value pour lever les freins à l'accès à l'école et fluidifier le parcours des élèves<sup>159</sup>, et devrait ainsi être davantage reconnue et mobilisée.

## 2) ... toujours les mêmes constats alarmants...

Sur la base d'un recensement associatif relatif aux cas de refus et d'obstacles à la scolarisation observés sur le terrain transmis à la CNCDH<sup>160</sup>, il apparaît que la situation n'a que peu évolué, si ce n'est l'engagement qui ne se dément pas du tissu associatif, qui peut souvent compter sur le soutien du Défenseur des droits et quelquefois des services de l'État, afin d'entamer une procédure souvent longue et difficile en vue de débloquer des situations, au cas par cas. En rappelant brièvement quelques-uns des principaux obstacles à l'effectivité du droit à l'éducation pour les enfants allophones vivant en bidonvilles, squats, à l'hôtel ou à la rue, la CNCDH espère que l'État et les collectivités territoriales prendront enfin la mesure de l'urgence et de la gravité de la situation.

Les difficultés à procéder à une estimation précise des enfants non-scolarisés représentent un premier obstacle. En effet, la majorité des maires ne s'acquittent pas de leur obligation d'établir une liste de tous les enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire (articles L. 131-6 et R. 131-3 du Code de l'éducation). Cette situation est bien évidemment problématique, eu égard à l'enjeu que cette comptabilisation représente pour, d'une part, calibrer les besoins prévisionnels en termes d'ouvertures de classes et de créations de postes et, d'autre part, permettre à l'Éducation nationale d'assurer un suivi du parcours scolaire de ces enfants. L'Enquête nationale portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA) ne répond que partiellement à ces enjeux, mais constitue une avancée significative.

157. Il s'agit notamment des trois circulaires du 2 octobre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance et la circulaire du 9 juillet 2014 sur le règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques. La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative aux mineurs isolés étrangers rappelle en outre le cadre et les principes de scolarisation des mineurs allophones nouvellement arrivés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

158. Audition du ministère de l'Éducation nationale, le 22 novembre 2017.

159. Observatoire départemental des bidonvilles de l'Hérault. Bilan 2016.

160. Recensement transmis à la CNCDH en décembre 2017 par le collectif national Romeurope.

### L'Enquête nationale portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA)

L'enquête de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale a été complètement renouvelée. Depuis la rentrée 2014, elle recueille des données individuelles (et non plus une remontée de données agrégées via les inspections académiques) sur les élèves allophones du CP jusqu'à la terminale, sans condition d'âge, en France métropolitaine et dans les DOM (hors Mayotte). Ces données sont recueillies auprès des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), en lien avec les directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Cette enquête<sup>161</sup> est vouée à être régulièrement renouvelée pour, d'une part, recenser les élèves allophones nouvellement arrivés sur le territoire français et scolarisés dans un établissement scolaire, et d'autre part, permettre l'évaluation de la politique du ministère en matière de scolarisation de ces enfants. Ce tableau de bord centralisé doit permettre un suivi des parcours scolaires des EANA au niveau national, en distinguant leur répartition par classe et dispositifs particuliers type « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A).

En 2014-2015, 52 500 élèves allophones étaient scolarisés (25 500 dans les écoles élémentaires, 22 300 dans les collèges et 4 700 dans les lycées), soit 0,56 % des enfants scolarisés. Il apparaît que près de 90 % d'entre eux bénéficient d'une scolarité dans une unité pédagogique ou d'un soutien linguistique. Cette prise en charge est plus fréquente au collège (91 % des collégiens allophones intégrant un dispositif), qu'en école ou en lycée (respectivement 13 % et 17 % des EANA scolarisés en milieu ordinaire sans soutien linguistique)<sup>162</sup>.

La seconde série d'obstacles relève des atteintes répétées au droit à l'éducation, qui s'expliqueraient notamment par les refus de certains maires d'inscrire ces enfants dans l'école de leur commune<sup>163</sup>. S'il y a peu de procédures judiciaires – longues et coûteuses – à leur encontre, des recours sont néanmoins possibles<sup>164</sup>. Par ailleurs, l'intervention du préfet (article L. 2122-34 du Code général des collectivités territoriales) ou des directeurs d'école habilités à procéder à l'admission provisoire de l'enfant (circulaire du 9 juillet 2014) a effectivement permis à plusieurs enfants d'être scolarisés alors même que le maire refusait leur inscription. Ces procédures, bien que de plus en plus nombreuses, sont encore loin d'être systématiques, et les délais d'attente peuvent être particulièrement dommageables pour ces enfants déjà placés en situation de vulnérabilité. L'intervention du préfet advient souvent à la suite de l'interpellation du Défenseur des droits en réponse à une réclamation pour refus d'inscription à l'école ou à la cantine. Toutefois, il apparaît que certains maires préfèrent laisser les autorités préfectorales procéder d'office à l'inscription scolaire à des fins de communication politique, ces derniers voulant afficher face à leur électorat leur opposition à l'installation durable de ces populations. Une telle attitude n'est

161. Voir le guide utilisateur de l'enquête : [http://www4.ac-nancy-metz.fr/ien-stenay/IMG/pdf/men\\_depp\\_b1\\_guide\\_utilisateur\\_eana\\_-\\_autres\\_structures.pdf](http://www4.ac-nancy-metz.fr/ien-stenay/IMG/pdf/men_depp_b1_guide_utilisateur_eana_-_autres_structures.pdf)

162. DEPP, Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *Note d'information* n° 35, octobre 2015.

163. Selon les résultats obtenus par l'*European roma rights center* en juillet 2014, dans 60 % des cas de non-scolarisation, c'est le maire qui est en cause (<http://www.errc.org/article/no-place-in-school-for-roma-children-in-france/4307>). Les raisons financières, ou l'absence et l'instabilité de domiciliation sont souvent invoquées pour justifier le refus. Cette tendance a été confirmée par un *testing* menée par SOS Racisme en 2016.

164. Voir par exemple l'ordonnance du 27 juillet 2016, n° 1605248, du tribunal administratif de Lille qui enjoint le maire de Saint-André-lez-Lille à scolariser des enfants vivant en squats ou bidonvilles.

pas acceptable et révèle à quel point les sensibles améliorations observées sur le terrain, qui reposent principalement sur l'activation des recours en cas de défaillance des maires, sont précaires. Cette situation ne fait que confirmer la nécessité d'une stratégie globale d'action.

En outre, d'autres facteurs d'explication doivent être pris en considération : obstacles administratifs, éloignement des lieux de vie des écoles (ou inaccessibilité pour les transports en commun), expulsions entraînant de fait une rupture plus ou moins longue dans la scolarisation, barrières matérielles à la scolarisation directement liées aux conditions de vie (achat de vêtements, coût de la cantine...).

La dernière série d'obstacles se situe au niveau des dispositifs d'accueil. La scolarisation des enfants des bidonvilles s'inscrit en général dans le cadre de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés, censée répondre à l'objectif légal d'inclusion scolaire tout en apportant la souplesse nécessaire à l'accueil des élèves. Les dispositifs (type UPE2A) à même de recevoir les élèves allophones en amont de la scolarisation en milieu ordinaire<sup>165</sup> sont souvent saturés ; ainsi, ils ne permettent pas de répondre à la demande, entraînant parfois de longs délais d'attente, d'inscription et d'affectation. Lorsqu'elles ont lieu, les affectations à l'école se font parfois dans des classes inadaptées qui ne permettent pas à ces élèves d'apprendre dans de bonnes conditions. Les dispositifs dérogatoires au droit commun, à l'instar de regroupements d'enfants vivant en bidonvilles dans des locaux dédiés, en dehors de tout établissement scolaire (gymnase, commissariat de police), sont ouvertement discriminatoires et stigmatisants<sup>166</sup>.

### 3) ... et les mêmes préconisations

Interpellé par le collectif Romeurope pendant la campagne présidentielle, le Président de la République avait pris l'engagement de mener ce « *long combat* » pour la scolarisation de tous les enfants, en « *créant un droit effectif à la domiciliation* » dont le but est notamment de simplifier les démarches d'inscription, ce en se montrant « *intransigeant avec les maires coupables de discrimination* », et en garantissant à l'enfant « *un enseignement qui lui est adapté* »<sup>167</sup>. La CNCDH espère vivement que cet engagement se concrétisera sur le terrain afin d'envoyer un signal fort à l'orée de la célébration prochaine des trente ans de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Seule une action publique interministérielle, bénéficiant d'un portage politique sur le long terme, permettra de rendre effectif le droit à l'éducation pour tous les enfants, quelle que soit leur origine. À cette fin, la CNCDH rappelle quelques-unes des pistes à explorer qu'elle met en avant depuis plusieurs années :

165. Si l'objectif est bien celui d'une scolarisation en milieu ordinaire, des aménagements et des dispositifs adaptés, pouvant être temporairement nécessaires, sont prévus. Il s'agit principalement des structures spécifiques de scolarisation des élèves allophones arrivants (UPE2A), et des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav).

166. Voir notamment la décision de justice du tribunal de Versailles, n° 1305559, du 19 octobre 2016, et celle n° 1300665 du 16 mars 2017.

167. Voir la réponse de l'équipe d'En Marche à l'interpellation du collectif Romeurope pendant la campagne présidentielle.

- les recommandations formulées par la CNCDH dans son avis 6 juillet 2017 *sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*<sup>168</sup> concernant la scolarisation de tous les enfants sont également valables pour la France hexagonale. Il pourrait, par exemple, être envisagé d'encadrer strictement par décret la liste des pièces justificatives pouvant être réclamées par les mairies lors de la procédure d'inscription scolaire, pour justifier du domicile et de son identité. Ce serait aussi l'occasion de rappeler le délai de transmission du carnet de vaccinations obligatoires à jour (délai légal de trois mois à compter de l'admission de l'enfant à l'école) ;
- la « création d'un droit effectif à la domiciliation », suivant l'engagement pris par le Président de la République, constituerait une réelle avancée ;
- des postes de médiateurs scolaires au sein des rectorats devraient être créés, afin de faire le lien entre les enfants et leur famille, et l'école, surtout dans les territoires qui concentrent le plus de bidonvilles et squats (cf. recensement DIHAL) ;
- les services du ministère de l'Éducation nationale (notamment les CASNAV, en lien avec les DSDEN, en charge du suivi de la scolarisation des enfants allophones vivant dans les habitats précaires) pourraient créer des groupes de travail rassemblant tous les acteurs amenés à être en contact avec les enfants allophones (mairie, services déconcentrés de l'État, collectivités locales, associations, CAF, enseignants, ...) de manière à mieux coordonner leur action ;
- l'Éducation nationale devrait mobiliser des moyens humains, financiers et logistiques à la hauteur des enjeux, en soutenant les efforts investis par les acteurs de terrain, en veillant à ce que les dispositifs d'accueil spécifiques soient effectifs sur l'ensemble du territoire national et, le cas échéant, à ce qu'aucun enfant ne se voie refuser l'accès à l'école ;
- la question de la scolarité des enfants doit être prise en compte par les préfetures et les tribunaux en amont des décisions d'expulsion, ainsi que par les maires lorsqu'ils prennent un arrêté municipal d'évacuation sous 48h. Lorsqu'une expulsion s'impose, le préfet devrait systématiquement informer et associer les services de l'Éducation nationale (services académiques, directions départementales de l'éducation nationale), afin d'assurer la continuité de la scolarité, mais aussi le relogement des enfants scolarisés et de leur famille ;
- il est indispensable que les maires s'acquittent de leur obligation de recenser tous les enfants en âge d'être scolarisés (de 6 à 16 ans, Français et étrangers) présents sur leur territoire, et remette chaque année la liste à la direction de l'académie, au plus tard le premier jour de la rentrée scolaire ;
- les écoles, collèges et lycées devraient systématiquement mobiliser les ressources à leur disposition (fonds spécifiques et réserves de matériel scolaire, enveloppe d'assurance pour couvrir les sorties scolaires, etc.) pour accompagner la scolarisation de ces enfants, de même que les collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires (cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la classe...);
- cinq ans après la création des UPE2A et UPE2A-NSA, qui ont remplacé les classes d'initiation (CLIN), classes d'accueil (CLA) et cours de rattrapage intégrés (CRI), il serait utile de procéder à une évaluation nationale de ces dispositifs ;
- la maternelle devrait être intégrée dans le protocole d'enquête de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA), dans la mesure

168. <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-leffectivite-du-droit-leducation-dans-les-outre-mer-regard-particulier-sur-la-guyane-et-mayotte>.

où elle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et est un puissant facteur de sociabilisation ;  
 – il est important de compléter les fiches pratiques sur l'inscription scolaire du site « service-public » pour que les informations délivrées précisent davantage le cadre légal (loi et jurisprudence).

### Inscrire son enfant à l'école primaire (élémentaire) – F1865<sup>169</sup>

Inscription en mairie

Pour inscrire votre enfant, adressez-vous d'abord à votre mairie, en présentant :

- le livret de famille ou une carte d'identité ou une copie d'extrait d'acte de naissance de l'enfant,
- un justificatif de domicile,
- et un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge ou justifie d'un contre-indication.

Après l'inscription, la mairie vous délivre un certificat et vous indique éventuellement l'école de votre secteur.

Les inscriptions ont lieu généralement dès le 1<sup>er</sup> semestre de l'année précédant la rentrée scolaire.

**Il faut donc se renseigner en mairie suffisamment tôt (dès le mois d'avril) pour connaître les dates d'inscription** et les pièces à fournir, notamment si vous réalisez simultanément l'inscription à la cantine ou la garderie.

### Inscription à l'école maternelle – F1864<sup>170</sup>

Inscription en mairie

L'enfant doit être inscrit **au plus tard** au mois de juin précédant la rentrée scolaire.

Les inscriptions débutent en général au mois de mars, mais certaines communes débutent le 1<sup>er</sup> trimestre de l'année précédant la rentrée.

**Renseignez-vous auprès de votre mairie suffisamment tôt** (ou de la mairie d'accueil en cas de déplacement hors de la commune de résidence).

Vérifiez également les documents nécessaires à cette démarche.

Vous aurez au moins besoin :

- de votre livret de famille, de votre carte d'identité ou d'une copie d'extrait d'acte de naissance ou tout autre document prouvant son identité et la filiation,
- d'un justificatif récent de domicile,
- d'un document attestant que l'enfant a eu les vaccinations obligatoires pour son âge ou justifie d'un contre-indication.

D'autres documents peuvent aussi être demandés pour la cantine et les activités périscolaire.

Une fois l'inscription réalisée, la mairie vous délivrera un certificat d'inscription indiquant l'école de votre enfant.

Si vous rencontrez des difficultés pour inscrire votre enfant, vous pouvez contacter la Direction départementale de l'éducation nationale de votre département.

À ce jour, les informations délivrées relatives à l'inscription en mairie sont imprécises et ne présentent pas clairement le cadre légal conformément à la mission du site « *d'informer l'utilisateur et de l'orienter vers les services qui lui permettent de connaître ses obligations, d'exercer ses droits et d'accomplir ses démarches* ».

169. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1865>

170. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1864>

*administratives*». En outre, les informations des deux fiches (école maternelle et élémentaire) ne sont pas harmonisées ; seule la fiche F1864 évoque un recours possible si la famille « *rencontre des difficultés pour inscrire son enfant* », sans préciser d'ailleurs toutes les voies de recours possibles.

Aussi, la CNCDH préconise d'harmoniser les informations relatives à l'inscription en mairie pour l'école maternelle et élémentaire. Concernant les pièces justificatives pouvant être réclamées par les mairies lors de la procédure d'inscription scolaire, il devrait être rappelé les trois documents obligatoires, à l'exclusion de tout autre : un document d'identité (par tout moyen, dont la notoriété publique), un justificatif de résidence sur la commune (par tout moyen, dont une attestation sur l'honneur), un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge, étant précisé que ce dernier peut être présenté dans les trois mois de l'admission de l'enfant à l'école<sup>171</sup>. Il serait également utile de préciser les voies de recours sur les deux fiches : outre la possibilité de contacter la Direction des services départementaux de l'éducation nationale du département, le préfet ou le directeur d'école sont habilités à procéder à l'admission provisoire de l'enfant, et une saisine du tribunal administratif et/ou du Défenseur des droits est possible.

#### Des problématiques similaires dans les contextes spécifiques des outre-mer, notamment à Mayotte et en Guyane

Dans son avis du 6 juillet 2017 *sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*<sup>172</sup>, la CNCDH dresse un état des lieux alarmant dans les territoires de Mayotte et de Guyane. Dans un contexte de double déficit en infrastructures et en personnels qualifiés, la loi sur l'obligation scolaire peine à être respectée, si ce n'est au prix d'une conception parfois minimaliste du devoir de l'État en matière de scolarisation. S'il n'est pas possible d'estimer précisément le nombre d'enfants non-scolarisés, toutes les enquêtes conduites pour essayer d'en cerner les contours indiquent l'ampleur et la gravité de la situation. Les inégalités d'accès à l'éducation pour les enfants appartenant à des groupes stigmatisés (par ex. les Amérindiens et les Bushinenge en Guyane) ou étrangers ou perçus comme tels, dans un contexte plus général de tensions sociales, ne sont pas acceptables. La CNCDH a formulé plusieurs recommandations ciblées, notamment pour mettre fin aux pratiques hétérogènes et opaques en matière de scolarisation des enfants dans le premier degré. Elle propose par exemple :

- d'envisager la possibilité d'encadrer strictement par décret les pièces justificatives pouvant être réclamées par les mairies lors de la procédure d'inscription scolaire, pour justifier du domicile et de son identité, et en rappelant le principe d'identification de la personne responsable ainsi que le délai de transmission du certificat médical ;
- à minima, d'envisager à Mayotte et en Guyane la mise en œuvre pleine et entière d'un dossier unique d'inscription à l'échelle de l'académie, sur le modèle du dispositif porté en 2006 par l'observatoire de la non-scolarisation en Guyane ;
- de réactiver l'observatoire de la non-scolarisation en Guyane et de mettre à l'étude l'instauration d'une telle structure à Mayotte, en s'assurant de sa pérennité et de l'engagement des parties prenantes sur le long terme ;
- de renforcer le travail de coopération entre les municipalités et les circonscriptions académiques du premier degré afin d'aider les premières à atteindre une montée en compétences à la hauteur des enjeux éducatifs du territoire et d'assurer un suivi centralisé et une meilleure remontée d'informations auprès des services du rectorat s'agissant des refus d'inscription ou des inscriptions sur liste d'attente.

171. Pour le détail de la jurisprudence, voir Défenseur des droits, rapport *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun*, 20 novembre 2016.

172. <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-leffectivite-du-droit-leducation-dans-les-outre-mer-regard-particulier-sur-la>

## 2. Rétablir les liens de confiance police/population dans l'intérêt de tous : grand angle sur les contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires

Les agents doivent « *veiller à se comporter en toutes circonstances d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération* »<sup>173</sup>. Le code de la déontologie des forces de sécurité insiste particulièrement sur l'exemplarité et le discernement qui sont attendus des agents, et pour cause. La réussite de leur mission, celle de protéger et garantir la sécurité et les droits des personnes, repose en grande partie sur la confiance que la population leur porte. Si le niveau de confiance général de la population envers la police est bon, les rapports entre la police et une partie de la population, principalement jeune et issue des minorités visibles, sont fortement dégradées, surtout dans les quartiers dits sensibles. Cette problématique ne peut à l'évidence se résumer aux contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires, toutefois il n'est pas non plus possible de les occulter tant ils cristallisent aujourd'hui les tensions police/population. Dans l'avis adopté le 8 novembre 2016 relatif à la *prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*<sup>174</sup>, la CNCDH a suggéré plusieurs pistes de réflexion pour encadrer davantage ces pratiques, en insistant sur la nécessité d'inscrire cette question dans le contexte plus général des politiques de sécurité.

### État des lieux rapide du problème

Si aucun dispositif ne permet en France de comptabiliser précisément le nombre de contrôles d'identité, il est incontestable que cette pratique – véritable « couteau suisse »<sup>175</sup> de la police – affecte quotidiennement des milliers de personnes.

Le contrôle d'identité n'est pas un acte anodin. À l'inverse du « relevé d'identité », qui peut être effectué par un agent de police municipale ou un agent de sécurité de la SNCF ou de la RATP, l'usager faisant l'objet d'un tel contrôle est légalement contraint de s'y soumettre. Il peut aboutir à une mesure de privation de liberté en cas de refus de la personne d'obtempérer ou si elle n'a pas de document d'identité en sa possession (4 heures maximum – procédure dite de « vérification d'identité »). Ainsi, ces pratiques peuvent porter atteinte à plusieurs principes fondamentaux : libre circulation, protection contre l'arbitraire, non-discrimination, protection de la vie privée, non-effectivité du droit au recours juridictionnel en cas d'abus en raison de l'absence de traçabilité. Les contrôles ne respectent pas toujours la double condition de nécessité (dans la mise en œuvre) et de proportionnalité (dans l'exécution).

Un ensemble convergent d'études a mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police<sup>176</sup>. Des expérimentations visant à recenser les contrôles conduits dans plusieurs pays européens ont pourtant montré que les « minorités visibles » n'étaient pas plus susceptibles que les autres d'être surprises en infraction. Des témoignages recueillis par les acteurs associatifs font également état de violences policières au sens large au cours de l'interaction (propos humiliants et dégradants, recours injustifié aux fouilles ou palpations de sécurité, tutoiements, etc.), autant d'éléments qui expliquent pourquoi les pratiques de contrôle sont devenues en France un abcès de fixation des tensions police/population. Si ces incidents ne doivent pas faire oublier qu'une très grande majorité des contrôles d'identité se déroule dans le respect des droits et de la dignité des

173. Article R. 434-14 du Code de la sécurité intérieure.

174. <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-la-prevention-des-pratiques-de-contrôles-d-identité-abusives-etou>

175. Selon l'expression du chercheur Sebastian Roché.

176. En d'autres termes, la décision de contrôler reposerait plus sur l'apparence d'une personne, sur ce qu'elle est ou paraît être, que sur son comportement.

personnes, ils sont en valeur absolue loin d'être marginaux. Il semble que ce type de pratiques mette principalement en cause la police nationale et, en son sein, certaines unités (notamment les brigades anticriminalité – BAC) dont le mode d'intervention est perçu comme plus agressif.

Source : CNCDH, avis sur la prévention des contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires, 8 novembre 2017.

## A. Dépassionner le débat en promouvant davantage de transparence et de dialogue

**Recommandation 43 :** la CNCDH recommande de dépassionner le débat sur les contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires en promouvant davantage de transparence (données officielles sur les contrôles, dispositif de traçabilité, développement de la recherche, transparence sur le traitement des signalements et des plaintes mettant en cause les forces de sécurité) et de dialogue entre les parties prenantes (pouvoirs publics, dont forces de sécurité, société civile, experts, etc.).

Il s'agit, à l'évidence, d'un sujet sensible, tant pour les pouvoirs publics que pour les associations de défense des droits de l'homme ; certaines associations ont même été créées spécifiquement pour lutter contre les pratiques de contrôles abusives et/ou discriminatoires et, plus largement, contre la violence policière. Le contexte n'améliore pas la situation, entre la hausse du sentiment d'insécurité à la suite de la série d'attentats qui a frappé la France, l'instauration de l'état d'urgence, et les violences croissantes dont font l'objet les représentants des forces de l'ordre<sup>177</sup>. Inversement, plusieurs affaires ont mis en lumière, de la part des personnes dépositaires de l'autorité publique, des comportements inadmissibles. Les contrôles d'identité, pratique routinière en France qui constitue bien souvent l'élément déclencheur de l'interaction entre le policier et le citoyen, sont à l'origine de controverses récurrentes, en France et ailleurs. C'est pourquoi il apparaît aujourd'hui nécessaire de dépassionner le débat pour rétablir une atmosphère de confiance et construire une relation équilibrée et apaisée entre la police et l'ensemble de la population. À cette fin, la CNCDH avait recommandé de promouvoir davantage de transparence et de dialogue.

Une plus grande transparence de l'action policière permet de fonder la réflexion et l'action publique sur des éléments objectifs, et non sur un « ressenti », de part et d'autre. Des rapports associatifs ont suscité de vifs débats, mais il ne s'agit pas d'une source suffisante dans la mesure où leurs données sont issues principalement de témoignages de personnes s'estimant victimes d'un contrôle d'identité abusif, et ne sont pas contrebalancées par l'avis de la police ou de la justice. Or, sur ce point, la France pâtit de l'absence d'un dispositif effectif de traçabilité des contrôles et de données officielles sur cette modalité de l'action policière ; très peu de données sur le traitement des signalements et des plaintes mettant en cause les forces de l'ordre sont par ailleurs rendues publiques.

177. Chiffres publiés par l'ONDRP et le rapport de mission de l'INHESJ, en mars 2017.

Le ministère de l'Intérieur indique, dans sa contribution, que, « compte tenu de l'importance du nombre des contrôles d'identité réalisés chaque année, dont l'unité de mesure s'évalue en millions, une comptabilisation complète n'apporterait qu'une faible valeur ajoutée et présenterait, en elle-même, guère d'utilité au plan sociologique ou statistique ». Pendant plusieurs années, le ministère de l'Intérieur a néanmoins envisagé de mettre en place une comptabilisation, une cartographie et une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République. L'objectif était notamment d'évaluer l'efficacité des contrôles de police, de voir s'ils correspondent aux zones et horaires criminogènes et, le cas échéant, de donner les directives nécessaires pour utiliser de la manière la plus juste possible le pouvoir de contrôle. On peut espérer que de telles données permettent également de lutter contre l'« invisibilité organisationnelle » des contrôles d'identité en France, afin qu'ils suscitent davantage de questionnements internes<sup>178</sup>. À ce jour, toutefois, le ministère n'entend plus procéder à une telle opération. Dans sa contribution, il précise qu'une telle comptabilisation ne pourrait pas mesurer l'effet préventif des contrôles d'identité. Il apparaît néanmoins que, si elle ne peut pas en évaluer précisément l'« effet préventif », elle pourrait toutefois permettre d'en apprécier l'efficacité, en se référant par exemple au taux d'infractions constatées. De manière générale, la CNCDH entend que le ministère doute de l'intérêt d'une telle démarche, mais il serait au moins utile d'étudier la plus-value qu'elle peut apporter, par exemple, au Royaume-Uni qui collecte systématiquement des données policières sur les contrôles. Il est à noter que les données recueillies par les procureurs de la République, en application de la dépêche transmise par la DACG aux juridictions le 6 mars 2017, pourraient apporter des éléments d'information utiles.

Concernant la transparence sur le traitement des signalements auprès des services d'inspection de la police (IGPN) ou de la gendarmerie (IGGN) nationales et des plaintes mettant en cause les forces de l'ordre, il existe peu d'informations précises et accessibles sur le nombre et la nature des fautes ayant fait l'objet d'une enquête (interne ou judiciaire), ainsi que sur les suites de ces enquêtes. Un effort de transparence a bien été amorcé par l'IGPN, avec la publication, chaque année, de son rapport d'activité qui présente un état des plaintes et signalements, de leur répartition, de leur évolution et des suites données. Dans son avis précité, la CNCDH n'a pas manqué de saluer cette démarche, en préconisant toutefois la poursuite de ces efforts. En effet, une plus grande transparence en la matière permettrait de lever, le cas échéant, les suspicions portées par plusieurs associations et la société civile quant à l'exhaustivité et l'impartialité des enquêtes. En outre, elle serait susceptible de lever les réticences des personnes qui, doutant de l'utilité d'une procédure administrative ou judiciaire, hésiteraient à signaler l'abus dont elles s'estimeraient victimes.

178. « En France, ils ne sont pas comptabilisés, il n'y pas de guide sur la façon de les conduire (au-delà du Code pénal et de quelques lignes dans le code de déontologie), ce n'est pas non plus une question discutée par les agents avec la hiérarchie intermédiaire. Pendant nos observations en 2011 et 2012, elles n'ont jamais figuré parmi les sujets de débriefing entre les agents de la rue et leurs encadrants » (J. de Maillard et al., « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, vol 66, n° 2, février 2016).

En l'absence de données officielles, il apparaît que les résultats de la recherche constituent la source d'informations la plus précise. Sur ce point, le développement de la recherche, comme le rappelle le ministère de l'Intérieur, est promu par les pouvoirs publics, à travers l'institution d'organismes de recherche dédiés, comme l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), établissement public administratif sous tutelle du Premier ministre. Dans et en dehors de ce cadre, des études convergentes ont mis en évidence l'existence de contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires. À présent, il est particulièrement important que les pouvoirs publics s'approprient véritablement les résultats de la recherche. Or ces dernières années, la position des gouvernements successifs a été totalement ambivalente sur cette question. François Hollande avait fait de la lutte contre les contrôles d'identité « au faciès » l'une de ses promesses de campagne<sup>179</sup> ; une tentative de réforme a été engagée sur cette base, mais elle est restée inachevée (voir *infra*). Toutefois, l'attitude du Gouvernement lors de la procédure judiciaire ayant abouti à la série d'arrêts de la cour d'appel de Paris le 24 juin 2015, confirmée par la Cour de cassation le 9 novembre 2016, condamnant l'État pour « faute lourde » dans le cadre de plusieurs contrôles réalisés sur réquisition du procureur (contestation de la décision de la cour d'appel, réaction de l'État devant la cour de cassation<sup>180</sup>), a révélé ses réticences à reconnaître la réalité du problème, et de ce fait à engager les réformes nécessaires. Cela n'a pas manqué d'alimenter la polémique dans la mesure où le déni ne saurait constituer une réponse acceptable.

S'agissant de l'instauration d'un dialogue plus ouvert entre les parties prenantes, cela permettrait très probablement de dépassionner le débat dans un sens constructif. En effet, les relations d'hostilité entre une fraction des citoyens et les forces de l'ordre sont entretenues par un manque de communication, bien résumé dans une récente enquête franco-allemande : « *Alors que les policiers sont enclins à insister sur la dimension légaliste (« on ne fait qu'appliquer la loi ») et républicaine (« on ne connaît pas de races, mais seulement des individus») de leur activité, les jeunes d'origine immigrée pointent les biais et discriminations dont ils estiment être les victimes. À l'indignation morale de policiers devant des jeunes qui nient leur propre citoyenneté française répond le sentiment de jeunes qui s'estiment victimes d'injustices, constituant ce qu'ils considèrent être un déni de citoyenneté* »<sup>181</sup>. Les uns et les autres auraient tendance à camper sur leurs positions respectives, sans prendre jamais vraiment le temps de confronter leurs points de vue de manière construite et constructive. À ce titre, le ministère de l'Intérieur met justement en avant l'instauration de partenariats de longue date avec le secteur associatif et les représentants des cultes, ainsi que l'installation en 2014, au sein de l'IGPN, d'un comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale (COCIPN) pour favoriser l'ouverture et le dialogue entre les principales parties prenantes. S'il s'agit d'une avancée incontestable qui permet à n'en pas douter des débats riches et constructifs,

179. F. Hollande, *Le changement c'est maintenant, mes 60 engagements pour la France*, élections présidentielles du 22 avril 2012.

180. L'État a soutenu que les policiers étaient fondés à contrôler des personnes noires en raison de la mention par le procureur de la République, dans ses réquisitions, d'infractions à la législation sur les étrangers. Le sous-entendu selon lequel il faut être blanc pour être Français a fait polémique les jours qui suivent.

181. J. de Maillard et al., étude précitée, février 2016.

ces débats – qui s’organisent à l’échelon central – n’intègrent et ne touchent néanmoins que peu de personnes; peu de personnes connaissent d’ailleurs l’existence du COCIPN. Afin d’avoir un réel impact, ce dialogue devrait également être promu dans les territoires, au sein des instances de discussion pilotées par le préfet, voire au sein des conseils citoyens. À cet égard, la CNCDH tient à saluer la grande concertation sur la police de sécurité du quotidien lancée le 28 octobre 2017, ouverte aux chercheurs et aux professionnels du champ de la sécurité.

## **B. A minima, assurer une meilleure traçabilité des contrôles, prérequis à un contrôle juridictionnel effectif : une réforme inachevée**

L’article 15 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen affirme que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Le contrôle *a posteriori* de l’autorité hiérarchique et du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle, constitue une garantie nécessaire en vue d’assurer un juste équilibre entre la protection des droits et libertés et l’impératif de sécurité publique. Néanmoins, le droit à un recours effectif est compromis par l’absence de traçabilité des contrôles, et donc d’éléments de preuve pour vérifier l’occurrence, la légalité et les conditions de mise en œuvre des contrôles. Si les efforts engagés par le précédent gouvernement et poursuivis depuis lors sont encourageants, la série d’arrêts rendus par la cour d’appel de Paris le 24 juin 2015, puis la cour de cassation le 9 novembre 2016, confirme les réserves déjà émises par la CNCDH, à savoir que le dispositif actuel ne présente pas de garanties d’efficacité suffisantes. Considérant l’absence de traçabilité des contrôles d’identité comme une entrave à un contrôle juridictionnel effectif, la cour d’appel de Paris a estimé le 24 juin 2015 qu’un aménagement de la charge de la preuve était nécessaire afin qu’il ne soit pas exigé du justiciable, alléguant du caractère discriminatoire de l’opération, d’en apporter les éléments de preuve. S’il s’agit d’une évolution encourageante, il convient, au-delà, d’envisager la mise en place d’un dispositif de traçabilité des contrôles, ce dernier étant d’autant plus nécessaire que les pouvoirs de police en la matière n’ont cessé de s’accroître ces dernières années.

*Le précédent gouvernement a mis en place deux principaux outils visant à assurer un meilleur suivi des contrôles d’identité : le port d’un numéro d’immatriculation et les caméras-piétons. La CNCDH a formulé plusieurs recommandations pour en accroître l’efficacité.*

**Recommandation 44** : la CNCDH recommande aux pouvoirs publics d’assurer la traçabilité des opérations de contrôle d’identité :

– en améliorant la visibilité et la lisibilité du numéro d’identification (« référentiel des identités et de l’organisation »);

Le port du matricule permet en théorie d’identifier l’agent mais en aucun cas de justifier du motif du contrôle, et encore moins des conditions dans lequel il s’est déroulé. De plus, ledit numéro, qui se porte sur une petite bande scratch détachable, n’est pas toujours visible et sa longueur est un frein à sa mémorisation (sept chiffres); il peut être très difficile pour la personne contrôlée de

demander à l'agent, sans risquer d'aggraver sa situation, de le lui montrer et plus encore de le photographier. Selon toutes vraisemblances, le Gouvernement n'envisage pas d'améliorer la visibilité et la lisibilité du numéro d'identification, ce qui est regrettable.

– en envisageant le déclenchement systématique de l'enregistrement au début de chaque nouvelle opération de contrôle d'identité, ou en élargissant l'initiative du déclenchement de l'enregistrement de la caméra-piéton à l'usager contrôlé;

Le dispositif des caméras piétons vise notamment à filmer les opérations de contrôles de police, ce qui serait de nature à en apaiser le déroulement. Toutefois, le pouvoir d'appréciation laissé à l'agent de police quant à l'opportunité du déclenchement de la caméra ou encore l'orientation de la prise de vue pose question. Par mesure de totale transparence, la CNCDH avait ainsi recommandé d'élargir l'initiative du déclenchement de l'enregistrement aux personnes faisant l'objet d'une intervention. Une des alternatives possibles serait d'envisager le déclenchement systématique de l'enregistrement au début de chaque contrôle. Elle note avec satisfaction l'expérimentation, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017 et pour une durée d'un an, de l'enregistrement vidéo obligatoire des contrôles d'identité, ainsi que l'évaluation prévue dans un délai de trois mois à l'issue de l'expérimentation. Concernant l'accès aux enregistrements, elle souhaite relayer le souhait de la CNIL d'instaurer un accès direct en raison de la durée très limitée de conservation des vidéos (six mois). L'accès indirect (via un magistrat de la CNIL) réduit le droit d'accès aux images.

– en envisageant la mise en place d'un système de traçabilité effectif, dont les modalités techniques devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie avec les forces de sécurité afin d'éviter une surcharge administrative trop importante; l'attestation nominative de contrôle ne devrait pas être exclue avant de l'avoir *a minima* expérimenté sur quelques sites pilotes.

Ni le port individuel d'un matricule, ni l'enregistrement de l'opération de contrôle, ce dernier n'étant à ce jour pas systématique et restant à la discrétion de l'agent, ne sauraient faire l'économie d'une formalité écrite ou électronique. À ce jour, plusieurs propositions de loi en la faveur de la remise d'une attestation nominative de contrôle ont été, en vain, déposées au Parlement, notamment lors des débats sur le projet de loi *relatif à l'égalité et à la citoyenneté*.

La CNCDH entend bien entendu les arguments contraires exprimés, d'une part, par les forces de l'ordre – par l'entremise de leurs représentants syndicaux – et, d'autre part, par les acteurs associatifs.

Pour les premiers, le récépissé constituerait un acte administratif supplémentaire, particulièrement chronophage, obérant de ce fait l'activité des forces de sécurité déjà très occupées. *A minima*, envisager un tel dispositif ne serait possible que si la réflexion porte en même temps sur les moyens de réduire la lourdeur des tâches administratives et de la procédure pénale. En sus, ce dispositif serait perçu comme une véritable défiance à leur endroit et serait susceptible de dramatiser encore davantage cette opération de police.

Pour les seconds, l'accent est mis sur les expériences étrangères (Espagne, Hongrie, Suisse...) qui révèlent les avantages d'un tel dispositif, tout en précisant qu'il ne constitue pas une solution miracle non plus :

- recul sensible du nombre de contrôles, notamment à l'égard des minorités visibles, et amélioration de leur efficacité ;
- démarche qui sortirait le contrôle de la banalisation en le formalisant et en incitant le policier à objectiver le « soupçon » qui a motivé le contrôle ;
- support officiel appréciable en cas de litige, utile autant à l'utilisateur qu'à l'agent, surtout dans la perspective d'un recours en justice ;
- amélioration des relations police/population, grâce à des temps d'échanges renforcés, et des conditions de travail des agents ;
- dans la perspective d'un enregistrement des contrôles, dispositif qui permettrait de recueillir des informations fiables sur l'activité policière pour identifier certaines tendances (lieux et horaires privilégiés des contrôles, tranches d'âge les plus exposées, nombre de contrôles, motifs invoqués, résultats...).

Il est dommage que les pouvoirs publics aient écarté ce dispositif sans l'avoir au moins envisagé à titre expérimental. Lors de son discours aux forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017, le Président de la République a rappelé qu'il n'y était pas favorable, en le présentant comme « *une fausse bonne idée : d'abord parce que dans les quartiers dits "difficiles", le jour d'après, il y aura des trafics au récépissé, et parce que là où la défiance et la conflictualité se sont installées, elles seront nourries par la procédure* ». La CNCDH entend ces arguments mais, pour confirmer ou infirmer les doutes et suspicions portés à l'encontre de ce dispositif, il aurait été utile de l'envisager au moins titre expérimental sur quelques sites pilotes, en privilégiant le territoire des élus locaux disposés à faciliter et à accompagner une telle démarche (Paris, Lille, Dijon...). En effet, les expériences étrangères montrent au contraire que ce dispositif permettrait d'améliorer les relations police/population ; la question des trafics de récépissé ne semble pas avoir constitué un réel problème. Dans tous les cas, si l'agent garde également trace du contrôle, il sera facile de vérifier si le récépissé présenté par la personne est authentique.

Dans tous les cas, la CNCDH invite le Gouvernement à étudier les alternatives au récépissé utilisant les nouvelles technologies. Il est à signaler la variété des dispositifs mis en place dans différents pays (dispositif semblable aux procès-verbaux électroniques, plateformes mobiles, système radio « Airwave » ...) <sup>182</sup>. Ces derniers ne constituent pas nécessairement une surcharge administrative trop importante pour les gardiens de la paix. Dans tous les cas, les modalités techniques d'un tel dispositif devraient, le cas échéant, faire l'objet d'une réflexion approfondie avec les parties prenantes.

### C. Plus généralement, encadrer davantage les pratiques de contrôle et engager une réflexion plus globale sur les politiques de sécurité

Les contrôles d'identité sont proportionnellement plus fréquents en France que dans d'autres pays européens, de même que le ciblage de certaines catégories de la population. Or les contrôles généralisés et discrétionnaires sont contre-productifs. Plusieurs enquêtes indiquent que la part des infractions détectées par ce

182. Open Society Justice Initiative, *Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne : un manuel de bonnes pratiques*, 2012.

biais est marginale. Des expérimentations menées à l'étranger auraient même révélé qu'en réduisant leur fréquence et le ciblage sur les minorités visibles, l'efficacité des contrôles pouvait croître – si l'on s'en réfère au taux d'infractions constatées. En outre, il ne faut pas négliger les répercussions négatives de la répétition et du ciblage des contrôles sur la construction de l'individu et, de manière plus générale, sur la fragilisation du lien social et de la confiance portée aux forces de sécurité ainsi qu'aux institutions de la République dans leur ensemble. Enfin, la dégradation des relations entre les policiers et une fraction de leur public ne peut qu'affecter les conditions du travail policier, par nature particulièrement exposé au public et ainsi dépendant de la coopération des personnes.

### 1) Si un changement législatif n'est pas à exclure...

**Recommandation 45 :** la CNCDH recommande d'inclure une mention dans l'article 78-2 du Code de procédure pénale relatif au critère d'objectivité des contrôles.

Les révisions successives des articles 78-2 et suivants du Code de procédure pénale ont étendu les possibilités de recours au contrôle d'identité, conférant un pouvoir étendu au policier quant à l'opportunité de procéder ou non à un tel contrôle. Précisément, le cadre légal flou et étendu des contrôles d'identité confère de facto à l'agent de police une latitude importante dans la sélection des personnes à contrôler, créant un risque d'arbitraire. Si le policier ou le gendarme doit en théorie invoquer une présomption d'extranéité fondée sur l'aveu de l'intéressé ou sur d'autres éléments précis et objectifs pour procéder à un contrôle, la jurisprudence peine à définir avec une clarté suffisante et à encadrer le pouvoir d'appréciation qui leur est accordé.

Plusieurs propositions de lois ont visé à inclure le critère d'objectivité et le principe de non-discrimination du contrôle dans l'article 78-2, et parfois à restreindre les possibilités actuelles de contrôle, en vain. La CNCDH entend les arguments émis par les députés et les sénateurs ayant rejeté l'idée d'amender l'article 78-2, au motif principal que le critère d'objectivité des contrôles est déjà retenu par la législation et la jurisprudence. Néanmoins, les articles 78-2 et suivants constituant le cadre légal direct des contrôles, la CNCDH souligne l'intérêt de rappeler le caractère objectif du contrôle dans la loi aux fins d'accroître son intelligibilité et son accessibilité, d'autant plus que les personnes se réfèrent prioritairement à la loi pour comprendre le cadre légal d'une pratique. Cette intégration dans l'article 78-2 serait également une manière de rappeler que les règles de non-discrimination s'appliquent en la matière.

Aussi, la CNCDH recommande d'ajouter la mention suivante au début de l'article 78-2 du Code de procédure pénale : « *Les contrôles d'identité ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énumérés à l'article 225-1 du Code pénal.* » En sus, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 78-2 du même code pourrait être ainsi modifié : « *Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles et objectives de soupçonner.* »

## 2) ... c'est avant tout sur l'encadrement des pratiques qu'il faut agir : pistes de réflexion

### Éléments de compréhension issus des travaux de recherche

De manière générale, l'usage des contrôles d'identité dépend de plusieurs variables indépendantes de l'agent de police (prescription de la loi, prescription managériale) ou relevant du pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé pour déterminer l'opportunité d'une intervention à un moment donné.

### Les politiques publiques de sécurité

Les policiers interviennent généralement en application des directives transmises par leur hiérarchie (circulaires, notes de service, commandements oraux, etc.). La priorité donnée en France à la « lutte contre la criminalité » et la « politique du chiffre » ont encouragé des pratiques proactives, en faisant peser sur les forces de police une pression constante. Cette culture de la performance est susceptible de survaloriser la recherche du petit délit comme les infractions à la législation sur les étrangers (ILE) ou les infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), où le fait constaté est automatiquement élucidé, surtout si des décisions visant à concentrer les efforts de police dans certaines zones géographiques ou sur certaines infractions spécifiques abondent en ce sens. Cela encourage les policiers à contrôler ceux qui ont « l'air étranger » ou qu'ils estiment plus « susceptibles » de détenir des substances illicites. Si l'on observe une inflexion de la politique du chiffre ces dernières années, il semble que les pratiques policières soient encore largement guidées par l'impératif de rendement chiffré, quand bien même ce dernier serait critiqué et mal vécu par les agents de terrain. Est notamment mise en cause la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus. Le traitement de la délinquance ne peut se résumer à une « gestion de flux ».

### La valorisation de l'anticriminalité

La valorisation de l'anticriminalité en France conduirait mécaniquement à valoriser le répertoire d'actions qui lui est traditionnellement associé (contrôles d'identité, interpellations, recherche du flagrant délit) et qui repose principalement sur le « flair » des policiers. À l'inverse, en Allemagne, les autorités privilégieraient davantage des stratégies préventives, d'évitement des conflits et d'ancrage dans la société locale (constitution de réseaux, connaissance de la société locale, médiations). Le réseau de partenaires locaux tissé par les agents de police leur assurerait une réserve d'informateurs ainsi qu'une base de légitimité à même d'améliorer les relations avec les populations minoritaires et de rendre moins utiles les contrôles d'identité proactifs. Enfin, l'Allemagne dispose d'unités de police de proximité, alors que la France a mis fin à ce dispositif au début des années 2000. En résumé, deux conceptions assez différentes du « maintien de l'ordre » ont été caractérisées.

### La conception par les policiers de leur métier

L'anticriminalité, et donc le volet répressif plutôt que le volet préventif de leur action, serait en France davantage valorisée par les agents. Cette tendance serait cohérente avec les politiques établies et les critères d'évaluation du travail policier, principalement fondés sur des objectifs chiffrés. La BAC constituerait un pôle d'attraction des gradés et gardiens de police. Elle serait perçue comme un gage de reconnaissance qui permettrait de s'adonner pleinement aux tâches les plus valorisées dans le métier. En comparaison, à Berlin l'investissement dans les tâches de prévention et/ou les compétences interculturelles ouvrirait davantage de perspectives de spécialisation et de carrière.

En conséquence, le profil du « chasseur » serait plus fréquent en France qu'en Allemagne, où l'idée de service public à la population est plus présente. À cet égard, est mise en avant la place dans la formation des relations avec le public « qui ne constituent pas une question centrale, ni dans le cursus de la formation initiale, ni dans celui de la formation continue ».

**Une autre différence fondamentale résiderait dans la posture réflexive des agents de police sur leur pratique.** Les policiers allemands manifesteraient plus de prudence que les policiers français dans l'usage des contrôles, en évitant d'y recourir s'ils connaissent déjà les individus, et surtout s'ils considèrent que « *ses inconvénients en termes d'efficacité policière dépassent ses avantages en termes de relations avec les jeunes* ». En France, ce type d'attitude serait plus rare, le contrôle étant vu comme une activité routinière.

Source : CNCDH, avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires, 8 novembre 2016.

### a) Assurer un meilleur encadrement hiérarchique des agents

**Recommandation 46 :** la CNCDH appelle les autorités investies du pouvoir hiérarchique à encadrer davantage les pratiques de contrôle :

- en mettant en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;
- en engageant une réflexion sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier – en prenant davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles – et, le cas échéant, de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de « chiffrer » les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
- en délivrant une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille ;
- en encourageant les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings.

Le ministère de l'Intérieur met particulièrement en exergue, dans sa contribution, le fait que le fonctionnement des services de police et de gendarmerie repose sur une organisation hiérarchique où le rôle de l'encadrement est primordial. Il précise que « *les autorités investies du pouvoir hiérarchique sont nécessairement impliquées quotidiennement sur la qualité des contrôles d'identité effectués par les forces de sécurité* ».

Si la CNCDH ne met pas en doute le caractère central de l'encadrement hiérarchique au sein de la police, les résultats des travaux de recherche semblent contredire l'idée d'un encadrement hiérarchique poussé des contrôles d'identité. Entre autres exemples, une étude franco-allemande conduite par Sebastian Roché et d'autres chercheurs révèle que, en dehors des cas où les services d'inspection procèdent à un contrôle à la suite d'un signalement, les contrôles d'identité ne font pas l'objet en France de questionnements internes ; cette dernière souligne l'existence d'une « *invisibilité organisationnelle* », du fait notamment que cette question n'est pas discutée par les agents de la rue avec la hiérarchie intermédiaire lors des briefings et débriefings. Il convient en cela de saluer le nouveau code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, qui contient un chapitre entier consacré au lien police/population et encadre pour la première fois le déroulement concret des contrôles d'identité (interdiction des contrôles discriminatoires, discernement, vouvoiement, encadrement de la palpation de sécurité...). S'il s'agit d'un outil

juridique et méthodologique utile, tout comme les fiches pratiques disponibles sur le site intranet, cela ne suffit pas. Les nombreux incidents dont les contrôles d'identité sont à l'origine indiquent que les efforts visant à encadrer ces pratiques doivent être renforcés. C'est pourquoi la CNCDH invite les pouvoirs publics, et plus particulièrement le ministère de l'Intérieur, à procéder à une analyse de la situation au regard des éclairages apportés par la recherche.

**b) Porter une attention accrue aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur**

**Recommandation 47 :** la CNCDH recommande de porter une attention particulière aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur, ce afin d'éviter que les policiers, dont l'activité est concentrée autour d'un objectif fixé par la hiérarchie, ne se retrouvent sous le régime d'une liberté à la fois totale et prescrite. *A minima*, un soin particulier devrait être apporté aux demandes de réquisition accordées ou refusées aux forces de police et, le cas échéant, à la rédaction des réquisitions délimitant le périmètre d'intervention et les infractions recherchées. Par ailleurs, les autorités investies du pouvoir hiérarchique devraient veiller à ce qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations afin que ce dernier puisse conserver la maîtrise de ces opérations et contrôler leur déroulement.

Les contrôles sur réquisition écrite du procureur de la République « *aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise* » (article 78-2 du Code de procédure pénale) permettent à la police de contrôler n'importe quelle personne pendant un délai et au sein d'un périmètre déterminés. Dans ce cadre, l'agent peut procéder à des contrôles plus systématiques, qui ne nécessitent pas d'être motivés. En précisant les infractions à rechercher, et en fixant des conditions strictes de temps et d'espace, le procureur est censé éviter que les contrôles ne soient déclenchés de façon purement aléatoire. C'est d'ailleurs à cette condition que le Conseil constitutionnel a, par décision du 24 janvier 2017, jugé ces dispositions conformes à la Constitution. Le ministère de la Justice précise ainsi, dans sa contribution, qu'« *il ne s'agit donc en aucun cas d'une autorisation absolue et sans contrôle de l'autorité judiciaire* ». Toutefois, on ne peut pas ignorer, en la matière, l'écart parfois observé entre la théorie et la pratique. En effet, la loi dispose expressément que le fait que les contrôles révèlent des infractions autres que celles initialement visées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes ; la réquisition peut ainsi facilement être détournée à d'autres fins. Par ailleurs, dans une décision publiée en février 2015<sup>183</sup>, le Défenseur des droits relevait ainsi l'absence en pratique de mécanisme de contrôle *a priori* « *du fait de la demande croissante de réquisitions par les forces de l'ordre* », qui seraient rarement refusées par le parquet, lui-même encouragé dans cette voie par les pouvoirs publics<sup>184</sup>. Les rôles ont

183. Décision du Défenseur des droits MSP-MDS-MLD-2015-021, « Observations devant la cour d'appel de Paris », 3 février 2015.

184. Voir, par exemple, les instructions du 22 mars 2016 adressées par le directeur des affaires criminelles et des grâces aux procureurs de la République relatives à la délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et de visites de véhicules, 2015/F/0128/T24.

tendance à être inversés, le procureur répondant souvent aux sollicitations des agents de la force publique. En outre, le Défenseur des droits soulignait que « *leur enchaînement systématique revient à généraliser dans certaines zones la pratique de contrôles d'identité discrétionnaires* », pratique jugée incompatible avec le respect de la liberté individuelle par le Conseil constitutionnel.

C'est pourquoi la CNCDH avait préconisé de contrôler de manière plus rigoureuse ces contrôles. La circulaire n°JUSD9330024C du 19 août 1993 du garde des Sceaux prévoyait déjà qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations afin qu'il puisse « *conserver la maîtrise des opérations menées selon ses réquisitions et contrôler aussi bien leur déroulement d'ensemble que l'action des officiers de police judiciaire et des agents placés sous leur contrôle* ». Les auditions menées par la CNCDH dans le cadre de son avis sur la *prévention des contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires*, avaient mis en lumière que cette procédure n'était pas toujours respectée. Ainsi, la CNCDH note avec satisfaction la transmission aux juridictions par la DACG d'une dépêche, en date du 6 mars 2017, qui instaure un compte rendu systématique pour les contrôles d'identité sur réquisition du procureur. Le ministère de l'Intérieur précise que « *dès lors, un télégramme fait état, à l'issue de chaque opération, du nombre de contrôles réalisés, du nombre d'infractions constatées, du nombre d'interpellations réalisées, etc.* ».

Par ailleurs, certaines évolutions encourageantes doivent être relevées. Précisément, il apparaît que certains ressorts sont particulièrement attentifs au fait que la multiplication des réquisitions est susceptible de vider de leur sens et ainsi fragiliser lesdites procédures. On peut par exemple évoquer l'action concertée menée en Seine-Saint-Denis par le parquet et la direction territoriale de sécurité de proximité pour réduire le nombre de réquisitions délivrées aux forces de l'ordre, qui sont passées de 60 000 en 2013, à 55 000 en 2014 et 43 000 en 2015.

Toutefois, dans le cadre de la transposition dans le droit commun des dispositions prévues dans le cadre de l'état d'urgence, la CNCDH exprime ses plus vives inquiétudes quant à la possibilité laissée aux préfets d'instaurer des « *périmètres de protection* » autour d'un lieu ou d'un événement auquel l'accès pourra être soumis à un contrôle d'identité, des palpations de sécurité et des fouilles de bagages et de véhicules<sup>185</sup>. Ce d'autant plus que le Conseil constitutionnel vient de censurer l'article de la loi relative à l'état d'urgence<sup>186</sup> qui autorise les préfets, dans certains périmètres, à permettre de telles procédures, sur la base du constat suivant : « *En prévoyant que ces opérations peuvent être autorisées en tout lieu dans les zones où s'applique l'état d'urgence, le législateur a permis leur mise en œuvre sans que celles-ci soient nécessairement justifiées par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause* »<sup>187</sup>. En outre, si le Conseil constitutionnel n'a pas statué quant au grief portant sur l'absence de contrôle juridictionnel effectif, pour la CNCDH,

185. Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*.

186. Article 8-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

187. Décision n° 2017-677 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017.

au regard des éléments énoncés *supra*, il est important que ce type de contrôles reste sous la responsabilité du procureur de la République.

La CNCDH invite les ministères de l'Intérieur et de la Justice à veiller à la mise en œuvre effective des dispositions prévues par la dépêche du 6 mars 2017. Il convient, de manière générale, de porter une vigilance continue au bon équilibre entre la protection des droits et libertés et l'impératif de sécurité publique dans les opérations de contrôles d'identité, de palpations de sécurité et de fouilles.

### **c) Améliorer la prise de contact**

**Recommandation 48 :** la CNCDH recommande que des instructions claires soient communiquées aux agents de la force publique de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie. En outre, les agents pourraient être encouragés à exploiter les temps de latence pendant le contrôle aux fins d'obtenir de l'information, de maintenir une communication verbale et un climat favorable.

La prise de contact est un élément primordial dans la dynamique du contrôle. La courtoisie et les explications données à la personne interpellée sur les raisons du contrôle sont susceptibles de rendre l'expérience vécue par cette dernière moins difficile. Les résultats de la recherche convergent sur ce point, et la récente enquête du Défenseur des droits ne fait que le confirmer<sup>188</sup>.

Or plusieurs personnes ont signalé l'absence ou le caractère évasif des réponses apportées sur le motif du contrôle (du type « simple contrôle de routine »). Ce n'est pas acceptable, un contrôle d'identité devant toujours être motivé et s'insérer dans un cadre légal, éléments qui devraient être exposés à la personne contrôlée, surtout si elle en fait la demande.

Le ministère de l'Intérieur n'est pas favorable à l'insertion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie au motif que cela ne serait pas nécessaire, dans la mesure où il s'agirait d'abord d'« exigence fonctionnelle qui est enseignée aux forces de l'ordre ». De même, il précise que les agents se voient déjà « enseigner de fait la nécessité d'engager un échange avec les personnes contrôlées, et donc la notion de « conversations stratégiques » rappelée par la CNCDH ». D'après le psychologue Éric Maillard, à l'origine de cette expression, une telle exploitation du temps de latence, qui correspondrait à plus de la moitié du temps de l'intervention, permettrait d'obtenir de l'information (sur les personnes, les lieux...), de maintenir une communication verbale et de créer un climat favorable<sup>189</sup>.

188. Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 – Relations police/population : le cas des contrôles d'identité*, janvier 2017.

189. E. Maillard, *Analyse de l'activité en situation dynamique complexe : le contrôle d'identité dans le travail policier*, mémoire en psychologie cognitive, université de Bourgogne, 2005.

Si la CNCDH ne doute pas de l'inclusion de cet aspect dans la formation des agents, elle n'est pas d'accord avec le constat du ministère qui présente l'exposition orale de la raison du contrôle comme une pratique allant de soi. Ce n'est pas ce qui ressort des enquêtes de terrain. Pour ne citer que l'une des plus récentes, celle menée par le Défenseur des droits, les constats sont les suivants :

*« Si à l'occasion d'un contrôle d'identité, les forces de l'ordre font généralement preuve de courtoisie, les raisons de leurs interventions sont moins souvent énoncées : **seuls 41 % des personnes interrogées déclarent avoir bénéficié d'une explication sur les motivations du contrôle.***

*Les femmes rapportent plus souvent avoir bénéficié d'explications que les hommes (46,6 % contre 37 %). C'est également le cas des personnes résidant en zone rurale (50 % contre 31,4 % des personnes résidant en agglomération parisienne), et des personnes perçues comme blanches (44,5 % contre 32,3 % des personnes perçues comme noires et 28,5 % des personnes perçues comme arabes/maghrébin. e. s).*

*Le fait de fournir des explications sur les raisons pour lesquelles le contrôle d'identité est opéré est pourtant un élément déterminant de la légitimité perçue du contrôle : les personnes qui en ont bénéficié sont plus nombreuses à penser que le contrôle était justifié (72 %), que celles qui déclarent n'avoir reçu aucune explication (53 %).*

*Le manque de pédagogie et de politesse est par ailleurs plus souvent rapporté par les personnes qui déclarent des contrôles fréquents : moins de la moitié d'entre elles (49 %) qualifient de poli le comportement des policiers (contre 70,7 % de l'ensemble de la population contrôlée au moins une fois). De même 76,5 % des personnes déclarant avoir été contrôlées plus de cinq fois disent n'avoir bénéficié d'aucune explication, contre 59 % de l'ensemble de la population contrôlée. Ces déclarations suggèrent des comportements professionnels spécifiques à l'encontre de ce profil de personnes, et des relations plus difficiles qu'avec le reste de la population.*

*Cette "pédagogie" de l'intervention renforce également le sentiment de confiance envers les forces de police et semble donc avoir une influence sur la qualité des relations entre la police et la population.*

*Plus de deux tiers des personnes déclarent avoir confiance dans la police, qu'elles aient été contrôlées ou non. Mais il faut relever que **82,4 % des personnes à qui une explication a été fournie déclarent avoir confiance dans la police contre 62 % de celles à qui aucune motivation n'a été présentée.***»

Ainsi, la CNCDH invite le ministère de l'Intérieur à réexaminer ces éléments et, s'il n'est pas favorable à l'insertion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie, à tout le moins de transmettre des instructions claires aux forces de sécurité, en rappelant si nécessaire les effets attendus tels que mis en évidence par la recherche et les enquêtes de terrain.

#### d) Améliorer la formation initiale et continue des agents

**Recommandation 49 :** la CNCDH recommande de porter une attention particulière à la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes, notamment à :

- l’adaptation des modules de formation aux situations de travail des policiers et futurs policiers, en veillant à ce qu’ils permettent à ces derniers de développer une posture réflexive sur leur pratique afin d’utiliser leur pouvoir de contrôle à bon escient<sup>190</sup>;
- la sensibilisation des agents de la force publique aux biais implicites pouvant influencer leurs pratiques, et sur les effets des contrôles d’identité en termes d’efficacité et d’impact sur la population. Dans ce cadre, la coformation où interagissent agents et usagers du service public pourrait être une approche intéressante à expérimenter.

La CNCDH a particulièrement insisté sur l’importance de la formation dans ses précédents travaux, notamment en matière de relations avec public. Il ressort en effet des résultats de la recherche que, dans un contexte où les relations police/population apparaissent comme plus tendues, la séparation entre un « nous » et un « eux » s’avérerait en France plus structurante dans la façon dont les policiers français évoquent leur rapport au public. De même, les attitudes réflexives sur les effets des contrôles seraient assez peu développées, le contrôle étant appréhendé comme une activité « routinière »<sup>191</sup>.

Le ministère de l’Intérieur souligne que « la formation des forces de sécurité a été adaptée, pour accroître la place consacrée à la question des relations avec la population. Les volumes horaires consacrés à l’enseignement théorique et pratique de la déontologie ont été augmentés. Les mises en situation pratiques, notamment les simulations de contrôle d’identité, ont été multipliées. Les acquis sont contrôlés tout au long de la formation ». La CNCDH ne peut que l’encourager à poursuivre ses efforts, dans le champ de la formation initiale et continue. Il serait utile d’envisager l’idée d’une évaluation plus poussée des modules de formation concernés. En effet, une étude récente sur l’enseignement du juste en école de police montre la résistance des policiers à toute remise en cause des pratiques de contrôles d’identité, ces derniers étant perçus comme relevant d’une pure prérogative policière<sup>192</sup>.

Une telle évolution de la formation initiale et continue devrait, à terme, être perçue comme bénéfique par les agents concernés, en ceci qu’elle permettrait de décriper leurs relations avec la population, sources fréquentes, actuellement, d’un stress qui ajoute à la pénibilité de leur travail.

190. Quels indices objectifs peuvent fonder le contrôle ? Le contrôle est-il toujours nécessaire et utile ? Quel est le bon moment pour intervenir ? Quelle procédure d’action ?

191. Cf. avis de la CNCDH précité.

192. A. Wuilleumier, « L’enseignement du juste en école de police et de gendarmerie. Quelles stratégies pédagogiques ? », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, 2014, n° 27/28, p. 242-255.

## D. Des perspectives nouvelles ?

**Recommandation 50** : la CNCDH invite les pouvoirs publics à engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d'évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par le politique à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population. Cette réflexion pourrait être menée à l'aune des critères d'efficacité, de nécessité et de nuisance, tels que définis par l'ECRI dans sa recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police. La réflexion devrait également porter sur l'organisation du travail policier au sein des différents corps d'appartenance, sur la conception même du « maintien de l'ordre » en France, et sur les moyens de réintroduire au sein du travail policier de la proximité avec la population. Ces questions pourraient faire l'objet d'une conférence de consensus, première étape vers un travail approfondi devant s'inscrire dans la longue durée.

Les perspectives ouvertes par le nouveau Gouvernement, avec le lancement d'une grande consultation sur la mise en place d'une « police de sécurité quotidienne » en octobre 2017, sont intéressantes. Comme l'indique le ministère de l'Intérieur, *« l'expérimentation des brigades territoriales de contact par la gendarmerie s'inscrit également dans cette réflexion sur une nouvelle organisation du travail de gendarme et le maintien du contact avec la population même dans les territoires les plus reculés »*. Ce projet pourra donner lieu à des évolutions législatives, réglementaires et organisationnelles, en vue de concrétiser les trois objectifs principaux énoncés par le Président de la République, dont le renforcement des liens avec la population<sup>193</sup>. Aussi, la CNCDH espère que l'année 2018 se concrétisera par l'adoption de mesures ambitieuses à même d'améliorer les relations entre la police et l'ensemble de la population, partout en France.

193. Dans son discours du 18 octobre 2017 aux forces de sécurité intérieure, le Président de la République a évoqué deux autres objectifs : *« Donner aux forces de sécurité les moyens et les méthodes pour agir plus efficacement »* ; *« déconcentrer davantage les politiques de sécurité en accordant plus d'autonomie aux échelons locaux tant dans la définition de la conduite des politiques de sécurité et en renforçant la coaction des services au niveau territorial. »*

## Section 5

## Les engagements internationaux de la France

Cette édition du rapport annuel de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie s'inscrit dans une perspective d'évaluation des politiques publiques engagées et mises en œuvre et se lit à la lumière des recommandations faites par la Commission dans ses éditions précédentes. Cette approche entre en résonance, au plan international, avec la tenue prochaine, au début de l'année 2018, de l'Examen périodique universel (EPU) de la France où sera examinée l'évolution de la situation des droits de l'homme sur le territoire depuis le dernier cycle (2013).

L'année 2017 peut être vue, de prime abord, comme une année aride en termes d'examen internationaux, mais l'attention des instances internationales à l'égard de la France n'a pas faibli pour autant, même si elle ne s'est pas traduite par des recommandations ou des rapports exprès.

L'attention des organes internationaux s'est concentrée autour des répercussions de la lutte contre le terrorisme sur l'état du racisme et de la xénophobie en France. En effet, les quelques interventions internationales officielles au sujet de la France étaient pratiquement toutes centrées autour de cette problématique, à l'instar de l'année précédente.

Dans le cadre des Nations unies, c'est tout d'abord le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste qui s'est exprimé. Ce dernier s'est intéressé à la question de la différence de traitement entre ressortissants et non-ressortissants s'agissant de certaines mesures antiterroristes. Il a ainsi rappelé que « *la différence de traitement entre les ressortissants et les non-ressortissants, et entre ceux se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire relevant de la juridiction de l'État, est incompatible avec le principe de non-discrimination, qui est une composante majeure de toute évaluation de la proportionnalité* »<sup>194</sup>. Par ailleurs, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, a constaté que « *les politiques radicales de lutte contre le terrorisme ont eu des effets disproportionnés sur les personnes originaires de pays arabes, dont elles ont considérablement limité la liberté de circulation* »<sup>195</sup>.

Enfin, dans une lettre aux sénateurs français, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe alerte sur les risques, pour le respect des droits de l'homme, que représente le projet de loi – maintenant adopté – renforçant

194. Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 21 février 2017, A/HRC/34/61, §33.

195. Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, 9 mai 2017, §60.

*la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*<sup>196</sup>. L'Examen périodique universel de la France (EPU) devrait être l'occasion de faire le point sur ces questions, en lien avec le contexte de la fin de l'état d'urgence et de la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, l'année 2018 sera une année charnière en termes d'échéances internationales (I). Le Gouvernement devra successivement assumer ses obligations à l'égard de l'EPU, à la remise de son rapport au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), et enfin au suivi des recommandations prioritaires formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans son dernier rapport.

L'année 2017 a également une année atypique, marquée par un renouveau politique après les élections présidentielles et législatives, le Président de la République ayant fait état de son souci d'une diplomatie toujours plus cohérente ainsi que du développement de relations toujours plus solides avec les instances internationales (II).

## **1. 2018, une année charnière : point d'étape par les instances internationales sur la lutte contre le racisme en France**

### **A. Le troisième cycle de l'Examen périodique universel (EPU)**

#### **1) Raison d'être, principes et objectifs de l'examen périodique universel (EPU)**

Instauré en 2006 par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies<sup>197</sup>, l'EPU permet aux Nations unies, et plus largement à la communauté internationale, d'avoir une vision d'ensemble de la situation des droits de l'homme dans les États membres de l'ONU. Cet examen a été pensé de façon périodique afin de mesurer l'amélioration ou bien la détérioration du respect des droits de l'homme dans ces pays<sup>198</sup>. En tout point unique, ce mécanisme onusien prend la forme d'un examen par les pairs et assure, par ce fait, une égalité de traitement à chaque État.

Plus précisément, les objectifs de l'EPU tels que définis par le Conseil des droits de l'homme<sup>199</sup> mettent en relief la particularité du mécanisme : tout en permettant de rappeler aux États leur responsabilité en matière de droits de l'homme, à travers, notamment, des recommandations prises sur la base de l'évaluation des

196. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Ref : CommHR/NM/sf 029-2027, 10 juillet 2017.

197. Le mécanisme de l'Examen périodique universel a été créé au moment de la définition du mandat du Conseil des droits de l'homme par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies de mars 2006.

198. Un cycle de l'Examen périodique universel s'étend sur quatre ans et demi.

199. Conseil des droits de l'homme, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/RES/5/1 (2007); Voir également : Assemblée générale, Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme, *Réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/RES/16/21 (2011).

avancées et des carences, dans le respect de leurs obligations conventionnelles, l'EPU érige la coopération « *entre les États et les autres parties prenantes* » en véritable moteur de « *l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain* » et du renforcement de leur promotion et de leur protection.

Les résolutions afférentes au fonctionnement de l'EPU<sup>200</sup> prévoient que l'examen soit conduit par un Groupe de travail composé des membres du Conseil des droits de l'homme, dont l'évaluation et les recommandations s'appuient sur les obligations internationales contenues dans la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels l'État examiné est partie, les déclarations d'engagements prises par les États (notamment quand ils présentent leur candidature au Conseil des droits de l'homme), ainsi que dans le droit international humanitaire applicable.

Pour procéder à un tel examen, le Groupe de travail s'appuie également sur trois documents préparés pour chaque cycle, à savoir : le rapport de l'État, dans lequel celui-ci présente les mesures qu'il a prises afin d'améliorer la situation des droits de l'homme sur son territoire et remplir ses obligations en la matière ; une compilation des observations des différentes instances onusiennes concernant l'État, qui est préparée par le Haut Commissariat aux droits de l'homme ; et enfin une compilation des communications des parties prenantes, dont au premier chef l'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH) du pays ainsi que la société civile nationale.

De par l'ensemble de ces caractéristiques, l'EPU est rapidement devenu un des piliers sur lequel s'appuie le Conseil des droits de l'homme dans la conduite de ses missions et travaux. À l'aube de son troisième cycle, ce mécanisme a permis de servir de levier pour le renforcement et la mise en place d'institutions, de politiques, de lois, de programmes et d'initiatives destinés à atteindre les résultats que les États se sont engagés à atteindre au titre du droit international des droits de l'homme. Dans une autre mesure, il a également rendu possible la création de vrais espaces de dialogue au niveau international, y compris pour les INDH et la société civile.

### Bref rappel historique de l'Examen périodique universel de la France

#### 1<sup>er</sup> cycle

La première session de l'EPU a eu lieu en avril 2008. La France a été l'un des premiers États à se soumettre à cet examen, le 14 mai 2008.

– Par la suite, le gouvernement a pris l'initiative de présenter un rapport de suivi, à mi-parcours, des demandes d'engagements et des recommandations qui lui avaient été adressés lors du premier cycle de 2008 à l'occasion de la 14<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, le 11 juin 2010<sup>201</sup>.

200. *Ibidem*.

201. Disponible sur le site du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, dans la rubrique « Examen périodique universel », à l'adresse suivante : <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session2/FR/FranceFollowup.pdf>

### 2<sup>e</sup> cycle

L'examen de la France dans le cadre du deuxième cycle a eu lieu le 21 janvier 2013, après qu'elle ait communiqué son rapport au Conseil des droits de l'homme le 4 décembre 2012<sup>202</sup>.

Le Groupe de travail a adopté son rapport le 25 janvier 2013<sup>203</sup>. La France a fait connaître ses réponses, auxquelles la CNCDH a été associée, sur chacune des recommandations contenues dans le rapport, en mars 2013. Le Conseil des droits de l'homme a adopté l'ensemble de ces documents au sein du document final de l'Examen périodique universel portant sur la France. Comme elle l'avait fait lors du premier cycle, la France a publié en 2016 un rapport de suivi, à mi-parcours, des engagements et des recommandations de l'EPU de 2013<sup>204</sup>.

### 3<sup>e</sup> cycle

L'examen de la France dans le cadre du troisième cycle de l'EPU se tiendra au cours de la 29<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, le 15 janvier 2018. La France a rendu son rapport en octobre 2017, après avoir consulté à plusieurs reprises, et sous plusieurs formes, la CNCDH.

## 2) L'Examen périodique universel (EPU) et la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France

Au cours de chaque cycle, la question de la lutte contre le racisme et les discriminations sous toutes leurs formes a toujours été au cœur des recommandations formulées à la France par ses pairs. Les recommandations exprimées au cours du deuxième cycle, auxquelles la France devra apporter des éléments de réponse au cours du troisième cycle, ne dérogent pas à cette règle.

Si certaines d'entre elles abordent de manière générale la question de la lutte contre le racisme et les discriminations, en encourageant la France à poursuivre ses efforts en la matière<sup>205</sup>, d'autres mettent l'accent sur des points plus précis sur lesquels la France est invitée à agir.

Tout d'abord, nombre des recommandations formulées par les États membres du Conseil des droits de l'homme sont consacrées à la mise en œuvre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA). Ces recommandations insistent sur la nécessité de « *poursuivre la mise en œuvre du plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme* »<sup>206</sup> ainsi que sur le besoin d'« *allouer les ressources nécessaires* »<sup>207</sup> à cette fin. Toutefois, si les États soulignent que le PNACRA reflète la « *ferme volonté du Gouvernement de lutter contre toutes les formes de discrimination fondée sur l'origine* »<sup>208</sup>, ce dernier ne doit pas constituer un unique outil mais plutôt s'inscrire dans une

202. A/HRC/WG.6/15/FRA/1.

203. EPU, *Rapport du Groupe de travail. Second cycle de l'EPU : France*, 21 mars 2013, A/HRC/23/3.

204. Disponible sur le site du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, dans la rubrique « Examen périodique universel », à l'adresse suivante :

<http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session15/FR/FranceMidTerm2ndCycle.pdf>

205. Recommandations 120.63, 120.66, 120.69, 120.70, 120.74, 120.77, 120.80, 120.81, 120.82, 120.83 et 120.134.

206. Recommandation 120.75. Voir également : recommandations 120.68, 120.71 et 120.79.

207. Recommandation 120.84.

208. Recommandation 120.78.

démarche globale qui irriguerait l'ensemble des politiques publiques conduites sur le territoire.

Ensuite, dans des termes assez généraux, certaines recommandations traitent successivement de la discrimination à l'emploi qui sévit à l'égard des minorités<sup>209</sup>, de l'exigence de lutter contre les « *préjugés négatifs contre les groupes de la société française d'origine immigrée* »<sup>210</sup>, ou plus précisément de la persistance des préjugés à l'égard des musulmans<sup>211</sup>. Toutes appellent à prendre des mesures législatives et juridiques pour « *atténuer les difficultés rencontrées par les membres de groupes minoritaires* ».

En outre, la France est appelée à témoigner des efforts entrepris sur des points plus précis.

Il s'agit, notamment, de la question récurrente des statistiques ethniques. À cet égard, les États s'accordent sur l'indispensable mise en place d'une « *méthodologie de collecte de données qui permette d'apporter une réponse adaptée aux problèmes des groupes vulnérables* »<sup>212</sup>, en précisant que cette technique de recensement pourrait utilement reposer sur « *des notions d'origine ou d'identité ethnique* »<sup>213</sup>.

Certaines recommandations font état de la persistance des « *discours politiques racistes ou xénophobes* » en appelant les hauts fonctionnaires et politiciens à prendre, en la matière, une position claire<sup>214</sup>. Dans le même ordre d'idée, la France est appelée à tout mettre en œuvre pour lutter contre la prolifération des discours de haine sur Internet<sup>215</sup>.

D'autres recommandations sont dédiées à la pratique du « *profilage ethnique* » dans la conduite des contrôles d'identité<sup>216</sup>. Tout en condamnant cette pratique et en mettant en lumière son caractère « *inefficace et contre-productif* »<sup>217</sup>, les États encouragent la France à prévenir de tels comportements, à y mettre un terme ainsi qu'à ouvrir des voies de recours utiles aux personnes qui en seraient victimes.

Enfin, la question du respect des droits des Roms fait l'objet d'un nombre conséquent de recommandations<sup>218</sup>. Toutes mettent en évidence les discriminations dont ils sont victimes et appellent, pour y remédier, à ce que des « *mesures immédiates et efficaces* »<sup>219</sup> soient prises afin que « *l'intégration sociale des Roms devienne une réalité* »<sup>220</sup>. De manière plus précise, l'accent est mis, dans ces recommandations, sur les violations aux droits de l'homme engendrées par les décisions d'expulsions des campements illicites. Les États rappellent, ainsi,

209. Recommandations 120.40, 120.46, 120.88, 120.90, 120.91 et 120.92.

210. Recommandation 120.71. Voir dans le même sens, recommandation 120.76 et 120.86.

211. Recommandation 120.64. Voir également, recommandation 120.87.

212. Recommandation 120.47.

213. Recommandation 120.48.

214. Recommandation 120.72. Voir dans le même sens, recommandations 120.85, 120.132 et 120.133.

215. Recommandation 120.73.

216. Recommandation 120.99. Voir également : recommandations 120.98 et 120.100.

217. Recommandation 120.101.

218. Recommandations 120.67, 120.145, 120.46, 120.147, 120.48, 120.150, 120.154 et 120.155.

219. Recommandation 120.156.

220. Recommandation 120.152.

à la France son obligation d'effectuer ces opérations dans le « *strict respect de la loi* »<sup>221</sup>, conformément aux « *dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* »<sup>222</sup>.

Ainsi, la fin de l'année 2017 – avec la remise du rapport de la France sur la mise en œuvre des recommandations précitées – puis le début de l'année 2018 – avec la tenue de l'Examen périodique universel de la France à Genève – constituent pour la France un moment charnière et une opportunité singulière pour présenter les progrès réalisés et les défis encore à relever en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

La CNCDH, en tant que Rapporteur national indépendant sur le sujet, mais également en tant qu'INDH, restera particulièrement attentive à ce que les éléments présentés par la France à cette occasion soient le plus justes et représentatifs possibles de la situation française.

### **3) La contribution de la CNCDH à l'Examen périodique universel : un outil au service des États**

Afin que les États membres du Conseil des droits de l'homme puissent comprendre la situation des droits de l'homme en France, la CNCDH, en son titre d'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH), a élaboré sa propre contribution à l'EPU. Par ce biais, elle peut présenter les axes qu'elle estime devoir être examinés en priorité lors de l'EPU, afin d'éclairer les missions permanentes des pays du Conseil des droits de l'homme, pour que ces derniers formulent des recommandations pertinentes à l'attention de la France.

Dans sa contribution, la CNCDH consacre une attention particulière à la question de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Puisque le troisième cycle a pour ambition de suivre la mise en œuvre des recommandations formulées à la France au cours du deuxième cycle, la CNCDH s'est appuyée sur ces dernières pour faire sa propre analyse.

Tout d'abord, la CNCDH a attiré l'attention sur la nécessité de déconstruire les préjugés et de combattre les violences racistes afin que la lutte menée en France soit effective. Dans le même ordre d'idées, elle souligne le besoin d'assurer aux victimes d'actes racistes un véritable accès à la justice. Ensuite, la CNCDH appelle à un renforcement des moyens de tous les acteurs pertinents dans la lutte contre les discours de haine véhiculés dans la sphère publique et sur la Toile. De plus, la CNCDH préconise un meilleur encadrement des pratiques de contrôle d'identité ainsi qu'un renforcement de la formation des forces de l'ordre afin de prévenir et éviter le profilage racial.

Enfin, la CNCDH appelle à l'émergence d'une volonté politique réelle et affirmée de lutter contre les stéréotypes et les discriminations à l'égard des populations roms, en insistant sur les problèmes qu'elles rencontrent dans le cadre de l'accès à des solutions de logement pérennes ou encore du respect de leur droit à être scolarisées.

221. Recommandation 120.149.

222. Recommandation 120.151.

### **Le rôle des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme dans le cadre de l'Examen périodique universel**

La CNCDH, en tant qu'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH), et dans le cadre de ses missions de conseil et de contrôle, intervient à plusieurs égards dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU).

#### **Mission de contrôle**

La CNCDH est appelée à contribuer à l'examen de la France sous la forme d'un rapport écrit qui doit couvrir son analyse de la situation des droits de l'homme dans le pays depuis le dernier examen, qui s'est déroulé en 2013. Cette contribution est par la suite reprise par le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies et figure dans la compilation rendue publique des informations fournies par les parties prenantes. Depuis la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, le rôle des INDH a été renforcé. La contribution des INDH de statut « A », telles que la CNCDH, fait dorénavant l'objet d'une section distincte des autres contributions transmises par la société civile. La CNCDH a transmis sa dernière contribution écrite le 28 juin 2017.

La CNCDH sera également appelée à jouer un rôle au moment de l'examen en lui-même, sous la forme d'une contribution orale lors de la session du Conseil consacrée à l'adoption du document final sur la France.

Enfin, tout au long du troisième cycle, et dans le cadre de la préparation du quatrième cycle, la CNCDH s'attachera à suivre la mise en œuvre des recommandations de l'EPU par la France.

#### **Mission de conseil**

Dans le cadre de ses missions de conseil au Gouvernement, la CNCDH a suivi les différentes étapes de l'élaboration du rapport officiel de la France. Elle a, tout d'abord, participé à la première réunion interministérielle consacrée à la préparation de ce document. Ce faisant, la CNCDH a présenté aux représentants des différents ministères l'objectif poursuivi par l'EPU et a insisté sur la méthodologie qu'il convenait d'adopter afin que la France puisse remplir cet exercice du mieux possible. Ensuite, elle a été consultée sur le projet de rapport de la France afin de pouvoir exprimer, sous la forme d'une note confidentielle, ses remarques et souhaits d'amélioration afin de parfaire le rapport. Le contenu de cette note a été présenté au cours d'une réunion interministérielle où chacun des points a pu être explicité et approfondi.

Enfin, la CNCDH conseillera, à la veille de l'examen à Genève qui se tiendra en janvier 2018, la délégation française sur les modalités du dialogue interactif avec les États membres du Conseil.

Parallèlement à ces deux missions, la CNCDH a mobilisé les acteurs de la société civile pour les inciter à contribuer à l'EPU de la France. Elle a, pour ce faire, réuni plusieurs associations et ONG intéressées par l'exercice afin de les éclairer sur les démarches et le format de la contribution écrite. Par la suite, elle a été, de nombreuses reprises, sollicitée par ces organisations afin de les accompagner au mieux dans ce processus.

## **B. Les 12<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> rapports périodiques de la France au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)**

### **Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)**

Le principal instrument international en matière de lutte contre le racisme est la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale, ratifiée par la France le 28 juillet 1971, et dont la mise en œuvre effective est examinée par le Comité du même nom. Ce dernier est composé d'experts indépendants qui examinent l'application de la Convention dans les États parties en se fondant sur les rapports remis par les États selon un fonctionnement périodique, ainsi que sur des informations communiquées par des sources extérieures (institutions nationales des droits de l'homme, ONG, etc.). À la suite de l'examen du rapport et du dialogue avec l'État partie concerné et les autres parties prenantes, le Comité adresse à l'État une série de recommandations visant à renforcer la mise en œuvre réelle et concrète de la Convention dans le territoire concerné.

Le dernier examen de la France devant le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'est tenu les 28 et 29 avril 2015. Dans ce cadre, la CNCDH a joué un rôle significatif en son titre d'INDH. Elle a transmis une contribution aux experts du Comité le 10 avril 2015, complétée d'une intervention orale au moment de l'examen effectif du gouvernement par le Comité. Le CERD a publié ses observations finales sur la situation française le 10 juin 2015<sup>223</sup>.

Tout en saluant un certain nombre d'avancées positives opérées par la France depuis le dernier examen, le CERD a attiré l'attention des pouvoirs publics français sur certaines difficultés persistantes ou émergentes. S'agissant des points de crispations récurrents, le CERD a longuement dialogué avec la délégation française sur sa position en matière de statistiques ethniques. À l'issue de ce dialogue constructif, le Comité a pris acte de la doctrine française, et a ajusté ses recommandations passées<sup>224</sup>. Le Comité a également insisté sur le contenu du PNACRA en regrettant que le Plan 2015-2017 n'ait pas été précédé d'une évaluation du premier plan d'action<sup>225</sup>. Le Comité a par ailleurs évoqué longuement la question des discours de haine raciale<sup>226</sup>, des crimes de haine raciale<sup>227</sup>, et, sans surprise, la situation des Roms<sup>228</sup> et des gens du voyage<sup>229</sup> sur le territoire français. Il a, de plus, exprimé ses préoccupations quant aux discriminations rencontrées par les populations vivant dans les banlieues<sup>230</sup>, les demandeurs d'asile et les réfugiés<sup>231</sup>. Enfin, le Comité a soulevé dans ses observations finales une problématique émergente, à savoir celle du lien entre respect des droits de l'homme et terrorisme, en s'intéressant à l'impact potentiel des mesures antiterroristes sur la discrimination raciale en France<sup>232</sup>. Il convient, par ailleurs, de noter que le Comité s'est amplement saisi du sujet des minorités et peuples autochtones dans les collectivités d'outre-mer<sup>233</sup>.

Dans ces mêmes observations finales, le Comité recommandait à la France de soumettre ses vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques d'ici le 27 août 2017. Or, la remise de leur contribution a pris du retard. En effet, dans sa contribution au présent rapport, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères précise que lesdits rapports sont en cours d'élaboration et qu'ils pourront, après une consultation informelle de la CNCDH, être transmis au Comité au cours du premier trimestre 2018.

La CNCDH ne peut que rappeler à la France l'importance de ces examens internationaux et par conséquent, de la nécessité de s'y conformer, en respectant les échéances imposées. En effet, la France n'a de cesse de rappeler sur la scène internationale que la lutte contre les discriminations et le racisme constitue l'une de ses priorités, elle doit se montrer le plus exemplaire possible.

223. Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France*, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.

224. *Ibid*, §5.

225. *Ibid*, §6.

226. *Ibid*, §8.

227. *Ibid*, §7.

228. *Ibid*, §9.

229. *Ibid*, §10.

230. *Ibid*, §15.

231. *Ibid*, §16.

232. *Ibid*, §17.

233. *Ibid*, §11 à 14.

## C. Le suivi des recommandations prioritaires de la Commission du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

### La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

Organe du Conseil de l'Europe indépendant et spécialisé, l'ECRI est chargée de combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au sein des États membres du Conseil de l'Europe sous l'angle de la protection des droits de l'homme. L'ECRI remplit ses fonctions par différents moyens : l'étude de l'efficacité des mesures nationales et internationales visant à lutter contre ces phénomènes, la formulation de recommandations aux États et l'incitation à l'action aux niveaux local, régional et européen. Un des volets du programme d'activité de l'ECRI est l'analyse de la situation du racisme et de l'intolérance dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe, analyse qui s'appuie notamment sur des visites régulières dans les pays et qui la conduit à formuler des suggestions et des propositions aux États pour traiter les problèmes identifiés.

Dans l'édition précédente du rapport annuel de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, le regard des instances internationales s'est particulièrement porté sur les recommandations formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans le cadre de son cinquième cycle de monitoring sur la France.

Un an après, il est temps pour la France de mettre en œuvre « prioritairement » les recommandations spécifiques formulées par l'ECRI. En effet, l'ECRI peut faire le choix d'identifier certaines recommandations comme devant être traitées par l'État de manière prioritaire et pour lesquelles un processus de suivi intermédiaire est mené, au plus tard deux ans après la publication du rapport. Un tel suivi a été décidé pour la France s'agissant des recommandations suivantes<sup>234</sup> :

- l'ECRI recommande aux autorités françaises de lutter efficacement contre la prévalence des stéréotypes et préjugés raciaux et homo/transphobes pour mieux résoudre les questions concrètes que pose le vivre ensemble dans un monde interculturel. À cette fin, l'ECRI recommande que les *curricula* scolaires et les programmes de formation des personnels pédagogiques soient revus de manière à ce qu'enseignants et élèves puissent mieux comprendre les questions sociétales en lien avec les religions, les convictions ainsi que les incidences de l'immigration ;
- l'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures immédiates et proactives pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitement de ces demandes soient réduits au strict nécessaire.

Ces préoccupations particulières de l'ECRI entrent en résonance avec celles de la CNCDH, qui les a également relevées à plusieurs reprises, dans ses rapports annuels sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie tout comme dans ses travaux transversaux. En sa qualité de structure nationale des droits de l'homme – terme retenu au sein du Conseil de l'Europe – la CNCDH avait exposé ses inquiétudes sur ces sujets aux experts de la Commission à l'occasion de leur visite préparatoire en France du 23 au 27 mars 2017. Elle se réjouit donc de l'accent mis par l'ECRI

234. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Rapport de l'ECRI sur la France*, cinquième cycle de monitoring, ECRI (2016) 1, adopté le 8 décembre 2015, publié le 1<sup>er</sup> mars 2016, note 4, p. 41.

sur ces derniers, et appelle la France à prendre ses responsabilités et honorer ses obligations en apportant les éléments demandés dans les délais impartis. En effet, là encore, la France doit se montrer exemplaire et assurer une cohérence interne/externe en matière de lutte contre le racisme et les discriminations.

La CNCDH préconise au Gouvernement de s'assurer de la mise en œuvre effective des recommandations prioritaires que l'ECRI a adressé à la France dans son dernier rapport, en prenant appui pour ce faire sur les constats et recommandations que la CNCDH a formulé dans le présent rapport et dans des travaux antérieurs.

## 2. La diplomatie internationale : un outil à la disposition de la France pour lutter contre le racisme

La diplomatie peut s'exercer à deux niveaux : tout d'abord, en affirmant son engagement et sa volonté de lutter contre le racisme et les discriminations par la ratification et la mise en œuvre des textes internationaux afférents (A) ; ensuite, en déployant des actions de plaidoyer dans les enceintes internationales à l'attention des États tiers, et en se soumettant aux divers examens internationaux (B).

### A. Les engagements internationaux de la France en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

L'engagement certain de la France dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sur la scène internationale se traduit par le nombre important de textes internationaux dont elle est partie. Seront ici présentés de manière non exhaustive, et à titre d'illustration, les textes incontournables en la matière.

Dans le cadre des Nations unies, tout d'abord, la France a ratifié, le 28 juillet 1971, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), qui constitue la clef de voûte de la lutte contre le racisme et les discriminations au niveau onusien. Cette Convention est un élément indissociable de nombreux autres instruments, dont au premier chef, la Déclaration universelle des droits de l'homme qui prohibe la discrimination raciale en son article 2<sup>235</sup>, ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui traite de cette question dans son article 2<sup>236</sup>. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques comporte également quelques incursions sur ce sujet, principalement dans son article 20<sup>237</sup>.

235. « Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. » Article 2, Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948. Voir également l'article 16 de cette même déclaration.

236. « Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » Article 2, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966.

237. « Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. » Article 20, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966. Voir également les articles 24, 25 et 26 de ce même Pacte.

Au sein du Conseil de l'Europe, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie est également une question centrale. Elle est appréhendée, à titre principal, par l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui dispose que « *la jouissance des droits et des libertés reconnus dans la présente convention, doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». Cette interdiction générale de discrimination irrigue l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe dont la Cour européenne des droits de l'homme, mais également l'Assemblée parlementaire, le Comité des ministres, le Commissaire aux droits de l'homme ou encore tout autre comité *ad hoc*. La doctrine européenne en matière de lutte contre le racisme et les discriminations émane également de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. En effet, cet organe spécialisé trace des lignes directrices à travers ses recommandations de politique générale ou encore ses déclarations, rapports annuels et autres travaux thématiques.

S'agissant de l'Union européenne, même si son rôle en la matière n'est pas si évident, elle participe également à la lutte contre le racisme par la voix de certains de ces instruments fondateurs. L'article 2 du Traité sur l'Union européenne traite en partie de cette question, en rappelant les valeurs universelles qui rassemblent les États membres<sup>238</sup>. C'est également le cas de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de valeur contraignante, qui consacre son article 21 à la non-discrimination<sup>239</sup>. D'autres sources d'interprétation émanant de l'Agence fondamentale des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la Commission européenne ou encore de la Cour de justice de l'Union européenne doivent également être prises en compte par les États membres, dont la France.

Ainsi, face à cet investissement sans équivoque de la France, on ne peut que s'étonner de son opposition persistante à l'égard de certains textes internationaux relatifs à la lutte contre le racisme et les discriminations.

C'est le cas, dans le cadre des Nations unies, du refus de ratifier la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. En effet, le ministère de l'Europe et des Affaires

238. « *L'Union est fondée sur des valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* » Article 2, Traité sur l'Union européenne. Version consolidée, *Journal officiel de l'Union européenne*, 7 juin 2016, 2016/C 202/1.

239. « *Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.* » Article 21, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 décembre 2000, 2000/C 364/01.

étrangères<sup>240</sup> a confirmé une nouvelle fois l'absence de volonté de la France à cet égard, et ce malgré les nombreuses recommandations tant nationales qu'internationales qui lui sont faites à ce sujet.

La France oppose deux arguments à sa ratification. Le premier tient à ce que la France n'est plus en droit d'y adhérer unilatéralement car les dispositions de cette convention relèvent pour partie de la compétence de l'Union européenne. Ce raisonnement explique qu'aucun État membre n'ait à ce jour ratifié la Convention. Le second est que cette Convention présente une incompatibilité avec le droit national en ce qu'elle ne distingue pas, contrairement au droit français, les travailleurs migrants en situation régulière et ceux en situation irrégulière. Aussi, une ratification n'apporterait que des complications au niveau interne.

Toutefois, pour expliquer sa position, le Gouvernement explique que le refus d'une telle ratification n'emporte pas de préjudices à l'égard des travailleurs migrants car le droit applicable en France leur offre déjà un cadre protecteur. Aussi, la Convention ne créerait pas de droits dont ils ne bénéficient pas déjà. De plus, le ministère précise qu'il continuera, en parallèle, de dialoguer avec les États et les organisations concernés par les migrations internationales.

La CNCDH continuera, tant dans ses avis que devant les instances internationales à plaider pour une ratification de cette Convention par la France eu égard à l'importance juridique, politique et symbolique de celle-ci.

Au niveau européen, la France maintient son choix de ne pas ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre l'interdiction générale de la discrimination. En effet, le Gouvernement s'est encore montré réticent vis-à-vis de cet instrument, et ce pour diverses raisons. L'une d'entre elles est que la France est partie à de nombreux instruments internationaux prohibant la discrimination, à l'instar de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, auparavant cité, et qu'en cela sa législation est déjà en parfaite conformité avec ses engagements internationaux. Aussi, la ratification du Protocole ne représenterait pas une avancée particulière.

Là encore, la CNCDH ne peut que regretter la position française. En effet, la ratification du Protocole n° 12 est d'autant plus logique que le principe de non-discrimination est déjà reconnu sur le plan constitutionnel, dans le cadre de l'Union européenne, dans celui des Nations unies et du Conseil de l'Europe. Aussi, cela ne ferait que renforcer la cohérence des engagements internationaux de la France.

**Recommandation 51** : la CNCDH recommande de nouveau au Gouvernement de ratifier, d'une part, le protocole n° 12 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en date du 4 novembre 2000, prévoyant une interdiction générale de la discrimination, d'autre part, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, en date du 18 décembre 1990, prohibant toute discrimination en matière de droits fondamentaux à leur égard.

240. Voir la contribution écrite du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, disponible sur le site internet de la CNCDH. Audition de M. l'ambassadeur aux droits de l'homme, François Croquette, devant la CNCDH le 13 décembre 2017.

## B. L'action de la France au sein des instances internationales

### 1) Les actions de plaidoyer

La diplomatie française en faveur de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie s'exerce à des niveaux divers sur la scène internationale. D'abord, de manière multilatérale, au sein des nombreuses instances dont la France est partie ou membre. Mais également, de manière bilatérale, la France entretient un dialogue régulier avec ses partenaires sur diverses thématiques.

Une partie des actions multilatérales du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères prend place dans le cadre des Nations unies. Outre le fait d'œuvrer pour une ratification universelle de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la France continue d'être activement engagée dans le processus de suivi de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance, autrement connue sous le terme de Conférence de Durban.

#### Le suivi de la Conférence mondiale de Durban

L'Assemblée générale des Nations unies a décidé, dans sa résolution 52/111 du 12 décembre 1997, d'organiser une conférence mondiale pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Celle-ci s'est déroulée du 31 août au 8 septembre 2001 à Durban en Afrique du Sud. Elle s'est achevée par l'adoption par consensus d'une Déclaration et d'un Programme d'action. Ce corpus a confirmé l'égalité et la non-discrimination comme étant des principes fondamentaux qui accordent aux victimes de discriminations des droits et attribuent aux États le devoir de les protéger et de prévenir toutes formes d'intolérance.

Les États se sont engagés à développer et à appliquer un plan d'action national de lutte contre le racisme, y compris d'instaurer des institutions nationales spécialisées dans le suivi du plan d'action et l'élaboration de propositions concrètes afin d'être en conformité avec la Déclaration. Le Programme d'action comporte des recommandations ambitieuses et des mesures pratiques afin de guider les États. Ils sont notamment invités à prendre les dispositions constitutionnelles et législatives nécessaires pour abolir toutes les lois qui vont à l'encontre de la Déclaration<sup>241</sup>, à engager des poursuites contre les auteurs d'actes racistes et discriminatoires<sup>242</sup>, à sensibiliser les jeunes<sup>243</sup> et à former les fonctionnaires<sup>244</sup>. Un appel avait été lancé aux organisations internationales, à la société civile et au secteur privé afin qu'ils s'impliquent davantage dans la lutte contre le racisme, les discriminations et l'intolérance.

241. Programme d'action de Durban. 2001. §70 « *Engage vivement les États à prendre les mesures [...] en vue de modifier et d'abroger les lois et les dispositions administratives nationales pouvant engendrer des discriminations* ».

242. Programme d'action de Durban. 2001. §89 « [...] *à faire en sorte que les enquêtes criminelles et civiles et les poursuites pénales soient considérées comme hautement prioritaires quand il s'agit d'infractions de caractère raciste ou xénophobe [...]* ».

243. Programme d'action de Durban. 2001. §131 « *Engage vivement les États à inciter tous les établissements scolaires à envisager des activités éducatives, y compris dans un cadre périscolaire, pour sensibiliser les élèves au racisme [...]* ».

244. Programme d'action de Durban. 2001. §133 « *Engage vivement les États à mettre au point, à l'intention des fonctionnaires de l'État, notamment du personnel chargé de l'administration de la justice et, plus particulièrement, du personnel chargé de l'application des lois, des services pénitentiaires et de sécurité [...] une formation aux droits de l'homme axée sur la lutte contre le racisme et tenant compte des considérations de sexe* ».

Le groupe de travail intergouvernemental pour l'application effective de la Déclaration de Durban et son Programme d'action a été créé par la résolution 2002/68 de la Commission des droits de l'homme et approuvé par le Conseil économique et social dans sa décision 2002/270 du 25 juillet 2002. Le groupe n'a pas de composition limitée, ce qui signifie que tous les États membres et observateurs des Nations unies, les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif de l'Ecosoc et les organisations non gouvernementales accréditées pour la Conférence mondiale contre le racisme, peuvent assister à des réunions publiques du groupe de travail.

Depuis 2003, des sessions sont organisées afin de faire des recommandations pour promouvoir la mise en œuvre effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.

C'est dans ce cadre que lors de la 15<sup>e</sup> session du Groupe de travail intergouvernemental, Magali Lafourcade, secrétaire générale de la CNCDH, en sa qualité de directrice de la session de formation des magistrats et personnels de la Justice sur le racisme, organisée par l'École nationale de la magistrature, a été auditionnée pour présenter l'expérience française et suggérer des pistes de réflexion. Parmi ces dernières ont été évoqués : le défi que représente la sous-déclaration des infractions racistes et l'importance des enquêtes de victimation pour appréhender le chiffre noir et en comprendre les ressorts ; la difficulté rencontrée par les enquêteurs pour caractériser l'infraction raciste et établir la preuve du mobile raciste ; le défi de l'intersectionnalité pour que la justice soit en mesure de saisir l'intégralité du vécu de la victime ; et enfin, la lutte contre les contrôles d'identité discriminatoire.

La France mène des activités analogues au sein du Conseil de l'Europe, en soutenant les travaux de l'ECRI, mais également par son engagement actif pour accroître le nombre d'État parties au Protocole additionnel du 28 janvier 2003 à la Convention sur la cybercriminalité.

Dans le même ordre d'idées, la France apporte son soutien aux travaux de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et plus particulièrement aux programmes mis en œuvre par l'Unité tolérance et non-discrimination du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), qu'il s'agisse d'actions de formation, d'aide à l'éducation, de campagnes de sensibilisation des stéréotypes racistes, ou encore de soutien à la base de données sur les crimes de haine. Sur ce dernier point, elle transmet chaque année ses données nationales et échange régulièrement avec les représentants de l'OSCE et des autres États parties afin d'améliorer la méthodologie de recueil des données et partager les bonnes pratiques en ce domaine. C'est également dans ce cadre que la France restera attentive aux discussions actuelles sur l'adoption d'une définition légale de « l'antisémitisme »<sup>245</sup>.

Enfin, dans le cadre de l'Union européenne, la France entretient un dialogue étroit avec l'Agence européenne des droits fondamentaux. Elle participe au travail d'observation et de diffusion de cette instance en apportant son soutien dans la collecte de données au niveau national, et en prenant une part active aux réunions annuelles ou thématiques organisées en son sein.

De surcroît, l'Union européenne constitue l'enceinte de prédilection pour rappeler les valeurs universelles qui la fondent, dans un contexte où certains États membres tendent à les remettre en cause.

Les actions bilatérales de la France reposent plus, quant à elles, sur des échanges de bonnes pratiques. À titre d'illustration, le dialogue bilatéral d'experts de haut

245. La position de la CNCDH est explicitée dans l'introduction générale du présent rapport.

niveau franco-israélien, mis en place en juin 2015, s'est poursuivi en 2017, avec une session consacrée à la lutte contre l'antisémitisme à l'école et sur internet au cours de laquelle la partie israélienne a présenté les actions déployées sur le terrain.

Bien que les actions de la France en soutien aux organisations internationales ou encore aux initiatives de ses homologues sont à saluer, celles-ci ne doivent pas occulter l'important travail d'explication que la diplomatie française doit mener s'agissant de sa politique interne de lutte contre le racisme sous toutes ses formes.

## **2) Le contrôle du respect des engagements pris par la France par les instances internationales**

La France doit, comme ses pairs, se prêter aux nombreux examens et contrôles dont elle est l'objet au titre de ses engagements internationaux. En effet, la situation française en matière de racisme et de discrimination suscite de nombreuses préoccupations sur la scène internationale.

Les examens internationaux auxquels la France doit se soumettre sont de nature différente et s'organisent selon des modalités diverses (visites du pays, rapports, recommandations, etc.). Ils ont tous en commun d'offrir un regard extérieur sur l'action de la France et les efforts restant à accomplir pour lutter effectivement contre le racisme sous toutes ses formes. Ils sont susceptibles d'agir comme un catalyseur de changement, notamment lorsque les recommandations formulées sont reprises par des instances différentes et quand elles font écho à celles formulées par les instances nationales, à l'instar de la CNCDH ; il en est de même lorsque leur mise en œuvre est suivie de près et à échéance rapprochée grâce à des procédures de suivi intermédiaire.

### **Le rôle de la CNCDH : intermédiaire entre la France et les instances internationales**

La France s'est engagée à respecter les recommandations émises par les organisations internationales chargées du suivi des instruments internationaux des droits de l'homme qu'elle a ratifiés. La CNCDH joue à cet égard un rôle majeur en tant qu'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH) accréditée de statut A par les Nations unies, conformément aux Principes de Paris<sup>246</sup>. La CNCDH, qui coopère « avec les organisations internationales chargées des droits de l'homme et du droit international humanitaire »<sup>247</sup>, a progressivement développé un *modus operandi* relatif à l'examen par les organisations internationales de la situation française selon ses missions classiques de conseil et de contrôle auprès du Gouvernement :

– Il s'agit, dans une phase confidentielle et préliminaire, de conseiller le Gouvernement, en toute indépendance, lors de la phase d'élaboration du rapport sur la base duquel la France sera examinée. Il est en effet essentiel, pour que le contrôle international soit le plus utile possible, que ces rapports expliquent clairement le contexte institutionnel et le cadre légal national, sans pour autant omettre le poids de la pratique et l'importance de disposer de données fiables et précises. Il est en outre primordial que les éléments rapportés dans les documents présentés par la France répondent à l'ensemble des observations formulées antérieurement par les instances internationales.

246. *Principes concernant le statut des Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, 20 décembre 1993, A/RES/48/134, « Compétences et attributions », parag. 3-F.

247. Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 2.

– Dans sa mission de contrôle, la CNCDH communique ses analyses et ses opinions sur l'état des droits de l'homme en France ainsi que ses observations quant aux rapports nationaux à l'instance de contrôle, en parallèle de l'examen du rapport par voie écrite et/ou par voie orale, ou lors des visites effectuées par les experts internationaux en France. Ce dialogue direct et constructif avec les instances européennes et internationales lui permettent de partager ses propres préoccupations.

Enfin, la CNCDH s'attache, dans ses travaux, à la publicité et au suivi des recommandations formulées par les instances internationales.

C'est pourquoi la France doit être particulièrement vigilante à la façon dont elle coopère avec les instances internationales en charge de l'examiner. Cela passe par le respect des procédures et des échéances, mais également par une exigence de transparence. En effet, si la France entretient un dialogue constructif avec les experts internationaux, force est de constater que la présentation qu'elle fait de sa situation reste souvent assez théorique, fondée sur la présentation des règles de droit sans trop s'attarder sur leur mise en œuvre effective. Aussi, la CNCDH encourage la France, lors de ses prochains examens internationaux, à faire preuve du plus de clarté, d'intelligibilité et de transparence, afin de dresser un portrait fidèle de la situation française en matière de lutte contre le racisme et les discriminations.

**Recommandation 52 :** la CNCDH recommande au Gouvernement d'inviter le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée à venir effectuer une visite en France, sa dernière visite datant d'octobre 1995.

## Conclusion

Si l'engagement de la France en matière de lutte contre toutes les formes de racisme est souvent salué, les instances européennes et internationales expriment encore régulièrement leurs préoccupations quant à la situation française. La France sera amenée à répondre à ces dernières, notamment afin d'accroître la cohérence entre les discours de principe promus sur la scène internationale et son action nationale.

## CHAPITRE 2

# PLAN INTERMINISTÉRIEL DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME : BILAN ET PERSPECTIVES <sup>1</sup>

Dans le cadre de l'évaluation du Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA) et de la préparation du suivant, le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) a saisi la CNCDH, par lettre du 10 septembre 2017, d'une double mission d'évaluation et de propositions.

Conformément à ses textes constitutifs, aux «Principes de Paris»<sup>2</sup>, et en tant que Rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie depuis plus de vingt-cinq ans<sup>3</sup>, la CNCDH entretient un dialogue privilégié avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile engagés dans ce combat. À ce titre, elle suit de près l'action de la DILCRAH, dont elle avait préconisé la création, et avait accueilli favorablement l'adoption des deux premiers plans d'action triennaux (2012-2014<sup>4</sup>, 2015-2017<sup>5</sup>). Pour rappel, l'élaboration d'un plan national d'action répond à l'engagement pris par la France, devant le Conseil des droits de l'homme (2008) et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies – CERD (2010)<sup>6</sup>, de rendre sa politique publique de lutte contre le racisme plus cohérente et plus conforme à la Déclaration adoptée par la Conférence mondiale contre le racisme qui s'est tenue à Durban en 2001<sup>7</sup>. La situation française en matière de

1. Cet avis a été adopté à l'assemblée plénière du 19 décembre 2017.

2. Décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 *relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*, article 1<sup>er</sup>; *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme* (20 décembre 1993) A/RES/48/134, Compétences et attributions, paragraphe 3-F.

3. Loi n°90-615 du 13 juillet 1990 *tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe*.

4. Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014

5. Plan d'action 2015-2017 : La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme

6. CERD, Observations finales du comité pour l'élimination de la discrimination raciale, France, 27 août 2010, CERD/C/FRA/CO/17-19.

7. Nations unies, Rapport de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Durban, 31 août-8 septembre 2001, A/CONF.189/12, Programme d'action, §191a).

racisme et de discriminations qui y sont liées fait encore l'objet de nombreuses préoccupations, comme l'illustrent les dernières observations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) adressées à la France<sup>8</sup> ou encore la teneur des recommandations formulées par les États membres des Nations unies à la France dans le cadre de l'Examen périodique universel<sup>9</sup>.

Compte tenu du court délai imparti, la CNCNDH n'a pas été en mesure de procéder à une large consultation de la société civile au-delà de ses propres membres comme elle avait pu le faire en 2012 à la demande du Délégué interministériel en vue de la préparation du premier plan d'action<sup>10</sup>. La présente note repose sur les travaux existants de la CNCNDH, ainsi que sur l'expertise de ses membres, représentants de la société civile et experts reconnus pour leurs compétences en matière de droits de l'homme. La mission d'évaluation en cours, confiée à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGEN), devrait compléter utilement cette note, notamment en apportant des éléments d'analyse plus précis quant au déploiement territorial du Plan. Par ailleurs, la CNCNDH tient à préciser que le prochain rapport annuel *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, remis chaque année au Premier ministre le 21 mars, sera consacré au suivi des recommandations formulées dans les éditions précédentes<sup>11</sup>. Le rapport annuel constitue en effet le principal outil d'analyse et d'orientation des politiques publiques en la matière.

Pour répondre précisément à la demande qui lui a été faite de « *contribue [r] de manière significative à l'élaboration du prochain plan interministériel 2018-2020* », la CNCNDH s'attachera à identifier des pistes d'amélioration de l'action publique, sans bien entendu prétendre à l'exhaustivité. Par mesure de pragmatisme, et afin de ne pas être redondant avec la mission d'évaluation en cours, elle n'abordera les actions déployées dans le cadre du précédent Plan que dans la perspective d'enrichir le suivant, la CNCNDH ayant déjà procédé à une analyse détaillée du Plan 2015-2017 dans l'édition 2015 de son rapport annuel.

8. ECRI, Rapport sur la France, cinquième cycle de monitoring, 1<sup>er</sup> mars 2016, CRI(2016) 1.

9. L'EPU est un mécanisme unique des Nations unies pour améliorer la situation des droits de l'homme dans ses États membres.

10. La CNCNDH a consulté, en janvier 2011, un certain nombre d'associations de lutte contre le racisme, de personnalités qualifiées, de syndicats et la Halde afin de recueillir leurs observations et recommandations en vue de l'élaboration du plan 2012-2014. Cette consultation a donné lieu à la rédaction d'une note qui a été transmise aux services compétents. Une deuxième consultation a eu lieu dans le courant du mois de septembre 2011 sur la base d'un projet de plan national. À cette occasion, la CNCNDH a pu émettre un certain nombre de recommandations et de réserves, en vue de l'amélioration du futur plan. L'introduction du plan reprenait certaines de ces recommandations quant aux besoins de transversalité, de cohérence et de visibilité, bien que le volet opérationnel se soit ensuite avéré assez décevant. Concernant le Plan 2015-2017, une partie du rapport 2015 de la CNCNDH était consacrée à l'appréciation et à l'analyse de ces mesures.

11. La Commission, dans sa double mission de veille et de propositions, accompagne ce rapport depuis 2005 d'une série de recommandations.

## 1. Observations liminaires

Le plan national d'action, renouvelé à intervalles réguliers depuis 2012, contribue indéniablement à donner une impulsion forte et durable à l'action publique de lutte contre toutes les formes de racisme, et ce afin de promouvoir le « vivre » et le « faire » ensemble. La CNCDH a eu l'occasion à plusieurs reprises de souligner l'avancée que constituait le second Plan par rapport au précédent, tant par les moyens mobilisés (100 millions d'euros sur trois ans), que par son inscription dans une démarche proactive (quatre axes prioritaires – mobiliser, sanctionner, lutter contre les discours de haine sur Internet, éduquer et transmettre – et quarante actions ciblées)<sup>12</sup>. Dans un contexte marqué par une dégradation de la cohésion sociale dans de nombreux pays d'Europe qui font face parallèlement à une montée des populismes, et alors que sont attisées de toute part la peur et la suspicion à l'égard de l'« autre », la CNCDH ne saurait que trop insister sur la nécessité de ne pas relâcher les efforts. En effet, la lutte contre le racisme, au-delà d'une simple question morale, reste une question politique, car le racisme est un renoncement aux valeurs républicaines et une menace pour la démocratie, et parce que ce combat doit s'accompagner d'actions qui rendent possible et construisent « *l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». Le prochain plan triennal d'action devrait être l'occasion de montrer la pleine mesure de l'ambition gouvernementale sur ces questions. À cet égard, la CNCDH formulera plusieurs observations liminaires.

En premier lieu, la Commission recommande que le budget alloué à la mise en œuvre du prochain plan soit, si ce n'est augmenté, à tout le moins reconduit. Le maintien du budget de la DILCRAH pour l'année 2018, à hauteur d'environ 6,2 millions d'euros, est appréciable en période de restriction budgétaire. Toutefois, l'élargissement du champ d'intervention de cette dernière à la lutte contre les actes et agissements de haine et de discrimination envers les personnes lesbiennes, gays, bi et trans (LGBT) depuis le 22 décembre 2016<sup>13</sup> n'a pas été assorti d'une hausse subséquente de ses moyens, ce qui est inquiétant eu égard à l'ampleur et à la diversité des tâches à accomplir. Parallèlement, elle ne peut que se faire l'écho des inquiétudes formulées par plusieurs partenaires de l'État (collectivités territoriales, acteurs de la société civile) dans la mise en œuvre des politiques publiques (dont le Plan) quant à la baisse importante et prévisible de leurs moyens.

En deuxième lieu, la nature même de la mission de la DILCRAH implique, pour obtenir des résultats tangibles, que son action s'inscrive dans une approche partenariale. Précisément, la plus-value d'une telle institution, en tant qu'interlocuteur privilégié, et du Plan, en tant qu'outil stratégique et programmatique, est leur propension à accroître la force de frappe de l'action antiraciste, en favorisant les échanges et les synergies entre les acteurs pertinents. À cet égard,

12. Le précédent plan se contentait de compiler les dispositifs dont la France a su se doter au cours des dernières années sans présenter de stratégie globale permettant de garantir la cohérence, l'effectivité et l'efficacité de la lutte contre le racisme – sans doute par manque de « souffle » traduisant une véritable volonté politique.

13. Décret n° 2016-1805 du 22 décembre 2016 modifiant le décret n° 2003-1164 du 8 décembre 2003 portant création du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

le rattachement depuis novembre 2014 de la DILCRAH aux services du Premier ministre (et non au seul ministre de l'Intérieur), préconisé par la CNCDH depuis sa création, a été unanimement salué comme un progrès. Qu'il s'agisse du PILCRA ou du Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT<sup>14</sup>, il est primordial que l'ensemble des ministères s'investisse pleinement dans leur élaboration, leur mise en œuvre et leur suivi, tout comme dans toute politique publique dédiée à la lutte contre toutes les formes d'intolérance et de haine. Le réseau de correspondants de la DILCRAH dans l'ensemble des ministères et secrétariats d'État doit donc continuer à être mobilisé<sup>15</sup>.

Par ailleurs, la CNCDH souhaite attirer l'attention de la DILCRAH sur la nécessité d'associer plus étroitement les acteurs de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de lutte contre le racisme, car c'est sur eux que repose une part conséquente de l'action de terrain. Le manque de consultation lors de la phase d'élaboration et de mise en œuvre du Plan 2015- 2017, due à son élaboration dans l'urgence à la suite des attentats de janvier 2015, avait suscité des regrets parmi les membres de la CNCDH. Aussi note-t-elle avec satisfaction le souhait exprimé par le Délégué interministériel<sup>16</sup> de consulter les principaux acteurs de la société civile œuvrant dans la lutte contre le racisme (ONG, syndicats, personnalités qualifiées, etc.) pour construire le suivant. Cette étape est primordiale pour s'assurer, d'une part, de la pertinence du prochain plan d'action au regard des problématiques rencontrées sur le terrain et, d'autre part, de l'obtention de la plus large adhésion possible à la stratégie et à l'action interministérielles – prérequis à son effectivité. Outre cette consultation ponctuelle, des interactions plus régulières entre la DILCRAH et les acteurs de la société civile seraient souhaitables ; si ces derniers sont légitimement perçus comme de potentiels relais locaux susceptibles de distiller l'action gouvernementale sur le terrain (via l'octroi de subventions et le déploiement d'actions prioritaires), ils devraient également être appréhendés comme des ressources à mobiliser suivant une approche plus ascendante (dite « *bottom-up* »). La CNCDH proposera à la DILCRAH, dans cette note, de nouvelles modalités de concertation avec les acteurs de la société civile.

En troisième lieu, le prochain Plan devrait s'inscrire dans la même philosophie que le précédent, en ciblant quelques axes prioritaires et des actions précises pour être le plus opérationnel possible. La démarche d'évaluation entreprise par la DILCRAH, qui avait manqué lors de la phase d'élaboration du second Plan, permettra opportunément d'orienter les mesures à développer pour accroître la pertinence et l'efficacité du prochain. Afin de faciliter un suivi régulier du Plan, il serait souhaitable de réfléchir, dès sa phase de construction, aux modalités

14. Les nouvelles attributions de la DILCRAH sont coordonnées, par délégation du Premier ministre, sous l'égide du secrétariat d'État chargé de la Ville et – depuis mai 2017 – du secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes (décret n° 2017-1066 du 24 mai 2017 *relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes*).

15. Pour rappel, le décret constitutif précise que « le comité interministériel de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine envers les personnes lesbiennes, gays, bi et trans, présidé par le Premier ministre, comprend le ministre de l'Intérieur, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre chargé des Affaires sociales, le ministre chargé de la Jeunesse, le ministre chargé de l'Éducation nationale et le ministre chargé de la Ville ».

16. Conseil scientifique de la DILCRAH du 16 octobre 2017.

pratiques de mise en œuvre des actions ciblées, en identifiant, pour chacune d'elle, la liste des opérateurs, les moyens (humains et matériels) nécessaires, un calendrier prévisionnel (notamment s'il s'agit de renforcer un dispositif préexistant) et, quand cela s'y prête, des critères d'évaluation. Les modalités de pilotage du Plan devraient reposer sur des échanges réguliers avec l'ensemble des acteurs concernés – notamment les pouvoirs publics, les acteurs de la société civile et la CNCDH, en tant que Rapporteur national indépendant sur ces questions<sup>17</sup>.

Par ailleurs, il serait opportun de rappeler, en introduction, que le Plan ne vise pas à embrasser l'ensemble des champs de l'action publique relevant de près ou de loin du combat antiraciste, et que des choix ont dû être faits, en concertation avec l'ensemble des acteurs pertinents. Au-delà du Plan, la lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées doit mobiliser l'ensemble des acteurs et irriguer les politiques publiques et, à ce titre, le champ d'action de la DILCRAH ne peut se limiter au PILCRA. Sans toujours nécessiter une intervention directe, d'autres questions qui ont une incidence certaine sur les fractures de la société dont les relents de xénophobie et de racisme sont un symptôme parmi les plus préoccupants prêtent à attention (débat sur la laïcité, question de l'immigration, de l'accueil des migrants et des réfugiés, etc.)<sup>18</sup>.

La DILCRAH devrait être particulièrement attentive, en lien avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, aux constats et préconisations des instances européennes et internationales (à l'instar du CERD<sup>19</sup>, de l'ECRI<sup>20</sup>, de l'Union européenne – à travers par exemple le cadre de l'Union pour les stratégies nationales d'intégration des Roms), s'assurer de leur bonne transmission à ses partenaires, et en assurer un suivi régulier. À titre d'exemple, parmi les deux recommandations prioritaires dites de « suivi intermédiaire » que l'ECRI a adressé à la France en 2016, et qui exigent des réponses au plus tard deux ans après la publication du rapport, figure le traitement des demandes de domiciliation présentées par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que

17. Pour rappel, pour le précédent Plan, il était prévu qu'un Comité interministériel se réunisse chaque année autour du Premier ministre et qu'un Comité de pilotage réunisse chaque trimestre les représentants des différents ministères et la DILCRAH pour apprécier son bon déroulement et adopter, le cas échéant, les réorientations nécessaires.

18. Certaines thématiques ont une incidence certaine sur les fractures de la société dont le racisme est un symptôme parmi les plus préoccupants (comme par exemple la politique migratoire, l'accès à la culture et aux loisirs, etc.), tandis que d'autres sont déjà traitées dans le cadre de plans d'action complémentaires (par ex., « Égalité et Citoyenneté : la République en actes », « Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République », « Citoyens du sport », « priorité jeunesse », etc.) ou bien inscrites dans le cadre d'une action interministérielle (par ex., l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 *relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites* coordonnée par la DIHAL ; l'action menée par la Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, etc.).

19. CERD, Observations finales sur les 20<sup>e</sup> et 21<sup>e</sup> rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/20-21.

20. ECRI, Rapport sur la France, cinquième cycle de monitoring, 1<sup>er</sup> mars 2016, CRI(2016) 1.

les Roms<sup>21</sup>, problème maintes fois mis en exergue par la CNCDH<sup>22</sup>. Sur ce point très précis, il reviendrait à la DILCRAH, si ce n'est de se saisir elle-même de la question, d'alerter la DIHAL et le ministère en charge du logement.

En quatrième et dernier lieu, il serait opportun de préciser, dans la présentation générale, les principes qui guident l'action publique. Précisément, les principes d'égalité et d'universalité qui animent la lutte contre le racisme doivent porter les mesures qui sont mises en œuvre en son nom, dans une approche globale et intégrée loin de toute « concurrence victimaire » et sans établir de hiérarchie d'aucune sorte entre les racismes. Pour autant, chaque manifestation de racisme nécessite néanmoins une attention spécifique et des réponses adaptées, en accordant une attention particulière au racisme « du quotidien », qui se manifeste souvent sous des formes subtiles et voilées<sup>23</sup>. La CNCDH promeut également le besoin de transversalité et de décloisonnement en la matière, ainsi que la nécessité de ne pas dissocier le racisme et la lutte contre les discriminations qui y sont liées, afin de mener une lutte globale, coordonnée et efficace. En ce sens, afin que son périmètre d'action soit clairement borné, le titre même du prochain plan d'action pourrait être modifié de manière à intégrer la lutte contre les discriminations à raison de l'origine réelle ou supposée, dans la mesure où l'action de lutte contre le racisme doit tendre à faire respecter le principe d'égalité entre les personnes discriminées. C'est d'ailleurs l'approche retenue par le Gouvernement pour le Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT. Dans ce cadre, il conviendrait d'accroître les moyens et les effectifs de la DILCRAH.

## 2. Mobiliser la société, partout en France, pour prévenir et combattre le racisme sous toutes ses formes

Pour la CNCDH, la mobilisation de l'ensemble des forces vives de la nation, partout en France, pour favoriser la prise de conscience et l'engagement individuel et collectif dans ce combat, ainsi que l'ancrage territorial de l'action publique, doivent constituer un axe prioritaire du Plan d'action. C'est d'ailleurs la volonté de mise en mouvement autour de la lutte contre le racisme qui domine dans le dernier Plan, pour « *prolonger le sursaut citoyen qui a fait suite aux attentats de janvier* »<sup>24</sup>. Le Plan 2018-2020 doit poursuivre et approfondir la dynamique engagée, en veillant tout particulièrement à agir sur les faiblesses observées dans la mise en œuvre du précédent.

21. La seconde recommandation prioritaire concerne le renforcement de la lutte contre les stéréotypes et les préjugés raciaux et homo/transphobes.

22. Voir CNCDH, *Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms »* (communiqué), 26 juillet 2013 ; *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*, 20 novembre 2014 ; *Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale*, 26 septembre 2013 ; *Avis « Logement : un droit pour tous » – Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, 16 juin 2016 ; *Rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*.

23. À cet égard, il est à noter que certains groupes de population victimes de racisme et discriminations qui y sont liées n'ont jusque-là pas été pleinement pris en compte dans l'action publique de lutte contre le racisme, à l'instar des Roms, groupe le plus rejeté en France, ou encore les Asiatiques, qui ont fait l'objet d'une recrudescence d'actes racistes ces dernières années.

24. Plan 2015- 2017, p. 3.

## A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017

Dans l'ensemble, il apparaît que l'appel du Président de la République, qui a érigé la lutte contre le racisme et l'antisémitisme au rang de Grande cause nationale de l'année 2015, a été entendu et que le Plan a reçu un accueil plutôt favorable de la part de l'ensemble des acteurs de la lutte antiraciste. Plusieurs lacunes et/ou maladroites pourraient néanmoins être évitées par la suite.

### 1) Les campagnes de sensibilisation

Le Gouvernement est bien évidemment dans son rôle lorsqu'il mène des campagnes de sensibilisation sur des phénomènes sociaux qui nuisent au vivre ensemble. Pour combattre le racisme et ses dérivés, il faut certes les dénoncer, mais aussi libérer la parole et ouvrir des discussions sur ces sujets aussi sensibles soient-ils. Néanmoins, compte tenu de la complexité du sujet abordé, les plus grandes précautions devraient être prises dans le choix de l'approche et du contenu pour atteindre les effets escomptés.

À cet égard, la CNCDH a vivement réagi à la campagne du Gouvernement *#TousUnisContrelaHaine*<sup>25</sup>, lancée le 21 mars 2016 à l'occasion de la Semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme, dont le taux de pénétration a été significatif (presque trois quarts des Français l'auraient vu), tout comme les vives polémiques qu'elle a suscitées<sup>26</sup>. Cette campagne révèle de la part de ses promoteurs<sup>27</sup> une méconnaissance dommageable et surprenante des manifestations contemporaines de racisme, dont la CNCDH s'attache pourtant tous les ans à préciser les contours<sup>28</sup>.

Pour rappel, cette dernière se compose de six vidéos de 30 secondes montrant des scènes de vandalisme et des agressions physiques<sup>29</sup> avec, en fond sonore, des voix qui débitent des préjugés racistes<sup>30</sup> puis, pour finir, la formule suivante : « *Le racisme, l'antisémitisme, les actes antimusulmans, ça commence par des mots, ça finit pas des crachats, des coups, du sang.* » Le message ainsi véhiculé est que les préjugés racistes conduisent à des actes de violence, alors même que la CNCDH ne cesse de rappeler qu'il n'y a pas de lien systématique entre préjugés racistes et passages à l'acte et que l'évolution des opinions et celle des actes obéissent à des

25. <http://www.gouvernement.fr/tous-unis-contre-la-haine#xtor=SEC-800137>

26. D'après une enquête d'opinion menée par l'institut BVA citée dans la contribution écrite de la DILCRAH au rapport 2016 de la CNCDH, le taux de pénétration a atteint presque le niveau des campagnes de sécurité routière et son taux d'agrément (i. e. d'adhésion) serait de 63 %.

27. La campagne gouvernementale « Tous unis contre la haine » a été coordonnée par l'équipe du Service d'information du gouvernement, avec l'absence apparente de concertation avec la DILCRAH et les chercheurs compétents en la matière.

28. Voir l'état des lieux dressé chaque année par la CNCDH dans le rapport *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* depuis 1990.

29. Les scènes sont les suivantes : un musulman frappé dans une ruelle, un juif attaqué par une bande dans un escalier, un couple agressé par des anti-arabes, une synagogue taguée « Mort aux juifs », un homme noir bastonné par deux *skinheads*, une tête de porc sur les grilles d'une mosquée. Chaque vidéo est précédée d'une cartouche « inspiré de faits réels ».

30. « *Les Juifs contrôlent tout, les médias, les banques [...] et en plus, ils se font passer pour des victimes* » ; « *Les Noirs, ils sont pas pareils, c'est génétique [...] on dira ce qu'on voudra, ils en foutent pas une...* » – ; « *Tous ces musulmans ça me fait peur [...] c'est tous des terroristes* ». Vers la fin du clip, un contradicteur les interpelle : « *Mais vous êtes sérieux? Vous croyez à ce que vous dites, là?* ».

logiques distinctes<sup>31</sup>. En outre, le choix de porter l'attention sur les manifestations les plus extrêmes du racisme est très réducteur, dans la mesure où le racisme ordinaire, du quotidien, se présente principalement sous des formes subtiles et voilées (préjugés, insultes, paroles humiliantes, méfiance, mise à l'écart, discriminations, etc.). De même, l'omission de certaines cibles privilégiées du racisme contemporain interroge ; les Roms, par exemple, n'y figurent pas alors qu'il s'agit du groupe qui est confronté au rejet le plus vif en France. À l'instar de la mise en scène problématique du racisme, l'approche retenue interroge au regard des objectifs visés. La campagne mise sur le choc émotionnel plutôt que sur la dimension didactique et interactive. Le spectateur n'est pas invité à se distancier des scènes de violence, le seul moment critique tenant dans la brève formule lancée à la fin du clip par un contradicteur « *Mais vous êtes sérieux ? Vous croyez à ce que vous dites, là ?* ». Une telle campagne apparaît ainsi inefficace, si ce n'est contreproductive, d'autant plus qu'aucune issue, aucun recours possible à la violence, ne sont proposés. Par ailleurs, s'il s'agit d'interpeller les personnes qui ont des préjugés racistes, au-delà des quelques minoritaires qui ont commis des agressions physiques, alors il est fort probable qu'elles ne se soient pas senties concernées.

À l'inverse, la campagne associative et digitale *#DeboutContreLeRacisme* est mieux construite, plus solide et percutante. Elle comporte plusieurs témoignages de personnes de tous âges et de toutes origines qui rapportent des propos racistes, ce afin de pointer la violence des mots. Menée par quatre associations antiracistes (LICRA, SOS Racisme, LDH, MRAP), avec le soutien du Gouvernement et le label « Grande cause nationale », cette campagne articulée autour d'une citation d'Alphonse de Lamartine : « *Je suis de la couleur de ceux qu'on persécute.* », a bénéficié de nombreux relais médias du 28 novembre au 21 décembre 2015. Lancée sur Facebook, puis rendue accessible sur la plateforme participative [www.DeboutContre-LeRacisme.org](http://www.DeboutContre-LeRacisme.org), elle a permis d'atteindre des millions de personnes<sup>32</sup>, en interpellant et en invitant les citoyens à agir. La dimension participative est importante dans la mesure où la lutte contre le racisme doit reposer sur les efforts de tous, et non des seuls spécialistes. Aussi, l'élaboration d'outils participatifs visant à proposer aux citoyens ordinaires des moyens de s'engager concrètement contre le racisme, et de s'approprier ainsi la philosophie du Plan d'action, doit être privilégiée.

La CNCDH recommande qu'une nouvelle campagne de sensibilisation grand public soit inscrite dans le Plan 2018-2020, en privilégiant la dimension participative, et en veillant à porter une attention accrue à la chaîne de préparation et de validation. À cet égard, il semble indispensable que soit associée à la phase d'élaboration *a minima* la DILCRAH, ainsi que son Conseil scientifique composé de chercheurs et d'experts reconnus en matière de lutte contre le racisme. Il serait par ailleurs opportun de consulter les associations ainsi que des spécialistes en psychologie sociale et cognitive pour s'assurer de la pertinence et de l'efficacité de la campagne envisagée au regard des objectifs poursuivis et du public cible.

31. Fort heureusement, un préjugé ne se matérialise pas systématiquement par un passage à l'acte. De même, l'évolution de l'opinion publique française dans son ensemble ne saurait se réduire à la seule évolution des actes racistes enregistrés, ceux-ci pouvant être le fait de minorités violentes particulièrement actives. Pour autant, cette disjonction entre acte et opinion trouve sa limite en ce que l'infraction au mobile raciste se nourrit nécessairement du préjugé raciste.

32. D'après l'étude réalisée par les associations précitées, cette campagne a été relayée à la télévision (470 diffusions en France, 170 dans les pays francophones), au cinéma (10 500 annonces) et a permis d'atteindre 4 millions de personnes sur les réseaux sociaux.

## 2) L'ancrage territorial des politiques de lutte contre le racisme

### a) La refonte des politiques locales de citoyenneté

En la matière, le Plan 2015-2017 comporte plusieurs mesures complémentaires : installation d'une instance opérationnelle dans chaque département, adoption de plans territoriaux de lutte contre le racisme ou encore constitution de missions de citoyenneté auprès des préfets. Si cette refonte des politiques locales de citoyenneté est indispensable, à ce stade, le bilan apparaît mitigé.

La CNCDH avait déjà formulé un certain nombre d'observations sur l'action 5 du Plan relative à l'institution, dans chaque département, des Comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA). Cette ambition n'est pas nouvelle puisque les CORA ont remplacé les Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC), qui avait elles-mêmes succédé aux Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC), et les CODAC aux Cellules départementales de coordination de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme. Partant du constat que les COPEC étaient des instances peu opérationnelles qui fonctionnaient de manière très inégale suivant les différents départements, l'objectif affiché de la réforme était de « recentrer les priorités » et de « rendre le pilotage beaucoup plus opérationnel ». Trois ans plus tard, si l'installation des CORA dans la quasi-totalité des départements de France doit être saluée – les derniers arrêtés préfectoraux instituant ces instances étant très récents<sup>33</sup> –, leur action semble encore très inégale sur le terrain. Il ressort que, dans certains territoires, surtout lorsqu'ils présentent des acteurs de terrain structurés, cette instance aurait permis de dynamiser l'action territoriale de lutte contre le racisme. Dans l'ensemble, toutefois, les remontées de terrain laissent apparaître des structures encore peu opérantes, dont la mise en place a parfois été laborieuse ; elles restent souvent peu connues ou reconnues. Certains membres de la CNCDH ont fait part de leurs interrogations face à la composition de plusieurs d'entre elles<sup>34</sup> ; d'autres ont regretté, dans plusieurs départements, la faible inclusion des acteurs de la société civile<sup>35</sup> ; le côté « grande messe » de certaines réunions, qui ne se concentraient pas sur les aspects concrets, a également été relevé. À la lumière de ces retours de terrain, il apparaît que les évolutions identifiées dans le processus de restructuration d'une partie des instances départementales vont à rebours des préconisations formulées par le rapport dit « Mechmache-Bacqué »<sup>36</sup>, qui mettait en exergue les attentes des acteurs locaux (tissu associatif, professionnels, etc.), et plus largement de tous les citoyens, vis-à-vis des institutions, pour être davantage entendus et impliqués

33. Décret n° 2016-830 du 22 juin 2016 portant création des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA). Les CORA, présidés par les préfets, ont été officiellement installés dans 96 départements entre 2016 et 2017.

34. Le préfet est compétent concernant la composition des CORA.

35. À titre d'exemple, l'arrêté du 7 août 2017 instituant le CORA des Hauts-de-Seine met en place une commission comprenant vingt-neuf membres dont quinze responsables administratifs, 9 représentants des cultes, le président de l'association des maires du département et seulement quatre représentants des associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, et aucun syndicat.

36. M.-H. Bacqué, M. Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport remis en juillet 2013 au ministre chargé de la Ville.

dans le processus de construction de l'action publique locale. Si le recentrage de l'instance décisionnelle autour d'un nombre réduit d'interlocuteurs s'entend dans la mesure où il vise à rendre son pilotage plus opérationnel, l'action 5 du Plan prévoyait que soit associé un comité d'orientation « *largement ouvert aux partenaires publics, privés et associatifs (élus, associations, CESER, fédérations professionnelles, syndicats...)* ». Une telle structuration, telle que mise en place par exemple dans l'Essonne, devrait permettre d'inscrire les politiques locales de citoyenneté dans une démarche véritablement partenariale<sup>37</sup>.

Dans le même ordre d'idées, l'adoption de plans locaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans une douzaine de territoires (plans départementaux, communaux ou intercommunaux) doit évidemment être encouragée afin d'engager une action ciblée et coordonnée au plus près des territoires et des habitants. À ce jour, plusieurs membres de la CNCDH ont relevé le caractère flou et peu fédérateur de plusieurs plans locaux, l'absence de mise en œuvre effective et leur manque de visibilité. La réussite d'un plan local d'action repose sur l'appropriation qui en est faite par l'ensemble des parties prenantes (citoyens, tissu associatif, professionnels, élus, etc.); ces dernières devraient être consultées et impliquées tout au long du processus d'élaboration, de suivi et de mise en œuvre, à l'instar de ce que préconise le rapport dit « Mechmache-Bacqué », et selon l'approche basée sur les droits de l'homme<sup>38</sup>. À cet égard, il est également possible de s'inspirer des bonnes pratiques recensées par le Conseil de l'Europe dans plusieurs pays européens, à l'instar du Plan interculturel de Barcelone, qui place l'interaction au centre du Plan pour promouvoir le « vivre » et le « faire » ensemble<sup>39</sup>.

En somme, l'action des CORA semble positive à certains égards et dans quelques territoires mais, globalement, ces instances doivent encore être consolidées pour être à la hauteur des attentes placées en elles. Elles jouent indubitablement un rôle précieux dans le cadre des opérations d'appels à projets auprès des ONG dans les territoires. Néanmoins, elles peinent encore à assurer une fonction de coordination entre les parties prenantes. La CNCDH ne peut, d'ailleurs, que souligner les difficultés d'articulation des actions 6 (institution des CORA) et 7 (constituer des missions citoyenneté auprès des préfets) du Plan. Contrairement à l'ambition portée par l'action 7 de « *recréer une capacité d'impulsion et d'animation autour des préfets et de leurs collaborateurs* », les délégués des préfets semblent n'être que peu placés dans une situation d'animateurs des territoires; ils sont plutôt les observateurs attentifs des initiatives développées par les acteurs locaux. En outre, il convient de s'assurer de l'articulation, indispensable, de l'action des CORA avec les mesures mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville (diagnostics territoriaux, formations, plans territoriaux de prévention

37. Voir l'évaluation du Plan 2015-2017 de la CNCDH, dans l'édition 2015 de son rapport annuel, p. 169-172.

38. La CNCDH travaille actuellement sur une étude relative à cette question.

39. <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/good-practice>

des discriminations, soutien aux associations)<sup>40</sup>. Il serait nécessaire de mieux définir le rôle respectif des acteurs impliqués, ainsi que leur articulation. À cet égard, il est regrettable que les acteurs territoriaux de la politique de la ville ne soient pas associés aux CORA, sinon par l'intermédiaire des maires<sup>41</sup>. De même, il conviendrait de veiller à la bonne articulation des plans locaux de lutte contre le racisme avec les plans territoriaux de lutte contre les discriminations.

À l'évidence, ces observations doivent être placées dans le contexte de la restructuration récente de l'action publique locale, sa consolidation progressive étant susceptible de résoudre certains des difficultés identifiées. Si rien n'est figé, un accompagnement et un suivi renforcé de cette restructuration par la DILCRAH apparaissent nécessaires. S'il est regrettable que la refonte des politiques locales de lutte contre le racisme n'ait pas été précédée d'une évaluation précise de l'action des COPEC, la CNCDH ne peut saluer l'évaluation en cours des CORA qu'elle avait appelée de ses vœux. Si elle apporte des éléments assez précis, elle permettra de mieux cerner, une fois les points d'achoppement mis en évidence, les axes à développer pour améliorer l'efficacité du dispositif.

La consolidation de l'ancrage territorial des politiques de lutte contre le racisme devrait figurer dans le Plan 2018-2020, en veillant particulièrement à l'articulation des différents acteurs, en mutualisant le cas échéant les moyens humains et matériels investis. Un accompagnement et un suivi renforcé par la DILCRAH apparaissent nécessaires jusqu'à ce que les CORA deviennent des lieux d'échange, de diagnostic partagé, de mobilisation et d'engagement au confluent des actions de tous les acteurs engagés sur le terrain, institutionnels et non institutionnels. Dans un premier temps, il sera probablement nécessaire de cibler un nombre restreint de territoires dans lesquels devraient se concentrer en priorité les efforts de tous les acteurs. À terme, néanmoins, cette concentration des efforts, notamment sur les 1 300 territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville, ne doit pas conduire à délaisser le reste du territoire qui n'est pas épargné, lui non plus, par le racisme, l'antisémitisme et les phénomènes de discrimination. Il est primordial que les acteurs de la société civile, dans leur diversité, soit parties prenantes de ce processus, à l'instar de ce que préconise le rapport dit « Mechmache-Bacqué », et selon l'approche basée sur les droits de l'homme.

### **b) Le soutien aux acteurs de terrain**

La déclinaison territoriale de l'action de la DILCRAH repose à ce jour principalement sur des partenariats noués au niveau national et des subventions octroyées aux acteurs de terrain. À l'échelle nationale, des partenariats ont été conclus avec des associations, lieux de mémoire et d'histoire et des établissements d'enseignement supérieur<sup>42</sup>.

40. Conformément à la circulaire du Premier ministre n°5729-SG du 20 juillet 2014 *relative à l'élaboration des contrats de ville*, la lutte contre les discriminations constitue un axe transversal des contrats de ville 2015/2020 et doit se traduire par la mise en place de « plans territoriaux stratégiques » au sein de chaque contrat. Le cadre de référence LCD du ministère de la ville a été édité en 2014 et transmis au réseau territorial du ministère et à ses partenaires (en particulier les collectivités) afin de s'approprier la démarche, l'approche méthodologique et les différents outils.

41. Contribution du CGET au rapport 2017 *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*.

42. Une soixantaine d'associations (LICRA, SOS Racisme, UEJF, etc.), des lieux de mémoire et d'histoire (mémorial de la Shoah, mémorial du Camp des Mille, Musée de l'histoire de l'immigration, etc.) et des établissements d'enseignement supérieur (Lyon 2, IHTP-Paris VIII, etc.) ont bénéficié d'une subvention de la DILCRAH.

À l'échelon local, 218 projets ont été subventionnés dans 60 départements pour un montant total de 1,4 million d'euros en 2016, chiffre qui devrait s'élever à 545 projets en 2017 pour un montant légèrement inférieur à 2 millions d'euros dans 89 départements à l'issue de la clôture budgétaire de l'année. Ces derniers, répartis de manière assez équitable en France hexagonale, ont été soutenus par le biais d'un appel à projets locaux dont le pilotage est assuré par les préfets (sélection des dossiers, gestion des subventions octroyées sur les fonds de la DILCRAH). La CNCDH constate avec satisfaction que des structures de taille diverse ont ainsi été subventionnées, non seulement les organisations aux moyens financiers et humains importants, mais également des structures plus modestes portant un projet local ciblé<sup>43</sup>. Elle salue également le travail initié par la DILCRAH et son Conseil scientifique en vue de préciser les critères et les modalités de sélection des dossiers dans le cadre de l'appel à projets, dans un souci de plus grande transparence<sup>44</sup>. Il est regrettable, toutefois, que cet appel à projets n'ait pas porté davantage dans les territoires d'outre-mer (notamment à Mayotte et en Guyane). Ceci peut peut-être s'expliquer par le fait qu'il n'ait pas été suffisamment relayé, ou encore par la faible densité, le manque de structuration et la fragilité du tissu associatif – surtout à Mayotte –, alors même qu'il joue dans ces territoires plus qu'ailleurs un rôle incontournable et reconnu de soutien aux pouvoirs publics<sup>45</sup>. Les besoins sont par ailleurs bien réels, même si les phénomènes racistes souffrent d'une invisibilité statistique en raison du faible nombre de plaintes et de procédures judiciaires ouvertes en la matière<sup>46</sup>, tendance qui s'inscrit dans un contexte plus général de difficultés d'accès à la justice, notamment à Mayotte et en Guyane<sup>47</sup>. En la matière, l'action de la DILCRAH pourrait précisément participer à consolider les associations les plus fragiles qui œuvrent dans le champ de la lutte contre le racisme et la promotion du vivre ensemble. Par ailleurs, il a été porté à l'attention de la CNCDH que les délais de constitution des dossiers de demande de financement étaient très courts au regard de la lourdeur des démarches à engager, vu que les montages impliquent en général plusieurs parties prenantes devant se coordonner<sup>48</sup>.

La CNCDH encourage les pouvoirs publics à poursuivre et à renforcer le soutien apporté à l'action des acteurs de terrain, qui agissent au plus près des populations. À cet égard, elle constate avec satisfaction le lancement d'un nouvel appel à projets pour combattre le racisme et l'antisémitisme le 31 octobre 2017 pour l'année 2018 auprès des préfetures. La DILCRAH devrait porter une attention accrue aux projets portés dans les Outre-mer, en s'assurant notamment que l'appel à projets y est suffisamment relayé par les préfetures, voire au-delà (mission locale, hôtel de ville, etc.). Un délai suffisant devrait par ailleurs être laissé aux candidats pour constituer leur dossier de candidature, les montages impliquant en général plusieurs parties prenantes devant se coordonner.

43. Il serait souhaitable de disposer d'un bilan financier distinguant les financements mis œuvre par les services de l'État et les moyens alloués à la société civile et aux ONG pour leur permettre de déployer des programmes d'action à grande échelle et/ou innovants.

44. Conseil scientifique de la DILCRAH du 16 octobre 2017.

45. Voir les différents avis de la CNCDH sur l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer.

46. Contribution écrite du ministère des Outre-mer au rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

47. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte*, 22 juin 2017.

48. À cet égard, la campagne 2017-2018 pose les mêmes difficultés : à titre d'exemple, dans les Hauts-de-Seine, le dépôt de candidature est compris entre le 6 novembre et le 22 décembre 2017, soit un mois et demi pour constituer le dossier.

Dans le cadre du soutien accordé aux acteurs de terrain, il convient de s'interroger sur le calendrier et les modalités d'attribution des subventions, qui prennent aujourd'hui de plus en plus souvent la forme d'appels à projets, à l'instar des fonds alloués par la DILCRAH. Ces questionnements s'inscrivent dans un contexte marqué par des inquiétudes légitimes quant à la fragilisation du tissu associatif en lien avec le manque d'ambition de la politique de la ville, la suppression du ministère s'y rapportant et la raréfaction des moyens<sup>49</sup>. Ce constat est d'autant plus préoccupant que ces acteurs participent au maintien du lien social, et à la lutte contre l'exclusion en soutenant l'action des services publics, voire tiennent à bout de bras le vivre ensemble dans certains territoires fragiles. La DILCRAH devrait s'impliquer dans ces réflexions. En effet, le PILCRA doit s'inscrire dans le cadre d'une action plus large tenant compte des réalités de terrain : discriminations souvent cumulatives, ressorts multiples du vivre ensemble, manque général de moyens et nécessité d'un combat transversal, reposant sur des actions cohérentes et complémentaires. *A minima*, il pourrait être envisagé qu'une partie des fonds soit allouée de façon pluriannuelle, et non uniquement sur appels à projets, certaines actions devant être soutenues sur le long terme pour être pérennes et constituer une réelle plus-value sociale.

La CNCDH invite les pouvoirs publics, dans un contexte marqué par la raréfaction des moyens, à réfléchir aux modalités d'attribution des subventions accordées aux acteurs de la société civile en matière de lutte contre le racisme, les discriminations et la promotion du vivre ensemble. *A minima*, il pourrait être envisagé qu'une partie des fonds soit allouée de façon pluriannuelle, et non uniquement sur appels à projets.

### 3) La mobilisation du savoir et de la recherche

La recherche sur les questions du racisme et des discriminations qui y sont liées a été particulièrement dense ces dernières années, avec le soutien de la DILCRAH sur plusieurs projets<sup>50</sup>. Dans le cadre du PILCRA, cette dynamique s'est manifestée par l'installation le 8 février 2016 d'un Conseil scientifique auprès de la DILCRAH, composé de chercheurs représentant différentes disciplines des sciences humaines et sociales et d'experts de la lutte antiraciste, à l'instar de la CNCDH (action 23)<sup>51</sup>. Il a également été question de la création d'une bourse de recherche dont le pilotage serait assuré par le Conseil scientifique<sup>52</sup>. La CNCDH ne peut que soutenir une telle proposition et invite la DILCRAH à privilégier l'interdisciplinarité pour garantir la diversité et la complémentarité des approches, et à favoriser les projets de recherche apportant un éclairage scientifique à l'action publique de lutte contre le racisme, afin qu'ils s'inscrivent pleinement dans les missions dévolues à la DILCRAH. En outre, il serait intéressant de valoriser davantage l'ensemble des travaux scientifiques disponibles sur ces

49. Plusieurs mesures cumulatives font craindre un impact conséquent sur l'action associative locale : réduction du budget alloué à la politique de la ville, baisse du budget des collectivités locales par une diminution de la dotation de l'État et la suppression de la taxe d'habitation, suppression des emplois aidés, suppression de la réserve parlementaire, etc.

50. Voir par ex. le projet « Religion, discriminations et racisme en milieu scolaire » porté par l'université Lyon 2 ; le projet de l'EQUIPEX « Matrice » sur les témoignages ; la création d'un centre de recherche et de formation contre le racisme et l'antisémitisme à l'université Paris VIII, etc.

51. Christine Lazerges est membre du conseil scientifique en tant que présidente de la CNCDH.

52. Proposition discutée lors du conseil scientifique de la DILCRAH du 16 octobre 2017.

thématiques, élan déjà initié à travers la conception d'un *Massive Open Online Course* (MOOC) ouvert en mars 2017 par le sociologue Michel Wieviorka et la Fondation Maison des sciences de l'homme, qui a permis de dresser un état des lieux de la connaissance sur ces questions.

La CNCDH invite la DILCRAH, en lien avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, à réaliser une cartographie des activités d'enseignement et de recherche dans le champ du racisme et des discriminations, afin d'accroître la visibilité de l'offre de formation et de recherche dans chaque territoire comme au plan national. Le cas échéant, la création d'un site internet dédié, mis à jour régulièrement, permettrait utilement de valoriser les résultats de la recherche et de capitaliser les savoirs sur ces thématiques.

## B. Pour aller plus loin : accroître les interactions avec la société civile et ne pas oublier les outre-mer

### 1) Inclure pleinement, dans le Plan et sa mise en œuvre, les outre-mer et prendre en compte les spécificités ultramarines

La déclinaison territoriale du Plan 2015-2017 dans les outre-mer s'est traduite, principalement, par l'installation des CORA et de partenariats avec les lieux de mémoire<sup>53</sup>. Mis à part ces quelques mesures, l'action de la DILCRAH ne s'est portée qu'à la marge sur ces territoires, comme l'illustre notamment le faible nombre de projets locaux subventionnés (voir *supra*).

Les travaux menés par la CNCDH depuis plus d'un an sur la question de l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer ont mis en exergue, sur fond de tensions sociales plus ou moins vives selon les territoires, la réalité des manifestations de rejet et de traitements discriminatoires dont souffrent certains groupes de population, à l'instar des Amérindiens et des Bushinengué en Guyane, et des étrangers. Dans ses dernières observations, le CERD, tout en soulignant les situations très diversifiées des populations ultramarines et notamment des communautés autochtones, constate que ces dernières (de même que les minorités et les personnes d'ascendance africaine des collectivités d'outre-mer) sont les principales victimes de discriminations<sup>54</sup>. Il apparaît indispensable de prendre la mesure des spécificités des formes et des manifestations du racisme dans les différents territoires d'outre-mer pour cibler précisément les mesures à déployer. En ce sens, la CNCDH salue la décision prise en octobre 2017 par la délégation outre-mer de l'Assemblée nationale, de réaliser une enquête sur les discriminations dans les outre-mer<sup>55</sup>. La délégation a bien entendu été destinataire de tous les avis rendus par la CNCDH depuis un an et demi sur les outre-mer.

53. On peut citer notamment le mémorial ACTe de Guadeloupe ou encore le comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage, via le concours « la flamme de l'égalité » et dans la perspective de la création, à Paris, d'une fondation pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage.

54. CERD, observations finales sur les 20<sup>e</sup> et 21<sup>e</sup> rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/20-21, §11 à 14.

55. Cette étude devrait notamment porter sur les discriminations raciales, celles envers les LGBT et celles fondées sur le handicap.

La CNCDH invite la DILCRAH à suivre les recommandations des instances internationales en incluant pleinement, dans le Plan et sa mise en œuvre, les outre-mer et en prenant davantage en compte les spécificités ultramarines. Les actions à déployer dans le cadre du Plan devraient s'appuyer sur les résultats de l'enquête en cours sur les discriminations dans les outre-mer (menée sous l'égide de la délégation outre-mer de l'Assemblée nationale), ainsi que sur les recommandations formulées par la CNCDH dans la série d'avis rendus depuis un an et demi sur l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer.

## **2) Impliquer plus étroitement les acteurs de terrain, notamment ceux de la société civile, dans la définition des orientations, la mise en œuvre et le suivi de l'action interministérielle de lutte contre toutes les formes de racisme**

Les acteurs de la société civile sont reconnus pour leur expertise, leur forte capacité de mobilisation, ainsi que la complémentarité indispensable de leur action avec celle des pouvoirs publics pour prévenir et lutter contre le racisme et les discriminations qui y sont liées et, ainsi, promouvoir le vivre ensemble. Partant de ce constat, la CNCDH déplore que ces derniers soient encore trop cantonnés au rôle de relais de l'action publique, dans une logique de partenariat vertical qui se décline principalement par l'octroi de subventions. Ainsi, ils n'ont été que très peu consultés lors de la phase d'élaboration et de suivi du Plan 2015-2017, et plusieurs d'entre eux, par l'intermédiaire de leur représentant siégeant à la CNCDH, ont fait le constat d'un manque de dialogue avec la DILCRAH et de leur souhait d'être davantage entendus, particulièrement les syndicats. Au-delà de la consultation ponctuelle bienvenue prévue pour élaborer le prochain Plan, l'instauration d'un dialogue permanent avec la société civile et d'un partenariat davantage horizontal (voire sur certains aspects d'une approche « *bottom-up* »), fondé sur la transparence et la réciprocité, participerait sans aucun doute à la légitimité, la pertinence et l'efficacité de la politique publique de lutte contre le racisme, ainsi qu'à la cohérence et l'efficacité des stratégies et des actions menées de part et d'autre<sup>56</sup>.

La CNCDH recommande d'instaurer un cadre de dialogue permanent avec les acteurs de la société civile (à l'instar des associations et des syndicats), sur la base d'un partenariat davantage horizontal valorisant les dynamiques de réciprocité. À cette fin, il serait utile de préparer, avec l'appui des acteurs pertinents (dont les acteurs de la société civile et la CNCDH), un document d'orientation définissant le périmètre, les ambitions et les moyens de ce partenariat, en identifiant des pistes pour l'approfondir. La CNCDH encourage par ailleurs la DILCRAH à envisager la création, auprès d'elle, d'un collège de la société civile<sup>57</sup> afin, d'une part, d'assurer le suivi et le pilotage de ce document d'orientation, d'autre part, d'impliquer plus étroitement ces acteurs dans le processus de définition, de mise en œuvre et de suivi de l'action publique de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées.

56. Il est à noter que certains ministères se sont lancés dans cette dynamique, à l'instar du ministère des Affaires étrangères qui a élaboré, le 17 mars 2017, un Document d'orientation politique relatif au partenariat entre le ministère et la société civile. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/documents-de-strategie-sectorielle/article/document-d-orientation-politique-relatif-au-partenariat-entre-le-ministere-des>

57. Les contours (composition, fonctionnement) devraient être définis en concertation avec les intéressés. La CNCDH prépare actuellement une étude visant à proposer des orientations méthodologiques aux pouvoirs publics afin qu'ils puissent décliner dans leur champ d'action respectif l'approche basée sur les droits de l'homme, incluant les modalités de concertation et de participation de la société civile.

### 3. Promouvoir, au quotidien, le « vivre » et le « faire » ensemble, dans toutes les sphères de la vie sociale

La recherche a depuis longtemps mis en évidence l'importance du « vivre » et du « faire » ensemble pour dépasser les préjugés qui sous-tendent le racisme aussi bien que toutes les formes d'intolérance. Il est ainsi primordial de promouvoir, au quotidien, les interactions entre les différentes composantes de la société, dans toutes les sphères de la vie sociale. Il est également nécessaire de s'attaquer aux racines du racisme, qui se nourrit de fantasmes et de méconnaissance, en déconstruisant les préjugés et les idées préconçues. En la matière, beaucoup reste à faire.

#### A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017

La moitié des mesures du Plan 2015-2017 se concentre sur le volet préventif de la lutte contre le racisme, par l'éducation et la culture, en ciblant en priorité la jeunesse. L'action préventive, dès lors qu'il s'agit d'agir sur les mentalités et les pratiques, nécessite un travail et un suivi de long terme pour en apprécier les effets. Il est donc primordial, sur ce point, que le Plan 2018-2020 s'inscrive dans la continuité du précédent.

##### 1) L'école mise au cœur des actions de prévention

Depuis des années, la CNCDH consacre une partie de son rapport annuel à l'action du ministère de l'Éducation nationale, convaincue que l'école – lieu d'apprentissage du vivre ensemble et de la construction de l'esprit citoyen –, demeure l'un des remparts les plus efficaces contre toutes formes de racisme. Aussi note-t-elle avec satisfaction le choix de porter une attention particulière sur l'école (actions 24 à 33). La CNCDH se contentera de formuler ici des observations générales et renvoie, pour une analyse plus détaillée de l'action relevant du champ de compétence du ministère de l'Éducation nationale et de ses partenaires, à la partie dédiée de son rapport annuel.

L'effort de structuration des ressources consacrées à la lutte contre le racisme rejoint le souhait exprimé par la CNCDH de mutualiser, valoriser et structurer la masse de ressources disponibles, et d'accroître la visibilité des tiers extérieurs qui proposent notamment d'intervenir en classe. Les projets développés – la mobilisation et la mise en réseau des lieux de mémoire et de culture (actions 31 et 32) fruit d'un important travail interministériel (DILCRAH, ministères de la Culture, de la Défense et de l'Éducation nationale)<sup>58</sup>; l'élaboration, en partenariat avec le réseau Canopé, du site « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme » (action 24)<sup>59</sup> – appellent deux observations.

58. La DILCRAH et les ministères de la Culture, de la Défense et de l'Éducation nationale ont organisé en décembre 2015 une réunion de leurs réseaux territoriaux respectifs, afin de travailler sur les outils nécessaires au déploiement de ce projet sur l'ensemble du territoire. Un réseau des lieux de mémoire de la Shoah a d'ores et déjà été mis en place, officiellement lancé le 23 mars 2016 (<http://www.ambassadeurs-memoire-shoah.org/>)

59. Le site <https://www.reseau-canope.fr/eduquer-contre-le-racisme-et-lantisemitisme.html> a été mis en ligne en mars 2016.

Premièrement, si ces ressources officielles semblent globalement connues (notifications sur la boîte mail académique à l'occasion de la semaine du 21 mars et, après les attentats de 2015, amélioration progressive du référencement du site sur le Web), elles apparaissent peu mobilisées par les enseignants, qui mettent en avant le manque de temps pour se les approprier<sup>60</sup>. La prochaine étape devrait alors être de réfléchir aux moyens d'une meilleure appropriation du contenu par le public cible. À ce titre, prévoir un temps d'appropriation des ressources proposées, dans les modules de formation dédiés à ces questions ou dans le cadre des temps de concertation des équipes au sein des établissements scolaires, constitue une piste à explorer.

Deuxièmement, l'ingénierie et l'expertise des tiers extérieurs devraient être davantage exploitées. À cet égard, si l'école reste encore assez cloisonnée, il faut souligner l'effort d'ouverture progressive aux tiers extérieurs (associations, éducation populaire, etc.), dont l'onglet « agir avec les partenaires » de la plateforme est une illustration, tout comme le récent rattachement de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au ministère de l'Éducation nationale<sup>61</sup>, ou encore la création récente de la Réserve citoyenne. Concernant ce dernier point, il serait intéressant d'évaluer l'expérimentation récente d'une formation de candidats de la Réserve citoyenne<sup>62</sup>, afin d'envisager un possible déploiement à plus grande échelle.

La CNCDH recommande à la DILCRAH :

- de s'assurer que le travail interministériel de mobilisation des lieux de mémoire et de culture soit mené jusqu'à son terme ;
- de développer et faire vivre, en lien avec le ministère de l'Éducation nationale, la plateforme « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme ». Il pourrait être pertinent, à cette fin, d'insérer un onglet permettant aux utilisateurs de réagir sur les contenus proposés ou les manques observés, afin que cet outil soit le plus pertinent et opérationnel possible. Pour s'assurer de l'utilité des ressources proposées, il serait utile de réfléchir aux moyens de leur meilleure appropriation par le public cible, dans les modules de formation dédiés à ces questions ou dans le cadre des temps de concertation des équipes au sein des établissements scolaires.

En matière de formation, les priorités définies dans le cadre du Plan national de formation des enseignants, pour les années 2015 et suivantes, sont pertinentes (transmission des valeurs de la République, laïcité, enseignement laïc du fait religieux, sensibilisation à la prévention des discriminations) et se sont concrétisées par la mise en place d'actions de formation variées. Elles sont en phase avec les nouveaux programmes et les évolutions pédagogiques promues par le ministère (éducation morale et civique, histoire, enseignement laïc du fait religieux), et les axes préconisés par le Plan 2015-2017. Les efforts doivent être poursuivis pour atteindre les résultats souhaités, en portant une attention particulière au public cible – des modules de sensibilisation devant

60. D'après les premiers résultats observés lors de la phase exploratoire de l'enquête « religions, racismes, discriminations » conduite par l'université Lyon II.

61. Décret n° 2017-1080 du 24 mai 2017 *relatif aux attributions du ministre de l'Éducation nationale*.

62. La LICRA a expérimenté en 2017, une première opération de formation de candidats de la Réserve citoyenne de Rhône-Alpes.

également être proposés aux enseignants des matières dites scientifiques et technologiques, qui apparaissent souvent moins à l'aise sur ces questions – et à l'approche pédagogique retenue. Il ressort en effet de la consultation de plusieurs enseignants une tonalité assez négative sur l'offre de formations, qui pourrait s'expliquer par le fait qu'elles ne sont pas assez ancrées sur l'activité des enseignants, ni liées à des situations concrètes de travail<sup>63</sup>. Des manques sont par ailleurs clairement identifiés, notamment en matière d'éducation aux médias et d'usage des nouvelles technologies<sup>64</sup>. Le réseau national des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), R-ESPE, pourrait être mobilisé pour étudier comment mieux assurer la formation initiale des enseignants à cet égard et participer au suivi de sa réalisation.

La CNCDH recommande à la DILCRAH d'être attentive aux modules de formation initiale et continue proposées aux équipes enseignantes et pédagogiques en matière de lutte contre le racisme et de promotion du vivre ensemble, en lien avec le ministère de l'Éducation nationale et celui de l'Enseignement supérieur ; en veillant à ce qu'ils répondent bien aux besoins identifiés sur le terrain (à l'instar de l'éducation aux médias et de l'usage des nouvelles technologies), et qu'ils s'adressent à l'ensemble des équipes enseignantes, y compris les professeurs des matières dites scientifiques et technologiques.

Les actions 26 à 30 du Plan, qui visent à prévenir et à lutter contre les manifestations de racisme en milieu scolaire, ont été déclinées dans différents niveaux d'enseignement. Concernant les établissements d'enseignement supérieur, on peut notamment citer la conception d'un MOOC sur les thèmes du racisme et de l'antisémitisme à destination des formateurs, ainsi que la constitution d'un réseau de référents « Racisme-Antisémitisme » dans chaque établissement d'enseignement supérieur. Il est à espérer que ce réseau, lancé officiellement le 7 décembre 2016, pourra constituer un appui et un relais important au sein des établissements, notamment des ESPE. S'agissant des écoles et établissements scolaires, la CNCDH entend souligner les efforts mis en œuvre pour améliorer le climat scolaire et le « bien vivre ensemble », notamment afin de prévenir les situations de harcèlement<sup>65</sup>. Comme toute mesure de ce type, seul un suivi sur le long terme permettra d'apprécier les avancées concrètes sur le terrain. Les premiers résultats observés lors de la phase exploratoire de l'enquête « religions, racismes, discriminations » conduite par l'université Lyon II ont mis en évidence

63. D'après les premiers résultats observés lors de la phase exploratoire de l'enquête « religions, racismes, discriminations » conduite par l'université Lyon II.

64. La formation dispensée est encore insuffisante, bien que l'éducation aux usages numériques responsables fasse partie des priorités du Plan national de formation ces dernières années. D'après Divina Frau-Meigs, spécialiste de la question, au rythme actuel de 20 000 agents de l'Éducation nationale formés par an, il faudrait attendre l'année 2096 pour que tous soient formés aux outils numériques (intervention à la conférence TEDx « Peut-on apprendre à vivre ensemble ? », organisée par l'équipe TEDxChampsÉlysées, le 11 décembre 2016, à la Maison de la Radio). L'enquête OCDE-TALI 2013 souligne en outre que l'utilisation des nouvelles technologies fait partie des besoins prioritaires en formation continue identifiés par les enseignants (<http://www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm>)

65. Par ex., structuration de groupes académiques « climat scolaire » pour accompagner les établissements dans cette démarche ; élaboration d'un guide de référence de rappel du droit et des sanctions en matière de racisme, développement de la médiation par les pairs et site internet collaboratif « climat scolaire » proposant des ressources issues des expériences de terrain, etc. La CNCDH salue particulièrement la mise à disposition d'un outil de pilotage, sous la forme d'une enquête locale de climat scolaire, qui rejoint sa recommandation s'agissant de la nécessité d'une mesure plus fine des manifestations de racisme pour cibler les actions de prévention à déployer sur le terrain.

le caractère décisif de l'organisation du travail au sein de l'établissement sur la pertinence des stratégies adoptées face à des incidents ou pour traiter ces questions sensibles en classe, et plus précisément de l'existence de temps de concertation effectifs entre les personnels. Or ces temps ne sont pas prévus formellement dans le service des équipes pédagogiques et éducatives, et ne sont pas toujours prévus dans les établissements.

La CNCDH invite la DILCRAH, en lien avec le ministère de l'Enseignement supérieur, à assurer le suivi du réseau de référents « Racisme-antisémitisme » au sein des établissements d'enseignement supérieur, afin qu'il se concrétise par la mise en place d'actions concrètes dans le champ de la formation, de la recherche et de la « vie de campus ». De même, la concrétisation et l'impact des mesures prises pour améliorer le climat scolaire et accroître la pédagogie de la sanction dans les écoles et établissements scolaires devraient être suivis de près, en lien avec le ministère de l'Éducation nationale. À la lumière des récents travaux de recherche, la CNCDH recommande d'envisager l'inclusion, dans le service des personnels éducatifs et pédagogiques, d'un temps de concertation et de travail en équipe, ou *a minima* d'encourager les chefs d'établissement à les organiser dans leur établissement respectif.

## **2) L'impulsion renouvelée de la semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

La CNCDH salue l'impulsion donnée, depuis 2015, à la Semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui a revêtu un caractère interministériel, sans se cantonner au système scolaire (action 36). Elle a donné lieu à des actions riches et diversifiées portées par les acteurs de l'école et ses partenaires. Elle s'est par ailleurs déclinée dans plusieurs secteurs, comme les centres de loisirs et clubs sportifs ou les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Un répertoire interactif d'actions éducatives (conférences, expositions, théâtre, projections vidéo, interventions dans les écoles...) a été créé pour capitaliser les bonnes pratiques<sup>66</sup>. Il s'agirait à présent, pour la DILCRAH qui pilote cette Semaine, d'en élargir encore le champ et d'encourager les mobilisations visant le monde du travail et se déroulant dans les entreprises et les administrations.

La CNCDH recommande à la DILCRAH de poursuivre, sur les prochaines années, l'impulsion donnée à la Semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, en l'inscrivant pleinement dans l'agenda interministériel, pour qu'elle devienne un temps fort de la lutte antiraciste. À cet égard, il conviendrait de mobiliser l'ensemble de la société civile, sans oublier le monde du travail, dans le secteur public comme privé – par le biais des syndicats notamment.

## **3) Des actions multiples dans le champ du sport, outil de transmission des valeurs du bien vivre ensemble**

Dans le champ du sport, les actions 38 et 40 se sont principalement déclinées par le développement d'outils de sensibilisation au service des acteurs du sport (action 38)<sup>67</sup>, et le renforcement du partenariat entre le ministère des Sports et la

66. <https://www.dilcrah.fr/semaine21mars/>

67. Mise à jour en 2017 du guide juridique sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport, qui sera diffusée à partir de janvier 2018 ; élaboration du guide « *Mieux appréhender les conséquences juridiques des phénomènes d'incivilités, violences et discriminations dans le sport* ».

LICRA à des fins d'observation et d'accompagnement des victimes (actions 38 et 40)<sup>68</sup>. Ce partenariat a permis la conduite en 2016 d'une enquête d'observation sur les comportements racistes et antisémites dans le monde du sport ainsi que la réalisation d'un *flyer* pour mieux faire connaître le dispositif juridique d'écoute et de soutien aux victimes de la LICRA<sup>69</sup>. L'objectif de formation de « 1 000 ambassadeurs du sport », visé par l'action 39, ne sera pas atteint, seuls 174 référents « citoyens du sport » ayant été désignés au 1<sup>er</sup> octobre 2017<sup>70</sup>. La CNCDH souhaite également saluer la campagne de sensibilisation gouvernementale #Coupdesifflet lancée en mai 2015, et plus particulièrement le volet portant sur le racisme (juin 2016), qui a été un succès<sup>71</sup>. Ces actions doivent être menées au plus près des organismes de terrain et à cet égard la mobilisation des offices municipaux du sport (déjà sensible dans nombre d'entre eux) doit être encouragée.

Faire mieux connaître le dispositif d'écoute et d'accompagnement de la LICRA et responsabiliser le mouvement sportif, à tous les niveaux figurent parmi les principaux enjeux. Il s'agira également d'accompagner les fédérations sportives dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations légales (formation « éducation et citoyenne » des sportifs de haut niveau et des professionnels<sup>72</sup>, mise en place d'un comité d'éthique et d'une charte d'éthique<sup>73</sup>), de même s'agissant de la déclinaison de la récente loi visant à renforcer le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme<sup>74</sup>.

La CNCDH invite la DILCRAH et le ministère des Sports à ne pas relâcher leurs efforts, d'autant plus nécessaires dans le cadre, d'une part, de la préparation de la Coupe du monde de rugby en 2023 et des JO de Paris en 2024 et, d'autre part, de la persistance des manifestations de racisme dans le sport et de la demande d'aide et d'expertise exprimée par les acteurs de terrain<sup>75</sup>. À cette fin, il serait opportun de consulter les acteurs pertinents (sans oublier les associations très impliquées sur ces thématiques comme l'Union nationale sportive Léo-Lagrange, la Fédération nationale des offices municipaux du sport ou encore la Fédération sportive et gymnique du travail, etc.) et porter une attention particulière aux

68. Le soutien financier est ainsi passé de 41 000 euros en 2015 à 57 000 euros en 2016, principalement affecté à la mise en œuvre des mesures 38 à 40 du Plan.

69. [http://www.licra.org/wp-content/uploads/A4\\_VICTIMES\\_080616.pdf](http://www.licra.org/wp-content/uploads/A4_VICTIMES_080616.pdf)

70. Le plan « Citoyens du sport » vise notamment à ce que chaque fédération sportive désigne 2 référents « citoyens du sport » qui porteront les valeurs de respect et de tolérance. Au 1<sup>er</sup> octobre 2017, 87 fédérations ont adopté un tel plan fédéral, portant à 174 le nombre de référents. Ces référents sont chargés de déployer des actions de promotion des valeurs positives du sport auprès des clubs et associations sportives.

71. Elle a fait l'objet d'un important affichage au sein du réseau de la RATP et a été largement relayée sur les réseaux sociaux et sur les sites des fédérations sportives.

72. Loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 *visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale*.

73. Loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 *visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs*.

74. Loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 *renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme*. Une des dispositions a consisté à la mise en place, au sein du ministère des Sports, d'une Instance nationale du supporterisme associant tous les acteurs du supporterisme en France. Les travaux en cours visent à instaurer des droits et devoirs des supporters dans un souci de prévention des incivilités et discriminations dans les manifestations sportives.

75. L'enquête annuelle menée auprès des offices municipaux des sports et les collectivités locales. En juin 2017, ce sont 600 collectivités et 500 Offices municipaux du sport (OMS) qui ont été destinataires de notre enquête annuelle concernant les dérives racistes dans le sport. Les résultats de cette nouvelle édition seront communiqués début 2018.

critères de répartition des subventions, avec lesdits acteurs, et en concertation avec le ministère des Sports. Le cas échéant, le volet dédié du prochain Plan devrait être cohérent avec le plan d'action prévu par le ministère des Sports pour décliner la feuille de route du 26 septembre 2017 comprenant un chantier de lutte contre les discriminations.

## **B. Pour aller plus loin : agir davantage sur les expériences sociales vécues par les personnes pour qu'elles soient en adéquation avec le discours promu**

### **1) Favoriser un apprentissage actif de la citoyenneté à l'école**

Plusieurs études récentes, notamment celles du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO)<sup>76</sup>, ont mis en évidence les défaillances du système éducatif français concernant l'apprentissage de la citoyenneté. Le paradoxe est le suivant : si les programmes d'enseignement civique sont bien structurés, sur le terrain les lacunes sont nombreuses (heures d'enseignement non dispensées dans leur totalité, pratique non généralisée du débat argumenté, faible engagement des élèves dans les instances de gouvernance des établissements, taux d'abstention des lycéens records aux élections de la vie lycéenne...). Cette carence est d'autant plus dommageable que la recherche montre que c'est par un apprentissage actif, par le débat et les projets concrets, que l'élève comprend et s'approprie les valeurs de la citoyenneté. La lutte contre le racisme s'inscrit indubitablement dans ce cadre, en ce qu'elle nécessite le développement de dispositions d'esprit permettant aux élèves d'adopter une posture et une prise de distance critique face aux préjugés et aux idées préconçues, afin de ne pas tomber dans les pièges de l'essentialisation, de la simplification à outrance et de la manipulation (mécanismes dangereux que l'on retrouve à la fois dans le racisme et la radicalisation). C'est pourquoi le volet relatif à la lutte contre le racisme en milieu scolaire du prochain plan triennal d'action devrait, pour la CNCNDH, se concentrer sur l'accompagnement nécessaire de la mise en œuvre dans les établissements scolaires du nouvel enseignement moral et civique et du Parcours citoyen, dont la mise en œuvre ne fait que commencer, en portant une attention soutenue à la promotion aux méthodes et approches pédagogiques susceptibles de favoriser, chez les élèves, le développement des dispositions d'esprit permettant de lutter contre le racisme et les préjugés qui les sous-tendent (discussion et débat argumenté, projets collectifs et pratiques collaboratives, engagement dans les instances de vie collégienne et lycéenne, etc.). La CNCNDH est très attachée à la liberté pédagogique de l'enseignant, qu'il ne s'agit en aucun cas de circonscrire ; l'objectif est bien d'impulser une dynamique forte et positive en faveur d'un apprentissage actif de la citoyenneté, en impliquant étroitement les chefs d'établissement et les équipes enseignantes et pédagogiques, et en agissant sur plusieurs leviers complémentaires (valorisation des bonnes pratiques, formations, organisation du travail au sein des établissements, accompagnement à l'échelle académique et ministérielle, etc.).

76. Voir notamment la note du CNESCO consacrée à l'apprentissage de la citoyenneté à l'école du 13 janvier 2015 et le rapport « Éducation à la citoyenneté à l'école » d'avril 2016. : <http://www.cnesco.fr/fr/dossier-citoyennete/>

La CNCDH recommande qu'un volet important du futur plan triennal d'action soit dédié au suivi et à l'accompagnement de la mise en œuvre, dans les écoles et établissements scolaires, du nouvel enseignement moral et civique et du Parcours citoyen, en impulsant une dynamique forte et positive en faveur d'un apprentissage actif de la citoyenneté. Cela implique de porter une attention particulière aux méthodes et approches pédagogiques promues par l'Éducation nationale et mis en œuvre dans les écoles et établissements scolaires, susceptibles d'aiguiser l'esprit critique des élèves et de promouvoir le vivre ensemble.

## **2) Intégrer pleinement dans le champ des politiques publiques la lutte contre les discriminations directement ou indirectement liées au racisme**

Le prochain plan d'action devrait s'attaquer de front à la lutte contre les discriminations directement ou indirectement liées au racisme, dans tous les champs de la vie sociale (éducation, emploi, logement, accès aux biens et services publics, loisirs, etc.) et dans toutes ses formes (discriminations directes, indirectes et « systémiques »)<sup>77</sup>. Placée dans l'agenda politique dans les années 2000, la question des discriminations fait désormais partie du lexique des débats publics. Depuis la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 *relative à la lutte contre le racisme*, le champ d'application du droit de la non-discrimination s'est d'ailleurs considérablement étendu, mais l'action pénale reste marginale. Ces discriminations ne reculeront qu'au prix d'une mise en mouvement du droit et d'une mobilisation du Gouvernement ainsi que, dans son sillage, l'ensemble de ses partenaires institutionnels et non institutionnels. À ce jour, il n'existe pas de réelle politique publique de lutte contre les discriminations (si ce n'est la brève existence d'un secrétariat d'État à l'Égalité réelle), mais des actions éparées menées de part et d'autre. Selon le critère de discrimination retenu, l'action publique n'est pas comparable. Elle est relativement active, par exemple, pour lutter contre les discriminations fondées sur le genre. À l'inverse, si on parle beaucoup des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée des personnes, l'ampleur et la persistance de ces phénomènes n'étant plus à démontrer<sup>78</sup>, cette question tend à être peu présente sur l'agenda politique et public.

Trois principaux facteurs explicatifs peuvent être distingués.

De manière générale, en matière de lutte contre les discriminations, les voies de recours sont peu mobilisées et la mise en œuvre effective du droit bute sur deux difficultés majeures, celle de réunir des preuves et la réticence des victimes à révéler ce qu'elles ont subi, ceci n'étant pas de nature à constituer un levier de changement dans le comportement des acteurs publics et privés, face aux discriminations dans les différents champs de la vie sociale. Une réflexion approfondie sur les règles de droit, leur appropriation et leur mise en œuvre effective pourrait être utile (voir *infra*).

77. La CNCDH dressera un état des lieux précis de la situation en France dans l'édition 2017 de son rapport annuel sur la lutte contre toutes les formes de racisme.

78. Le critère de l'origine représente le deuxième motif de saisine du Défenseur des droits en matière de discrimination (qui concernent entre 10 et 15 % des dossiers reçus par le Défenseur des droits), après le handicap, et encore sans prendre en compte les situations qui étaient traitées sous le prisme du critère de l'origine, avant l'ajout des critères du lieu de résidence (2012) et de la précarité sociale (2016).

Par ailleurs, l'existence d'indicateurs est indispensable. D'une part, elle favorise l'identification des discriminations, en permettant aux acteurs publics et privés (responsables de recrutement, bailleurs sociaux, agents des services publics, etc.) de se sentir concernés par la question et ainsi de développer un regard réflexif sur leurs pratiques. D'autre part, elle permet d'agir plus efficacement contre ces discriminations, en évaluant de près les dispositifs mis en œuvre pour les combattre. C'est pourquoi les statistiques sont largement utilisées pour lutter contre les discriminations fondées, par exemple, sur les critères du genre ou du handicap. L'usage de ces statistiques n'est toutefois pas transposable en l'état pour celles fondées sur les critères « ethno-raciaux ». Ce constat vaut également pour certains des dispositifs en vigueur, à l'instar des quotas ou de la parité, dans la mesure où l'usage des catégories « ethno-raciales » est légitimement perçu comme un problème. D'autres pistes d'action doivent être explorées, comme l'usage plus systématique d'indicateurs rendant compte de la vulnérabilité de certaines catégories de la population sans être pour autant apparentés à des statistiques ethniques (voir *infra*).

En outre, les pouvoirs publics font encore preuve d'une certaine frilosité à prendre le problème à bras-le-corps. Des approches plus indirectes d'intervention sont privilégiées. L'action publique en la matière passe ainsi principalement par la politique de la ville, sur la base d'une approche territoriale. À cet égard, il est à noter que la politique de la ville représente moins de 1 % du budget de l'État, ce qui en limite sérieusement la portée. En outre, des registres autres que celui de la discrimination sont parfois mobilisés. À titre d'exemple, en milieu scolaire, les professionnels utiliseraient davantage le registre du « harcèlement » pour caractériser des situations relevant des discriminations et lutter contre elles<sup>79</sup>, ce registre apparaissant plus légitime, car peut-être plus relayé par l'Institution<sup>80</sup>. D'ailleurs, la pleine reconnaissance et l'appropriation des problèmes de harcèlement par l'Éducation nationale se sont traduites ces dernières années par la promotion d'une doctrine de l'intervention, s'appuyant sur plusieurs dispositifs complémentaires, qui commence à donner des résultats encourageants. Cette approche ne permet pas, toutefois, de prendre en compte l'ensemble de la problématique<sup>81</sup>. De manière générale, les approches indirectes d'intervention

79. D'après les résultats de l'enquête SIMIS, entre 20 à 25 % des incidents à motivation raciste et discriminatoire interviennent dans le cadre d'un harcèlement (voir le rapport de la CNCNDH).

80. Il est à noter que l'institution donne ces dernières années des signes s'apparentant à la reconnaissance du problème. On peut notamment citer les efforts de sensibilisation des référents académiques harcèlement à la question des discriminations, l'organisation d'un séminaire national de formation en 2017 sur « la mesure, l'analyse et la prévention des discriminations », ou encore les travaux menés par le Réseau national de lutte contre les discriminations à l'école (<http://reseau-lcd-ecole.ens-lyon.fr/>), avec le soutien du CGET. Les efforts en vue de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire, en faveur de davantage de mixité sociale et scolaire, doivent être relevés.

81. Si cette approche permet de prévenir une partie des situations problématiques entre élèves, elle ne permet pas d'appréhender toutes les situations de discrimination. C'est par exemple le cas des mécanismes en milieu scolaire susceptibles de produire ou d'entretenir des inégalités de traitement, de nombreux travaux de recherche insistant particulièrement sur les étapes de l'orientation scolaire, de la recherche d'un stage, voire de la constitution des classes. Voir notamment Rémi Thibert, « Discriminations et inégalités à l'école », *Dossier de veille de l'IFÉ*, n° 90, Lyon : ENS de Lyon, février 2014 ; C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon (dir.), *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, Ined/Insee, 2015 ; E. Druez, « Réussite, racisme et discriminations scolaires. L'expérience des diplômés.e.s d'origine subsaharienne en France », *Terrains & travaux*, n° 29, février 2016, p. 21-41.

tendent à perdre de vue le vécu des victimes, ainsi que tout un pan de la question, notamment lorsqu'il s'agit de discriminations indirectes et/ou institutionnelles mettant en cause des mécanismes internes à l'administration et aux services publics. Or les discours de principe promus par l'État ne seront entendus que si les expériences sociales vécues par les personnes sont en adéquation, d'autant plus dans le cadre de leurs interactions avec les pouvoirs publics. C'est pourquoi il serait nécessaire que la lutte contre les discriminations soit pleinement intégrée dans le champ des politiques publiques, sans omettre celles fondées sur le critère de l'origine réelle ou supposée des personnes, et en adoptant une approche intersectionnelle (prenant en compte les situations de discriminations multiples) et multisectorielle (prenant en compte l'interdépendance des sphères sociales : scolarité, travail, accès au logement, etc.).

À cet égard, il convient de relever une évolution significative, dans le sillage du Comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté qui a placé la lutte contre les discriminations au rang de priorité transversale des politiques publiques. Cette mobilisation doit être poursuivie et se concrétiser par des mesures de promotion de l'égalité et de lutte effective contre les discriminations. En ce sens, si les annonces du Président de la République sont encourageantes<sup>82</sup>, la baisse générale des moyens alloués pour y parvenir – notamment ceux de la politique de la ville – est inquiétante.

La CNCDH invite la DILCRAH à se saisir de la question des discriminations directement ou indirectement liées au racisme, en promouvant une doctrine de l'intervention, dans la mesure où le rôle de coordination en matière de lutte contre les discriminations semble lui être de plus en plus dévolu<sup>83</sup>, et qu'elle est déjà mobilisée sur plusieurs chantiers s'y rapportant. Dans l'élan engagé par le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (2015) et à la suite des récentes annonces du Président de la République sur ce sujet, l'ensemble des ministères, dans leur champ d'action respectif, devrait être partie prenante à cette réflexion et action interministérielles, en privilégiant une approche intersectionnelle (prenant en compte les situations de discriminations multiples) et multisectorielle (prenant en compte l'interdépendance des sphères sociales : scolarité, travail, accès au logement, etc.).

### **3) Inclure un volet sur la lutte contre le racisme et les discriminations à raison de l'origine réelle ou supposée dans le monde du travail**

Dans la continuité des travaux engagés par le précédent gouvernement, le prochain Plan devrait mettre particulièrement l'accent sur le monde du travail<sup>84</sup>, qui n'est pas épargné par le racisme et qui est particulièrement touché par les discriminations à raison de l'origine (accès au stage et à l'emploi, accès au CDI,

82. « Il est une autre mission que le retour de l'État se doit de prendre à bras-le-corps, c'est celle de réduire, de manière volontariste, les discriminations qui frappent les quartiers sous plusieurs formes ». Plusieurs mesures ont été évoquées : plan de formation à la lutte contre les discriminations pour les managers ; publication des résultats des *testings* ; lutte contre les discriminations à l'embauche (discours du 14 novembre 2017, à Tourcoing).

83. C'est ce qu'il ressort de la contribution de la DILCRAH au rapport 2016 de la CNCDH et du récent mandat qui lui a été confié sur la lutte contre la haine et les discriminations envers les LGBT.

84. Le Plan 2015-2017 n'a abordé cette question que sous l'angle de l'action de groupe.

inégalités de salaire, situations de harcèlement, etc.)<sup>85</sup>. Si l'opération de *testing* fondée sur l'envoi de CV à des grandes entreprises (aboutissant à la publication des résultats dans une logique de *name and shame*) doit être saluée, cette seule entrée ne suffira pas à changer la donne. Plusieurs constats peuvent être dressés.

Ces questions ne sont pas suffisamment internalisées dans les entreprises et les administrations, dans le cadre de la gestion des ressources humaines et du dialogue social, malgré l'accord national interprofessionnel en faveur de la diversité signé en 2006 par une large majorité d'organisations syndicales<sup>86</sup>. Si leur implication s'accroît, ces questions apparaissent encore souvent « sous-traitées » aux associations et aux tribunaux pour les cas les plus graves et manifestes. Il apparaît que les entreprises et les administrations ne savent pas toujours comment appréhender ces problématiques et se retrouvent souvent désarmées face à des situations graves, comme celles d'injures racistes ou de situation de harcèlement au travail du fait de l'origine des personnes, ce qui peut se traduire par de l'inaction, voire par l'étouffement du problème, la fonction publique n'étant pas épargnée<sup>87</sup>. À ce propos, la CNCDH souligne que les représentants de plusieurs syndicats membres ont regretté la trop faible place accordée au monde du travail et aux syndicats<sup>88</sup> dans le Plan 2015-2017, et ont fait part de leur souhait d'être davantage entendus par la DILCRAH. Le dialogue social est en effet un cadre essentiel pour favoriser dans les entreprises et les administrations le « travailler ensemble » et lutter contre les divisions entre travailleurs (par ex., entre les travailleurs détachés et leurs collègues), susceptibles d'alimenter les mécanismes de rejet et d'intolérance. Il apparaît par ailleurs souhaitable de soutenir la mise en œuvre de la Charte de la diversité en entreprise<sup>89</sup>, qui s'inscrit dans la démarche « RSE », en engageant une réflexion sur le renforcement de l'engagement volontaire, via la mise en place d'actions concrètes, et l'instauration d'indicateurs de suivi des pratiques.

85. Voir notamment : les résultats de *testing* sollicité par le Groupe CASINO et réalisé par ISM CORUM, juin 2008 ; M.-A. Valfort, *Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité*, Institut Montaigne, octobre 2015 ; C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon (dir.), *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, INED, INSEE 2015 ; France Stratégie, *Le coût économique des discriminations*, septembre 2016 ; Défenseur des droits, « Accès à l'emploi et discriminations liées aux origines », *Études et Résultats*, septembre 2016 ; J.-C. Sciberras, rapport sur le suivi de la mise en œuvre des propositions du groupe de dialogue sur la lutte contre les discriminations en entreprise, novembre 2016.

86. L'accord vise notamment à garantir aux salariés l'égalité de traitement en matière de recrutement, de rémunération, de formation professionnelle et de déroulement de carrière. Les rapports sur la lutte contre les discriminations en entreprise, sous l'égide de J.-C. Sciberras (mai 2015 et novembre 2016), contiennent 18 propositions, dont quatre sont supposées relever de la responsabilité des partenaires sociaux. Le rapport de suivi de 2016 souligne néanmoins que ces derniers ont été peu enclins à s'en saisir.

87. Audition de Sophie Latraverse, directrice du secrétariat général du Défenseur des droits, 9 novembre 2017. Dans sa contribution écrite au rapport 2016 de la CNCDH, le Défenseur des droits fait état de plusieurs réclamations de ce type et de l'incapacité de réagir de manière pertinente de l'employeur face à la gravité des faits allégués.

88. L'appel intersyndical du 5 juin 2015 trace bien le cadre et l'esprit de l'action syndicale contre le racisme : après le 11 janvier : « Vivre ensemble, travailler ensemble... » – Texte commun et engagements partagés des organisations syndicales CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA, FSU et Solidaires (daté du 5 juin 2015).

89. Au 1<sup>er</sup> novembre 2017, 3 714 entreprises ont signé la charte. Elle propose une démarche volontaire pour des entreprises souhaitant favoriser le pluralisme et la diversité en leur sein, à travers les recrutements et la gestion des carrières.

Cette absence de mobilisation se couple d'un manque de formation. La formation à la non-discrimination des chargés de recrutement des grandes entreprises, actée par la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté*<sup>90</sup>, constitue une avancée mais elle ne mentionne pas explicitement les managers, qui sont souvent partie prenante du processus de recrutement et d'avancement. En outre, dans la dynamique lancée par la Charte de la diversité (2004) et le Label diversité (2008)<sup>91</sup>, il apparaît que les discriminations liées à l'âge, au genre et au handicap ont nettement reculé, à l'inverse de celles liées à l'origine<sup>92</sup>.

L'absence d'indicateurs de discrimination qui différencie les discriminations à raison de l'origine des autres (dont l'âge, le genre ou encore le handicap) constitue un véritable obstacle, dans la mesure où lutter contre les discriminations implique de pouvoir les mesurer pour appréhender leur ampleur et évaluer les résultats obtenus après une politique active visant à les combattre. Pourtant, de tels outils existent bel et bien, sans qu'ils soient apparentés à des statistiques ethniques, mais ils sont encore peu connus et utilisés. C'est par exemple le cas du *testing*<sup>93</sup>. Ce dernier est aujourd'hui reconnu comme un élément de preuve par la jurisprudence et, depuis 2016, par la loi<sup>94</sup> en ce qu'il permet d'établir l'existence d'une discrimination. Il est néanmoins encore trop méconnu comme outil permettant d'évaluer l'ampleur de ce type de discriminations. Pour ce faire, ces opérations doivent être renouvelées à intervalles réguliers pour assurer un suivi des améliorations, sans se contenter d'opérations ponctuelles qui révèlent à chaque fois la persistance du problème<sup>95</sup>. Les entreprises pourraient se saisir davantage de ces outils, notamment dans le cadre de la transposition prochaine de la directive 2014/95/UE dite « RSE » introduisant, pour certaines d'entre elles, des règles de publication de leurs informations extrafinancières, incluant entre autres les mesures prises pour lutter contre les inégalités de traitement et les discriminations. Des initiatives européennes intéressantes méritent par ailleurs d'être soulignées, à l'image de l'ordonnance-cadre tendant à lutter contre la discrimination d'octobre 2017 votée par la région bruxelloise qui renforce les moyens de contrôle<sup>96</sup>.

90. L'article 214 de la loi 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté* impose aux entreprises d'au moins 300 salariés, ainsi qu'à celles spécialisées dans le recrutement, de former à la non-discrimination à l'embauche leurs salariés chargés des missions de recrutement au moins une fois tous les cinq ans (article L 1131-2 du Code du travail).

91. Créé en 2008, le « Label diversité » valorise les meilleures pratiques de prévention de toutes les discriminations reconnues par la loi en matière de gestion des ressources humaines et de dialogue social par les employeurs privés comme publics. Près de 350 organismes employant près de 900 000 personnes l'ont obtenu.

92. Voir notamment Institut Montaigne, *Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ?*, septembre 2014.

93. D'autres outils sont possibles. Voir notamment Défenseur des droits, « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances. Guide méthodologique à l'usage des acteurs de l'emploi », 2012.

94. La loi admet le principe du *testing* non seulement comme mode de preuve d'une infraction, mais également, depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*, comme mode de preuve recevable en droit civil au soutien d'une action en responsabilité.

95. Certaines entreprises, comme Peugeot Citroën ou Casino, ont réalisé un *autotesting* scientifique. Ce procédé est également utilisé par le BIT, les associations et, plus récemment, le gouvernement français.

96. BC, 5 oct 2017 – *Ordonnance tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et à promouvoir l'égalité de traitement* (<http://unia.be/fr/legislation-et-recommandations/legislation/bc-5-oct-2017-ordonnance-tendant-a-lutter-contre-certaines-formes-de-discriminations-et-a-promouvoir-egalite-de-traitement>).

La CNCDH recommande à la DILCRAH de s'engager dans la lutte contre le racisme et les discriminations dans le monde du travail, en y consacrant un volet du prochain plan. Plusieurs pistes d'action complémentaires sont envisageables. D'une part, il serait souhaitable que la DILCRAH engage un dialogue soutenu avec les partenaires sociaux, conformément au souhait exprimé par plusieurs d'entre eux, pour inscrire davantage ces questions dans le cadre du dialogue social (au sein des instances représentatives du personnel, des branches et des entreprises), et en redynamisant le cas échéant l'accord national interprofessionnel en faveur de la diversité (2006) et l'engagement volontaire des entreprises signataires de la Charte de la diversité. D'autre part, l'instauration d'une obligation de création d'indicateurs de non-discrimination à raison de l'origine (à l'instar du *testing*, pouvant être réalisé par un expert indépendant ou autoréalisé au sein de l'entreprise) dans les entreprises et administrations, pourrait permettre de mesurer et évaluer les progrès réalisés. Enfin, il pourrait être envisagé d'élargir l'obligation de formation à la non-discrimination dans les entreprises d'au moins 300 salariés, notamment aux personnels de gestion des ressources humaines et aux managers, et d'inclure un module obligatoire sur les indicateurs en matière de discrimination à raison de l'origine, pour en faciliter la pleine appropriation.

#### 4) Veiller à l'exemplarité accrue de l'État et des élus de la République

##### a) Veiller à la prise de parole publique

###### *Le rôle des responsables politiques*

Lors du colloque intitulé « ouvrir le regard porté sur l'Autre » organisé par la CNCDH le 11 octobre 2016, à Saint-Denis, l'impact de la parole publique, que ce soit celle de responsables politiques ou de figures médiatiques, sur l'appréhension de l'altérité et sur la stigmatisation de certains groupes a été mis en exergue. De graves dérapages, dans le cadre d'un contexte propice aux relents de discours xénophobes et à connotation raciste (échéances électorales, attentats terroristes, question de l'immigration, de l'accueil des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants dits économiques, débat autour de la laïcité...), ont occupé ces dernières années l'espace médiatique. S'il ne s'agit bien heureusement pas de la tendance générale, une vigilance accrue doit être portée à ces discours anxiogènes tendant à exploiter ou ancrer des préjugés, à banaliser la parole raciste dans l'ensemble de la société française et à nuire aux efforts consentis par ailleurs pour lutter contre ces phénomènes. À cet égard, la CNCDH salue l'action de la DILCRAH qui a consisté à condamner publiquement les dérapages de certaines prises de parole publiques et à signaler aux parquets les propos tenus par des élus lui paraissant pouvoir faire l'objet de poursuites.

La CNCDH invite la DILCRAH :

- à être particulièrement vigilante sur les discours de haine tenus par les élus de la République et à l'égard de ceux aspirant à le devenir ;
- à en appeler aux différents partis politiques pour que tous s'engagent, par-delà les clivages idéologiques traditionnels, à veiller autant que possible à la dignité des propos tenus par leurs adhérents dans la sphère publique ;
- à encourager les partis politiques à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste dans sa version révisée, conformément au souhait émis par le congrès du Conseil de l'Europe<sup>97</sup>.

97. Résolution 415 adoptée par le Congrès du Conseil de l'Europe le 29 mars 2017 <https://rm.coe.int/16806fe487>

### *Le rôle des médias*

Les médias contribuent incontestablement à forger des représentations sur les autres. Ils participent également à créer du lien social car ils constituent un lieu de résonance permettant à une société donnée de prendre conscience de la communauté de destin de ses membres, en temps de liesse comme de crise. La responsabilité des acteurs de l'audiovisuel est ainsi triple :

- représenter à la fois plus et mieux la diversité de la société française pour lutter contre les phénomènes d'exclusion, d'incompréhension et d'isolement<sup>98</sup> ;
- donner davantage la parole aux tenants d'une vision pacifiée et positive de la France plurielle pour faire contrepoids aux discours alarmistes et déclinistes de personnalités bénéficiant pour certaines d'une large couverture médiatique ;
- s'engager à ce que la composition des travailleurs du secteur de l'information, des médias et de la communication reflète la pluralité de la société française.

La CNCNDH invite la DILCRAH, en lien avec le ministère de la Culture et le Conseil supérieur de l'audiovisuel, à soutenir et mettre en place des actions visant à atteindre ces objectifs<sup>99</sup>. *A minima*, il conviendrait de s'assurer que les acteurs des médias soient formés à la rhétorique discriminatoire, pour qu'ils soient à même de l'identifier et de réagir en conséquence.

### ***b) S'assurer que l'ensemble des agents de la fonction publique responsables du recrutement, et ceux en contact avec le public, soient sensibilisés à ces questions, et veiller à la pertinence des modules de formation dédiés***

Les agents exerçant une mission de service public doivent être les premiers engagés dans la lutte contre toutes les formes de racisme, en adoptant un comportement irréprochable, dans le respect des règles de déontologie professionnelle. L'attention doit particulièrement portée sur les agents parties prenantes dans le processus de recrutement<sup>100</sup>, ainsi que ceux les plus en contact avec le public. À cet égard, les efforts engagés ces dernières années, en lien avec la démarche engagée par les différents ministères de double labellisation à la diversité à l'égalité professionnelle, doivent être poursuivis, dans le cadre

98. D'après le Baromètre 2016 de la diversité du CSA, si la distribution des rôles reste nettement plus favorable aux personnes perçues comme « blanches », la situation s'améliore quelque peu avec une représentation à hauteur de 16 % des « personnes perçues comme non-blanches » (contre 14 % en 2014 et en 2015). Toutefois, elles sont encore trop souvent présentées sous un mauvais jour, avec une surreprésentation dans les activités marginales ou illégales (<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-observatoires/L-observatoire-de-la-diversite/Les-resultats-de-la-vague-2016-du-barometre-de-la-diversite>). Parmi les dispositifs intéressants, on peut souligner « Images de la diversité », devenu « Fonds images de la diversité » intégré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 au règlement général des aides du Centre national du cinéma et de l'image animée, qui vise à soutenir la création cinématographique et audiovisuelle afin de refléter plus fidèlement la diversité française.

99. La CNCNDH n'a pas suffisamment travaillé sur le sujet pour cibler des propositions d'action utiles à mettre en œuvre. Aussi invite-t-elle la DILCRAH à se rapprocher du ministère de la Culture et du CSA pour cibler les actions à mettre en œuvre. Elle signale également que plusieurs propositions intéressantes ont été émises lors du colloque « *Audiovisuel : comment mieux représenter la diversité de la société française ?* » qui s'est tenu au Conseil national de l'audiovisuel (CSA) le 6 octobre 2015 (<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-dossiers-d-actualite/Colloque-Audiovisuel-comment-mieux-representer-la-diversite-de-notre-societe>)

100. Rapport de Yannick L'Horty remis au Premier ministre sur les discriminations dans l'accès à l'emploi public, juin 2016.

du Forum de l'action publique et du chantier « Action publique 2022 » visant à rénover les politiques de ressources humaines dans la fonction publique<sup>101</sup>.

En matière de formation initiale et continue des agents, il est à noter l'existence d'une kyrielle de modules abordant les questions de racisme et de discrimination. S'il est pertinent de concentrer les efforts sur les professions en contact avec le public (à l'instar des enseignants, des personnels de police et de gendarmerie, des personnels de justice), la maquette des formations disponibles manque de visibilité et, à la connaissance de la CNCDH, aucune étude d'ampleur n'a été conduite pour évaluer la pertinence des contenus, des techniques et des choix pédagogiques retenus au regard des objectifs poursuivis et des attentes des agents, malgré l'utilité que représenterait une telle démarche.

La CNCDH recommande que le module obligatoire de sensibilisation à la lutte contre le racisme et les discriminations<sup>102</sup>, actuellement destiné aux nouveaux agents de la fonction publique d'État, soit décliné dans le champ de la formation continue des agents de l'État et déployé dans le cadre de la formation initiale et continue des agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale<sup>103</sup>. En outre, elle invite la DILCRAH, d'une part, à dresser un état des lieux de l'ensemble des formations proposées aux fonctionnaires sur les questions de racisme et de discrimination ; et, d'autre part, à envisager la conduite d'une mission d'évaluation des modules de formation proposés aux agents de la fonction publique en contact avec le public sur ces questions pour s'assurer de leur pertinence et envisager, le cas échéant, des voies d'amélioration possibles. Une telle mission pourrait être confiée à l'inspection générale de l'administration, en lien avec les écoles de formation et leurs partenaires institutionnels et associatifs. En outre, la CNCDH recommande à la DILCRAH d'encourager les écoles de formation à s'appuyer le plus largement possible sur l'état des lieux qu'elle dresse chaque année sur le racisme en France, pour disposer de données à jour sur l'évolution et les caractéristiques des manifestations de racisme, les dynamiques qui les sous-tendent, ainsi que sur leurs conséquences sur le vivre ensemble et la trajectoire de vie des personnes.

101. Il s'agit entre autres de la campagne nationale de sensibilisation « Les compétences d'abord », de la campagne de *testing* volontaire dans une quarantaine de grandes et petites entreprises, de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique, signée le 17 décembre 2013 par la ministre chargée de la Fonction publique et le Défenseur des droits, ou encore de diverses mesures visant à diversifier les profils des élèves fonctionnaires. À compter de 2018, un rapport biennal sur la lutte contre les discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique sera élaboré par la DGAFP comme le prévoit la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*.

102. L'IRA de Nantes a été mandaté par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la DILCRAH pour mettre en place un module de sensibilisation à la lutte contre les préjugés, le racisme et les discriminations de tous les nouveaux agents de la fonction publique d'État, qui insiste particulièrement sur les comportements attendus d'eux dans l'exercice de leur fonction. Cette formation peut représenter une réelle plus-value, en ce qu'elle peut permettre de prendre conscience des biais inconscients et des préjugés présents en chaque individu et, à terme, agir sur les pratiques discriminatoires directes ou indirectes qui en découlent. Plus d'une centaine de formateurs ont déjà été formés et forment à leur tour des agents sur le terrain. Ce dispositif s'inscrit dans le processus de préparation des ministères à la candidature au Label Diversité. À ce jour, elle ne concerne toutefois que les agents de la fonction publique d'État, et non ceux des fonctions publiques hospitalière et territoriale.

103. Le rapport l'Horty a mis en évidence que les fonctions publiques territoriale et hospitalière n'étaient pas épargnées par les discriminations.

### **c) En finir avec l'exclusion persistante de l'école d'une partie des enfants à raison de leur origine réelle ou supposée**

Si l'accès à certains droits et services publics peut être marqué par des discriminations directes et/ou indirectes toujours intolérables, celles qui consistent à refuser l'accès à l'école à un enfant en raison de son origine réelle ou supposée sont particulièrement inadmissibles. Outre le fait que l'accès à l'éducation a des répercussions tout au long de la vie d'une personne, l'école est et doit rester le lieu par excellence de l'apprentissage du vivre ensemble, et non un lieu d'exclusion. L'accès à l'éducation est une exigence constitutionnelle<sup>104</sup> mise en œuvre par les dispositions de l'article L. 111-1 du Code de l'éducation qui dispose que « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* », autrement dit à toute personne résidant sur le territoire national. L'obligation scolaire de 6 à 16 ans, et plus généralement le respect du droit à l'éducation, s'impose tant à l'enfant et à ses responsables légaux qu'aux pouvoirs publics<sup>105</sup>. Il est dès lors inacceptable que des enfants se voient refuser l'accès à l'école, surtout quand sont en cause des pratiques hétérogènes et opaques de certains élus de la République et l'absence d'une action publique globale, coordonnée et proactive visant à mettre fin à ces atteintes répétées au droit à l'éducation<sup>106</sup>. Ce alors même que la CNCDH, à l'instar de nombreux acteurs associatifs et institutionnels (Nations unies, Conseil de l'Europe, Défenseur des droits...), alerte depuis plusieurs années les autorités sur l'urgence et la gravité de la situation. Le comité des droits de l'enfant des Nations unies, dans ses dernières observations adressées à la France (2016), a notamment exprimé ses inquiétudes sur le non-respect du droit à la scolarisation des enfants au prétexte de leur origine réelle ou supposée en appelant l'État à « *garantir à tous les enfants le droit à l'éducation sans discrimination* »<sup>107</sup>. Presque trente ans après l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre 1989, il serait plus que temps que ce droit fondamental soit enfin garanti à chaque enfant.

Cette absence de réponse d'ampleur est d'autant plus inacceptable que, pour les enfants qui en sont victimes<sup>108</sup>, se voir privé d'école, levier essentiel d'intégration et d'insertion professionnelle, risque d'attiser, voire conforter, le rejet dont ils

104. Préambule de la Constitution de 1946, treizième alinéa.

105. « *L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans. la présente disposition ne fait pas obstacle à l'application des prescriptions particulières imposant une scolarité plus longue* » (article L. 131-1 du Code de l'éducation).

106. D'autres facteurs d'explication doivent être pris en considération : obstacles administratifs, éloignement des lieux de vie des écoles (ou inaccessibilité pour les transports en commun), expulsions entraînant de fait une rupture plus ou moins longue dans la scolarisation, barrières matérielles à la scolarisation directement liées aux conditions de vie (achat de vêtements, coût de la cantine...).

107. Le Comité « *constate avec préoccupation [...] que certaines catégories d'enfants, en particulier les enfants handicapés, les enfants qui vivent dans des bidonvilles, les enfants migrants non accompagnés (en particulier à Mayotte) et les enfants en situation de conflit avec la loi, ont du mal à entrer, à rester et à revenir dans le système éducatif et dans les activités et structures liées à l'école* » et recommande ainsi à l'État « *de garantir à tous les enfants le droit à l'éducation sans discrimination* » (Observations finales du comité des droits de l'enfant concernant le cinquième rapport périodique de la France, 23 février 2016, §71).

108. Il s'agit plus particulièrement, en France hexagonale, des enfants roms (ou désignés comme tels) vivant en bidonvilles et, dans les outre-mer – et à plus forte raison en Guyane et à Mayotte –, des enfants étrangers (ou perçus comme tels) ou appartenant à des groupes spécifiques (tels les Amérindiens ou les Bushinengué en Guyane).

peuvent déjà être victimes. Jusque-là, ni le ministère de l'Éducation nationale<sup>109</sup> – bien qu'il faille noter quelques initiatives intéressantes –<sup>110</sup>, ni l'éphémère secrétariat d'État à l'Égalité réelle, ni la DILCRAH, n'a joué le rôle de chef de file de l'action publique pour s'assurer du respect du droit à l'éducation pour tous. Il conviendrait de lancer une dynamique de changements autour d'un chef de file bien identifié et impliquant l'ensemble des acteurs concernés (ministère de l'Intérieur, DIHAL, collectivités locales, préfets, services déconcentrés de l'État, associations, etc.) pour réfléchir aux cadres d'une politique publique efficace et coordonnée. Sur ce plan, la dimension interministérielle de la DILCRAH devrait permettre une réponse plus efficace. En outre, il ne faudrait pas que les sensibles améliorations, liées à l'implication de plusieurs acteurs (associations, préfectures, Défenseur des droits en cas de saisine, etc.) visant à faire intervenir la préfecture pour procéder à une inscription scolaire d'office, dispensent les élus locaux, pour des raisons politiques, de procéder à l'inscription administrative des enfants dans les écoles élémentaires et primaires, en attendant l'intervention du préfet.

La CNCDH, appelant les pouvoirs publics à prendre la mesure de l'urgence et de la gravité de la situation, recommande d'engager une action interministérielle, globale, proactive et coordonnée permettant à tous les enfants d'être scolarisés, quelle que soit leur origine réelle ou supposée, conformément aux lois en vigueur. À cet égard, elle renvoie aux recommandations, précises et complémentaires, formulées dans ses travaux antérieurs, notamment dans l'édition 2016 du rapport *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* (p. 177-181), et son avis du 6 juillet 2017 *sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*. Il s'agirait en outre de répondre à l'une des recommandations formulées par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies à la France en 2016, et d'envoyer un signal fort à l'orée de la célébration prochaine des trente ans de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La CNCDH souhaite aussi relayer des remontées inquiétantes qui lui sont parvenues, à savoir que des enfants seraient au cours de leur scolarité, en particulier dans les établissements publics du second degré, victimes de rejet, voire d'exclusion, en raison de leur confession réelle ou supposée. Cette question a déjà fait l'objet de discussions au sein des gouvernements successifs, mais les pistes de réponse envisagées ne sont pas encore visibles. Tout comme l'exclusion de certaines catégories d'enfants aux portes de l'école, les processus d'exclusion à l'œuvre au sein même des écoles et établissements scolaires doivent être vigoureusement combattus.

La CNCDH recommande à la DILCRAH de se saisir des processus d'exclusion à l'œuvre au sein même des écoles et établissements scolaires à l'égard de certains élèves en raison de leur origine ou de leur religion réelle ou supposée, en y invitant également le ministère de l'Éducation nationale.

109. Son action s'est principalement cantonnée, jusqu'à aujourd'hui, à la publication de circulaires et d'instructions.

110. On peut citer l'enquête nationale portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés, renouvelée en 2014, visant à permettre un suivi des parcours scolaires des EANA au niveau national, mais qui ne renseigne pas sur les enfants non scolarisés. Le ministère de l'Éducation nationale, en lien avec le ministère de l'Intérieur, a également élaboré un guide consacré à la scolarisation des enfants allophones qui devrait être prochainement envoyé aux maires (audition du ministère de l'Éducation nationale, le 22 novembre 2017).

## 4. Réguler l'espace numérique pour lutter contre les discours de haine sur l'Internet

### A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017

La prolifération inquiétante des contenus haineux sur la Toile, depuis le milieu des années 2000 (révolution du « Web 2.0 ») pose la question de l'efficacité des politiques mises en œuvre et de l'effectivité des dispositifs juridiques existants, en particulier de l'arsenal répressif. Dans l'ensemble, il apparaît que les pouvoirs publics se retrouvent souvent désarmés pour encadrer ce nouveau mode d'expression et de communication, qui vient bousculer le monopole des médias et des professionnels des médias traditionnels ayant une connaissance et une pratique de la déontologie de la communication publique. Dès lors, ériger la lutte contre les discours de haine au rang d'axe prioritaire du Plan national d'action est tout à fait pertinent. Si quelques avancées notables doivent être soulignées, les moyens mobilisés ne sont manifestement pas encore à la hauteur des enjeux.

S'agissant des avancées, la mise en service de la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) par le ministère de l'Intérieur en 2009, ainsi que l'installation en son sein d'une cellule « Discriminations sur le Web » en 2015<sup>111</sup>, répondant à une recommandation formulée par la CNCDH, doivent être saluées (action 18). Avec peu de moyens à sa disposition, cette équipe composée d'une vingtaine d'enquêteurs<sup>112</sup> exerce une compétence transversale couvrant un champ d'infractions particulièrement large (atteintes aux mineurs, terrorisme, discours de haine, escroqueries et extorsions, etc.). Cette plateforme effectue un travail remarquable, comme plusieurs des membres de la CNCDH ont pu le constater lors d'une visite sur site le 12 avril 2016 et dispose d'une visibilité grandissante<sup>113</sup>, comme en témoigne l'inflation des signalements, ce dont il faut se réjouir.

En sus de l'approche pénale (centralisation, traitement et transmission aux services de police compétents des signalements reçus), doit être mise en exergue l'approche partenariale initiée à plusieurs niveaux, qui constitue probablement une des pistes les plus sérieuses pour lutter contre toutes les formes de criminalité numérique. PHAROS entretient un dialogue constant avec les acteurs compétents au niveau national (autorités publiques, associations, etc.) et international (instances européennes et internationales, etc.), ainsi qu'avec les intermédiaires de l'Internet (fournisseurs d'accès, hébergeurs, sites de référencement). Par

111. Les quatre enquêteurs de l'équipe sont formés à la qualification de la délinquance raciste et à ses spécificités procédurales, leur mission étant principalement d'assurer le traitement des signalements relatifs à des contenus haineux, d'initier les enquêtes judiciaires subséquentes, et d'effectuer une veille et une détection en amont des contenus haineux.

112. L'équipe est composée de vingt-six personnes (vingt policiers et six gendarmes) dont quatre enquêteurs au sein de la « cellule discrimination sur le Web ». PHAROS est notamment soutenu par l'AFPI, association en charge du site Point de Contact, pour sélectionner, qualifier juridiquement et orienter les signalements des internautes et des associations.

113. L'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), auprès duquel est placée la plateforme PHAROS, dispense des conférences et formations pour présenter l'activité de PHAROS, notamment dans le cadre de la session de formation continue des magistrats sur « Le racisme en France » organisée par la CNCDH.

ailleurs, un groupe de contact permanent « contenus de haine en ligne » se réunit tous les trimestres, afin d'instaurer un dialogue entre l'État (ministère de l'Intérieur, de la Justice, secrétariat d'État au Numérique) et les opérateurs du numérique<sup>114</sup>. Cette dynamique est relayée par le tissu associatif, qui procède à de nombreux signalements et tente également d'améliorer la coopération avec les acteurs du Net, mais aussi par les instances européennes. Citons notamment le code de conduite signé en mai 2016 entre la Commission européenne et les *IT Companies* (Facebook, Microsoft, Twitter et Youtube), qui les engage à lutter contre les discours de haine en ligne dans tous les pays européens<sup>115</sup>, et les travaux de l'INACH (*International Network Against Cyber Hate*), notamment son projet soutenu par la Commission européenne depuis 2016 *Research, report, remove : countering cyberhate*<sup>116</sup>. Le mouvement contre les discours de haine déployé depuis janvier 2017, à l'initiative du Conseil de l'Europe, doit également être relevé<sup>117</sup>.

Enfin, face au retard accumulé par les associations antiracistes sur les réseaux sociaux, le soutien de la DILCRAH aux associations au cours de ces trois dernières années pour construire et développer leur écosystème numérique, et ainsi développer leurs « services à la population » (en lien avec les actions 21 et 24) est opportun. Les membres de la CNCDH font ainsi état d'avancées appréciables : action juridique dédiée aux discours de haine sur le Net ; partenariats au niveau européen et avec les acteurs du Net, notamment pour développer des méthodes et des outils communs ; présence accrue de la parole antiraciste sur la Toile pour faire contrepoids à la déferlante de contenus haineux<sup>118</sup>. Les améliorations, en quelques années, sont encourageantes et doivent être soutenues sur le long terme par la DILCRAH pour « gagner la bataille des idées » sur internet, en valorisant également le « cyberactivisme », forme de militantisme qui peut avoir tendance à être dépréciée<sup>119</sup>. Une dynamique intéressante est en train de se mettre en place et commence petit à petit à faire bouger les lignes. Il s'agit de la soutenir et de la promouvoir.

114. Ce groupe a été constitué à l'initiative conjointe de M. Thierry Delville, délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces, et de la DILCRAH.

115. Code de conduite relatif aux discours haineux illégaux en ligne du 31 mai 2016 : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1937\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_fr.htm)

116. Il s'agit d'un réseau composé de vingt-deux organisations spécialisées dans la lutte contre les discours de haine sur le Web. La LICRA est le coordinateur français en son sein depuis 2009.

117. La campagne du Conseil de l'Europe « Mouvement contre les discours de haine » sur les réseaux sociaux, est déclinée en France afin de lutter contre la désinformation, les théories du complot, les discours de haine et prévenir les radicalisations. <https://www.nohatespeechmovement.org/>

118. À titre d'illustration, la campagne « *No Likes For Racism* », initiée par la LICRA avec Facebook France, pour inciter les jeunes à contrer le racisme ordinaire sur internet a été vue 7 millions de fois sur Facebook. Peut également être citée la campagne française « *Get the Trolls Out* » engagée par l'ICFJ (*International center for journalists*) visant à inciter la jeunesse européenne à développer des outils pour combattre l'antisémitisme sur internet.

119. Il s'agit par exemple des « *sleeping giants* » qui interpellent les marques sur les réseaux sociaux, afin que ces dernières retirent leur publicité sur des sites de la fachsphère pour les affaiblir. Cette pratique est courante aux États-Unis et tend à se développer en France.

## B. Pour aller plus loin : poursuivre dans la voie engagée en mobilisant des moyens à la hauteur des enjeux

Le chemin à parcourir est encore long pour obtenir des résultats satisfaisants. Malgré quelques retraits de contenu, des blocages de site, des déréférencements<sup>120</sup> et parfois même des condamnations en justice<sup>121</sup>, sous-tendus par une prise de conscience progressive des acteurs du Net et une dynamique multi-acteurs plus offensive, une rapide consultation sur internet avec quelques mots-clés permet de constater que de nombreux propos haineux continuent à circuler en toute impunité. Plusieurs constats s'imposent.

*Premier constat* : PHAROS reçoit bien de nombreux signalements pour de tels propos, mais les délais de traitement sont souvent très longs (près d'un an), ce qui ne manque pas de contraster avec les dimensions d'instantanéité et d'interactivité qui caractérisent l'Internet. Ceci peut s'expliquer en partie par le fait que les signalements liés aux questions de terrorisme et de radicalisation et les urgences vitales sont traitées en priorité. Si cet état de fait est bien entendu compréhensible, il révèle également l'existence d'une équipe sous-dimensionnée pour faire face à la hausse des signalements reçus ces dernières années et, dès lors, le manque dommageable de moyens humains, matériels et techniques de la plateforme pour accomplir ses missions. Si l'on ajoute à ces longs délais de traitement la complexité et la longueur des actions menées pour obtenir ne serait-ce qu'un déréférencement, on est amené à s'interroger sur l'efficacité de l'action publique.

*Deuxième constat* : la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 *sur la confiance dans l'économie numérique* (LCEN)<sup>122</sup> souffre cruellement d'ineffectivité<sup>123</sup>. En la matière, le Plan 2015-2017 comprenait des mesures intéressantes (e-rappel à la loi, obligation faite aux hébergeurs de contenus destinés au public français de disposer d'une représentation juridique en France, distinction entre les hébergeurs passifs et actifs, simplification du dispositif de signalement, élaboration d'un cahier des charges contraignant pour les plateformes, mise en place d'avertissements et de sanctions à l'encontre des plateformes, etc.), dont certaines d'entre elles faisaient écho aux préconisations formulées par la CNCDH dans un avis dédié en 2015<sup>124</sup>. Mais la mise en œuvre de ces mesures, dans l'ensemble, s'est avérée insuffisante. C'est notamment le cas des deux mesures contenues dans l'action 17. La première visait à obliger les hébergeurs de contenus destinés au public français à disposer d'une représentation juridique en France, afin qu'ils soient soumis au droit français. Pour sa part, la CNCDH avait proposé de définir précisément le champ d'application

120. À titre d'exemple, PHAROS a adressé, en 2016, aux professionnels de l'Internet 834 demandes de blocage, 1929 demandes de déréférencement et 3129 demandes de retrait.

121. La DILCRAH mentionne ainsi, dans sa contribution écrite au rapport 2016 de la CNCDH, des signalements auprès de PHAROS ayant donné lieu à la condamnation d'auteurs de blogs, à des peines d'emprisonnement ferme, compte tenu de l'état de récidive qui avait été relevé, mais également à des peines alternatives à l'emprisonnement et à des mesures alternatives aux poursuites, telles que des stages de citoyenneté.

122. Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 *pour la confiance dans l'économie numérique*.

123. Rapport de Marc Robert, Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *Protéger les internautes. Rapport sur la cybercriminalité*, février 2014. Sur les failles de la LCEN, voir notamment J. Bossan, « Le droit pénal confronté à la diversité des intermédiaires de l'Internet », *RSC* 2013.

124. CNCDH, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, 12 février 2015 ; Rapports 2015 et 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

territorial de l'article 6 de la LCEN, ses dispositions devant s'appliquer à toute entreprise ayant son siège social à l'étranger et exerçant une activité économique dirigée vers le territoire français. Dans la mesure où les règles de responsabilité des prestataires de l'Internet ne sont pas satisfaisantes (complexité et absence corrélative de mise en œuvre), la seconde mesure portait sur la création d'un statut d'opérateur stratégique de l'Internet distinguant « *les hébergeurs passifs [...] et les sites de partage, réseaux sociaux, moteurs de recherche* » afin de renforcer la responsabilité des plateformes du numérique en clarifiant le régime applicable aux hébergeurs<sup>125</sup>. La CNCDH s'est elle-même prononcée à plusieurs reprises en faveur de la distinction entre les prestataires de l'Internet jouant un rôle passif et ceux jouant un rôle actif sur les contenus mis en ligne (notamment par le biais des services de référencement ou de classement et en procédant à des recommandations personnalisées aux internautes), en appliquant à ces derniers un régime de responsabilité renforcée (obligation de détection préventive des actes illicites, obligation d'information rapide des autorités publiques, coopération avec ces dernières pour identifier les auteurs d'une infraction). Il est regrettable que ni l'une ni l'autre n'ait été mise en œuvre.

*Troisième constat* : cette question dépasse les frontières nationales dans la mesure où, du fait du non-respect de leurs obligations légales par certaines sociétés commerciales étrangères<sup>126</sup>, les pouvoirs publics français sont trop souvent réduits à l'impuissance. Dès lors que cette absence de coopération est conjuguée à l'anonymat des internautes, l'autorité judiciaire française est mise en grande difficulté pour obtenir, dans les meilleurs délais, les éléments d'identification (adresse IP, etc.) des personnes suspectées d'avoir commis un délit. L'un des signes révélateurs est constitué des résultats de plusieurs *testings* réalisés en 2016 montrant l'absence d'effet d'une part importante des signalements réalisés auprès de plusieurs plateformes<sup>127</sup>, malgré les engagements

125. La LCEN garantit globalement le principe de « neutralité du réseau », au sens où elle consacre un principe de responsabilité limitée des prestataires du Web (fournisseurs d'accès et hébergeurs). S'agissant plus spécifiquement des hébergeurs, leur responsabilité (civile et pénale) ne peut pas être engagée « *s'ils n'avaient pas effectivement connaissance* » du caractère illicite des contenus stockés ou « *si dès le moment où ils ont eu cette connaissance, ils ont agi promptement pour retirer ces données ou en rendre l'accès impossible* » (articles 6-1-2 et 6-1-3 de la LCEN).

126. Précisément, certaines sociétés commerciales étrangères ne s'estiment pas tenues par les dispositions de l'article 6 II. de la LCEN qui impose aux acteurs de l'Internet de coopérer avec les autorités judiciaires et administratives pour permettre l'identification de personnes ayant contribué à la création de contenus illicites. La grande majorité des sites contenant des discours de haine sont hébergés par des entreprises dont le siège social est situé en Irlande ou aux États-Unis, et qui, pour cette raison, revendiquent l'extranéité juridique. En outre, il est regrettable que bien des entreprises étrangères ne s'estiment pas davantage liées par l'article 6 I. 7 de la LCEN permettant à l'autorité judiciaire de mettre à la charge des hébergeurs et des fournisseurs d'accès une obligation de surveillance spéciale (ciblée et temporaire) de certains comportements illégaux. Rappelons que, s'agissant de la répression des infractions relatives aux abus de la liberté d'expression, ces prestataires doivent également informer promptement les autorités publiques de toute activité illicite dont elles ont connaissance et rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces activités.

127. Un *testing* mené du 31 mars au 10 mai 2016 par SOS Racisme, SOS Homophobie et l'Union des étudiants juifs de France révèle que la presque totalité des signalements réalisés auprès des trois grandes plateformes de réseaux sociaux (Facebook, Tweeter, Youtube) reste sans effets. Sur les 586 contenus haineux signalés, seuls 4 % ont été retirés sur Twitter, 7 % sur Youtube et 34 % sur Facebook. Voir également le *testing* réalisé par la Commission européenne en décembre 2016 pour mesurer la réalité de la suppression des contenus haineux par les géants du Web, et la rapidité de cette suppression le cas échéant. Il en ressort que Facebook, Twitter, Youtube et Microsoft ne s'occupent en moins de 24 h que de la moitié des cas qui leur sont signalés par les internautes en France.

pris<sup>128</sup>. Après l'assignation en justice qui a suivi, par plusieurs associations anti-racistes françaises, des principaux réseaux sociaux et plateformes Internet, des améliorations sensibles ont toutefois été observées<sup>129</sup>. Aussi une politique de lutte efficace ne peut-elle faire l'économie, ni de l'instauration d'un dialogue avec les opérateurs du Net, ni à l'évidence d'une réflexion et d'une action à l'échelle européenne dans un objectif de régulation, l'un et l'autre axe devant encore être renforcés et consolidés.

*Quatrième et dernier constat* : l'action publique de lutte contre les discours de haine sur Internet, pour être pleinement efficace et effective, ne peut être appréhendée en vase clos, sans s'ancrer plus généralement dans la lutte contre l'ensemble des contenus et comportements illicites sur la Toile.

Partant de ces constats, et ne pouvant que relever le caractère nécessairement interministériel de la lutte contre le discours de haine sur Internet, la CNCDH encourage vivement l'État à poursuivre et à amplifier son action dans le cadre du prochain Plan d'action 2018-2020, voire d'envisager un plan d'action plus global de lutte contre les comportements et contenus illicites diffusés sur la Toile qui pourrait être piloté par le secrétariat d'État au Numérique. Quelle que soit la solution retenue, elle nécessite un portage politique fort, l'investissement de moyens à la hauteur des enjeux et des efforts déployés sur plusieurs terrains complémentaires :

- la poursuite et le renforcement du dialogue initié avec les acteurs de l'Internet, dans un objectif de régulation ;
- la poursuite et le renforcement de la réflexion et de l'action conduite à l'échelle européenne dans un objectif de régulation et d'établissement d'un socle commun de règles impératives, ce qui doit se traduire au mieux par le positionnement de la France comme un moteur de la coopération européenne en la matière, *a minima* par sa participation accrue aux travaux transversaux initiés par les différentes instances (notamment Union européenne et Conseil de l'Europe) ;
- le renforcement des moyens humains, techniques et matériels de PHAROS pour lui permettre de remplir ses missions multiples et en forte tension, à la hauteur de leur étendue et de leur importance ;
- le soutien du tissu associatif pour l'aider à structurer encore davantage son expertise et sa présence sur le Web, lui permettant ainsi de faire contrepoids à la déferlante de contenus haineux ;
- la mise en œuvre effective des réformes qui s'imposent pour améliorer les dispositifs issus de la loi LCEN, en procédant à une évaluation de sa mise en œuvre depuis 2010 (ce qui n'a étonnamment jamais été entrepris à la connaissance de la CNCDH) et en prenant en compte les nombreuses pistes de réforme émises par la CNCDH dans son *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet* et dans son rapport annuel *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*. Entre autres, il serait nécessaire d'engager une réflexion sur le régime de responsabilité des prestataires du Web et sur les conséquences

128. Code de conduite relatif aux discours haineux illégaux en ligne du 31 mai 2016 précité. En outre, ils ont une obligation légale de modération qui leur impose de retirer dans un bref délai les contenus manifestement illicites qui leur sont signalés.

129. Les associations ont constaté, à la suite d'un *testing* réalisé en mai 2017, que Twitter avait amélioré son dispositif de signalement et de traitement des contenus haineux. Il a ainsi été mis fin à la procédure judiciaire engagée contre Twitter. Les résultats du nouvel exercice de monitoring commandé par la Commission européenne devraient être communiqués en 2018.

juridiques des signalements, comme y invitent les récentes évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>130</sup>, et sur les cadres juridiques d'enquête (en envisageant notamment l'extension de l'enquête sous pseudonyme pour les discours de haine sur Internet).

## 5. Faire reculer significativement le « chiffre noir » et améliorer le traitement judiciaire du contentieux raciste

### A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017

#### 1) Des évolutions législatives qui vont dans le bon sens dont la mise en œuvre doit être suivie de près

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a investi le champ judiciaire de façon progressive depuis la loi n° 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 *relative à la lutte contre le racisme* et repose aujourd'hui sur un arsenal législatif assez complet. Les pouvoirs publics doivent néanmoins porter une attention continue aux évolutions parfois nécessaires de la législation, celles-ci devant toutefois s'opérer dans le respect des droits et libertés fondamentaux.

À cet égard, la CNCDH note avec satisfaction le maintien des abus de la liberté d'expression dans le champ de la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse*. Elle a ainsi alerté à plusieurs reprises les pouvoirs publics sur les risques d'un basculement des infractions incriminant les discours de haine, abus de la liberté d'expression, dans le Code pénal (action 11)<sup>131</sup>. Elles présentent en effet une spécificité telle qu'elles ne peuvent être qu'une exception très encadrée au principe général de la liberté d'expression, la loi du 29 juillet 1881 définissant, de manière fine et évolutive, l'équilibre à maintenir entre la liberté d'expression, qu'elle protège, et ses limites. L'ambition n'est pas, en effet, de fixer une « doxa pénalement sanctionnée »<sup>132</sup>, mais bien de responsabiliser la prise de parole publique en distinguant ce qui est tolérable dans l'expression verbale de ce qui ne l'est pas. Ce maintien s'est utilement accompagné de la modification de certaines spécificités procédurales pour faciliter les poursuites. Ces évolutions,

130. CEDH (grande chambre) 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, req. n° 64569/09. Il s'agit de la première affaire dans laquelle la Cour a été appelée à examiner un grief relatif à la responsabilité d'une société gérant un portail d'actualités sur Internet en raison des commentaires laissés par les internautes. Pour la première fois, la Cour a reconnu que la responsabilité de l'exploitant, à titre commercial, d'un portail d'actualités sur Internet était engagée en raison des commentaires injurieux laissés par les internautes.

131. CNCDH, *Rapports 2015 et 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ; Avis sur le projet de loi Égalité et Citoyenneté, le 7 juillet 2016*. Cette question fait l'objet, depuis plusieurs années, de nombreux débats au sein de la CNCDH, les partisans d'un basculement de ces infractions dans le Code pénal mettant en avant le caractère aujourd'hui inadapté du cadre prévu par la loi de 1881, ainsi que sa technicité et sa complexité difficilement maîtrisable même pour les juristes. Le maintien de ces infractions dans la loi de la presse, assorti de mesures visant à agir sur les chausse-trappes procédurales, a finalement été l'option retenue par la majorité des membres lors de l'Assemblée plénière du 18 février 2016, à l'occasion de l'adoption du rapport 2015 *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, et du 16 juillet 2016, à l'occasion de l'adoption de l'*avis sur le projet de loi égalité et citoyenneté*.

132. Contra A.-M. Le Pourhiet, « Le droit français est-il Charlie ? », *Le Débat* n° 185, p. 33.

ainsi que d'autres réformes récentes, méritent d'être saluées dès lors qu'elles renforcent la cohérence du cadre normatif et complètent le dispositif répressif.

En matière de droit de la presse, plusieurs des dispositions de la loi du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*<sup>133</sup> visent à lutter plus efficacement et plus fermement contre le racisme. Entre autres, elle élève la peine encourue en matière d'injures publiques à caractère raciste (initialement six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende) pour l'aligner sur celle des diffamations et provocations à la discrimination, à la haine et à la violence, à savoir un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Elle exclut également l'excuse de provocation en matière d'injures racistes, afin de stabiliser une solution jurisprudentielle parfois mal maîtrisée par les juges du fond, et rend possible la requalification des faits en cours de procédure pour les diffamations, les injures et les provocations à caractère raciste, « dans le respect du contradictoire ». La CNCDH a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ces réformes<sup>134</sup>.

En matière de contentieux de droit commun, de droit pénal général, il faut souligner la généralisation de la circonstance aggravante de racisme à l'ensemble des crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement – auparavant limitée à quelques crimes ou délits<sup>135</sup> – (action 12)<sup>136</sup>, qui a pour conséquence d'accroître le *quantum* de la peine encourue, dès lors que la circonstance aggravante raciste est constituée<sup>137</sup>. Cette évolution marque l'aboutissement d'un cheminement engagé depuis une quinzaine d'années.

En matière de discriminations, l'introduction par la loi *relative à la modernisation de la justice du xx<sup>e</sup> siècle* de l'action de groupe (action 15), notamment dans le cadre des relations de travail<sup>138</sup> constitue une réelle avancée, en ce qu'elle favorise l'accès au droit et qu'elle est susceptible de constituer un levier de changement dans le comportement des acteurs publics et privés, face aux discriminations dans l'emploi. L'enjeu principal de la consécration en droit d'une telle action de groupe est, au-delà de la logique indemnitaire, social : il s'agit de favoriser l'accès à la justice à des citoyens confrontés à un contentieux commun, dont la valeur pécuniaire peut être modique, et qui, en raison de circonstances personnelles particulières, n'oseraient ou ne pourraient recourir

133. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*.

134. CNCDH, Rapports 2015 et 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ; *Avis sur le projet de loi égalité et citoyenneté*, le 7 juillet 2016.

135. La loi n° 2003-88 du 3 février 2003 *visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe* avait érigé le mobile raciste de l'auteur en circonstance aggravante de certains crimes et délits de droit commun tels que les homicides, viols et violences volontaires. Quant à la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, elle a étendu la circonstance aggravante tenant au mobile raciste, xénophobe ou antisémite à de nouvelles infractions telles que les menaces, les vols et les extorsions.

136. Cette disposition a été rendue effective par l'adoption de la loi *égalité et citoyenneté* le 22 décembre 2016.

137. À titre d'illustration, la peine encourue de trente ans pour le meurtre est portée à la réclusion criminelle à perpétuité lorsqu'il est commis « à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ».

138. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du xx<sup>e</sup> siècle* prévoit un dispositif dit « socle » destiné à fournir un cadre juridique général et des déclinaisons par matière. Dans la sphère du travail, après une phase dialogue social préalable à la saisine du juge, ce dispositif permet à plusieurs personnes d'agir en justice, par l'intermédiaire d'un syndicat ou d'une association, pour obtenir la cessation du manquement et la réparation des préjudices.

efficacement à la justice. Il faut tout de même souligner les dispositions pouvant constituer des freins à sa mise en œuvre, notamment le fait qu'elle soit réservée aux seules associations, et syndicats en matière d'emploi, et que les dépenses et frais liés à la procédure soient pris en charge, à ses débuts, par l'association ou le syndicat en question<sup>139</sup>.

La CNCDH préconise à la DILCRAH de suivre la mise en œuvre de l'action de groupe en matière de discriminations et, le cas échéant, de réfléchir aux améliorations souhaitables pour la rendre pleinement effective.

## 2) Des efforts bienvenus pour cerner le « chiffre noir »

La CNCDH s'alarme depuis plusieurs années de l'ampleur du chiffre noir, ces actes délictueux qui échappent totalement au radar de la justice. Les forces de police et de gendarmerie enregistrent, en moyenne, chaque mois, près de 750 plaintes portant sur des infractions commises « *en raison de la race, de l'origine, de l'ethnie ou de la religion* »<sup>140</sup>. On suspecte depuis longtemps que le taux de plainte est dérisoire au regard des actes de cette nature réellement commis, ce qui est problématique dans la mesure où la plainte de la victime constitue dans la majorité des cas le préalable nécessaire à la mise en mouvement de l'action publique.

À ce titre, les mesures prises pour mieux appréhender les faits infractionnels et estimer l'ampleur du chiffre noir sont appréciables, dans la mesure notamment où ce dernier fait souvent l'objet de spéculations. En complément des efforts des ministères de l'Intérieur et de la Justice pour améliorer la fiabilité de leurs statistiques d'activité sur ce contentieux<sup>141</sup>, la CNCDH note avec satisfaction la concrétisation de l'action 9 du Plan qui permet de compléter les statistiques administratives d'une enquête de victimation, répondant à l'une de ses recommandations. Précisément, dans le cadre de l'enquête « Cadre de vie et sécurité », réalisée depuis 2007 par l'INSEE, en collaboration avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)<sup>142</sup>, les enquêtés peuvent préciser le caractère « *raciste, antisémite ou xénophobe* » des injures subies depuis 2007, des actes de menaces depuis 2012 et des violences physiques depuis 2016. Tout comme l'enquête « Trajectoire et Origines », réalisée en 2009 auprès de plus de 22 000 personnes par l'Institut national des études démographiques

139. Le mandat emporte avance par le demandeur à l'action de toutes les dépenses et frais liés à la procédure et représentation des personnes intéressées lors du déroulement d'éventuelles mesures d'instruction et lors de l'action en justice tendant à la réparation du préjudice subi (décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle).

140. Voir le bilan statistique du ministère de l'Intérieur dans le rapport annuel de la CNCDH sur la lutte contre le racisme.

141. Pour une analyse détaillée des statistiques administratives de ces deux ministères, ainsi que les évolutions concernant la méthodologie du recueil et de la ventilation des faits, voir le rapport 2016 sur la lutte contre le racisme.

142. Cette enquête, réalisée au premier trimestre de chaque année auprès d'environ 15 000 personnes représentatives de la population résidant en France métropolitaine, vise à dénombrer et à décrire les infractions dont sont victimes les habitants, et de recueillir leurs perceptions en matière d'insécurité. Elle apporte des précisions sur le mobile apparent, les circonstances des faits, sur les auteurs et les victimes.

(INED), elle révèle l'ampleur de la victimation vécue. Conformément aux prévisions, il apparaît qu'une infime partie des injures et des menaces racistes est effectivement signalée, et encore moins sous la forme de plainte<sup>143</sup>. Il faut, bien entendu, tenir compte du fait que le taux de plaintes varie selon la nature de l'infraction (plus la perception du degré de gravité est forte, plus le taux de signalement est important), et qu'il est particulièrement faible pour les infractions relevant de propos oraux ; or l'essentiel du contentieux raciste est un contentieux délictuel verbal, fait d'injures, de diffamations ou de menaces. L'ajout prévu, à partir de 2018, d'un nouveau module de l'enquête portant spécifiquement sur les atteintes à caractère discriminatoire devrait permettre d'affiner encore davantage les données sur ce type d'actes.

La CNCDH recommande de compléter les enseignements recueillis sur les injures et les menaces racistes par une exploitation des données sur les violences physiques, les atteintes aux biens et les discriminations à caractère raciste, afin de disposer d'un tableau plus complet et précis du phénomène de sous-déclaration en fonction de la nature de l'infraction raciste subie. Cette estimation du chiffre noir pourra permettre, si elle est effectuée à intervalles réguliers dans le cadre de l'enquête « Cadre de vie et sécurité », d'apprécier si les mesures prises par les pouvoirs publics permettent d'en diminuer l'ampleur.

Cette sous-déclaration peut être imputable à divers facteurs, mais il apparaît clairement que le fait pour les victimes de ne pas percevoir le processus pénal comme étant en capacité de constater l'infraction subie et d'obtenir une réparation suffisante, tant sur le plan symbolique que pécuniaire, n'est pas de nature à encourager la déclaration de cette criminalité aux ressorts intimes et particuliers. Aussi, la CNCDH ne peut que soutenir l'action 10 du Plan relative à la publication des condamnations prononcées par les tribunaux pour les infractions à caractère raciste. Le ministère de la Justice fait part depuis plusieurs années de l'intérêt qu'il porte à cette proposition, dont la concrétisation prend néanmoins du temps en raison de la nécessité d'encadrer strictement la publication de ces données (format, périmètre des données diffusées, modalités d'anonymisation, etc.). Elle permettra, le cas échéant, d'améliorer la transparence et la visibilité de l'action judiciaire, de provoquer un effet de dissuasion et de renforcer la confiance du citoyen dans la détermination des juridictions à poursuivre et sanctionner ces infractions.

Afin de rester cohérent avec le Plan 2015-2017, la CNCDH préconise la publication effective sur une base annuelle du bilan des condamnations prononcées par les juridictions pour les différentes incriminations relevant du racisme. À cet égard, les efforts du ministère de la Justice, en collaboration étroite avec la Sous-direction de la statistique et des études (SDSE), doivent être poursuivis.

À l'évidence, néanmoins, cette action prise isolément n'aura qu'un faible impact sur l'ampleur du chiffre noir. En tout état de cause, le prochain plan d'action triennal devra proposer des mesures complémentaires afin de s'attaquer aux racines du problème. Depuis plusieurs années, et à la suite de ces échanges

143. Précisément, il est estimé que, pour les injures racistes, seuls 6 % des faits seraient signalés aux services de police et de gendarmerie, et 3 % seulement seraient enregistrés au titre de plaintes. Pour les menaces racistes, un tiers des faits seraient signalés, et 19 % seulement seraient enregistrés au titre de plaintes. Voir également L. Chaussebourg, « se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte », novembre 2010.

avec son homologue britannique, la CNCDH met en exergue l'expérience acquise par le Royaume-Uni en invitant les pouvoirs publics à en tirer profit<sup>144</sup>. Plus pistes évoquées *infra* s'en inspirent directement.

### 3) Des dispositifs à optimiser pour améliorer la protection et l'accompagnement des victimes

Une fois l'affaire portée à la connaissance de la justice, il faut y apporter une réponse ferme et personnalisée, à la fois pour protéger les victimes et pour dissuader les infracteurs de répéter leur passage à l'acte. Dans ses derniers rapports annuels, la CNCDH a identifié trois principaux défis à relever : améliorer l'accompagnement des victimes, accroître le taux d'élucidation et diversifier les peines. En la matière, le Plan 2015-2017 a permis plusieurs avancées, qui sont toutefois loin d'être suffisantes<sup>145</sup>.

En premier lieu, la CNCDH salue les efforts déployés pour diversifier les réponses répressives et accroître la pédagogie de la sanction (action 13). Elle note avec satisfaction l'ajout de la peine complémentaire de stage de citoyenneté (dit « Stage d'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen ») pour les délits prévus par la loi de 1881<sup>146</sup>. Ces peines à valeur pédagogique permettent de faire de la répression un moment de l'apprentissage du respect dû à l'autre et de la vacuité des préjugés, en imposant à l'infracteur des activités en lien avec la nature de l'acte commis<sup>147</sup>. À ce jour, dans près de 60 % des cas, la réponse pénale passe par une procédure alternative et non par une poursuite.

La CNCDH encourage les parquets à nouer des partenariats avec des associations ou des lieux culturels pour développer l'offre de stages de citoyenneté spécialisés dans la lutte contre le racisme, à l'instar de la convention signée entre le Parquet de Paris et le mémorial de la Shoah<sup>148</sup>. Elle invite également la DILCRAH à poursuivre dans la voie du développement d'une offre locale et également répartie sur l'ensemble du territoire français (y compris dans les outre-mer).

Toujours dans l'idée de privilégier des peines individualisées et pédagogiques, la CNCDH se réjouit que le recours à l'ordonnance pénale en matière d'injures racistes (action 19) ait été écarté par le ministère de la Justice, faisant écho à l'avis défavorable qu'elle avait émis dans son rapport de 2015. L'ordonnance pénale répondait en effet au besoin de désengorger les tribunaux et d'absorber le contentieux de masse (type sécurité routière) au mépris des droits de la défense

144. Voir, par exemple, l'édition 2015 du rapport *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*.

145. Il faut souligner également que la mise en œuvre de l'action 14 du Plan s'est traduite par l'adoption du plan de sécurisation des principaux sites à caractère religieux, mobilisation qui s'est révélée particulièrement utile pour prévenir les actes racistes et antisémites dans un contexte où sensible.

146. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*.

147. À cet égard, la circulaire du ministère de la Justice du 4 décembre 2015 adressée aux parquets prévoit l'intégration d'un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun, et le développement en région de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, en lien avec la fédération Citoyens et Justice.

148. Le parquet de Paris et le mémorial de la Shoah ont signé une convention, le 9 janvier 2014, visant à mettre en œuvre un stage de citoyenneté fondé sur les valeurs de tolérance et de respect d'autrui, et qui peut être ordonné par le parquet et la juridiction parisienne à l'égard des auteurs d'infraction à caractère raciste et antisémite. Ce stage de deux jours est axé sur la lutte contre les préjugés et l'histoire des génocides.

(absence de débat contradictoire). C'est pour cette raison que le législateur a circonscrit cette procédure simplifiée à des faits simples, sans gravité commis par des personnes majeures (art. 495 du Code de procédure pénale). Un tel recours aurait envoyé un mauvais message aux Français en laissant penser que le caractère grave de l'injure raciste puisse être sacrifié sur l'autel de considérations d'ordre pratique, d'autant plus qu'il est apparu que ce dernier « *ne pourrait garantir la célérité ni l'effectivité de la réponse pénale, pour les faits à caractère raciste* »<sup>149</sup>. Enfin et surtout, l'ordonnance pénale est, par nature, un mode de réponse pénale ni individualisé, ni pédagogique.

En second lieu, la CNCDH se félicite des mesures prises pour spécialiser davantage l'aide aux victimes d'actes racistes (action 16). Outre la diversification de l'offre de formation, les outils pratiques mis à la disposition des agents sur l'intranet et l'adoption de la *Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes*<sup>150</sup>, le soutien renforcé aux associations d'aide aux victimes, via la signature d'une convention de partenariat entre la LICRA et l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), apparaît déterminant pour proposer à ces dernières un accompagnement juridique et psychologique adapté. Dans ce cadre, le volet actuellement privilégié est celui de la formation ; une journée de formation réciproque (formation juridique pour la LICRA et formation psychologique pour France Victime) est prévue à l'attention des présidents de sections de la LICRA et des présidents des associations de France Victime. Cette double spécialisation est la bienvenue dans la mesure où l'accueil de la victime et l'enregistrement de la plainte doivent nécessairement s'accompagner – pour plus d'efficacité – d'une approche psychologique, du fait de la difficulté pour la victime atteinte dans sa dignité à exprimer oralement sa perception des faits dénoncés, et d'une approche juridique, du fait de la technicité dudit contentieux. De la bonne maîtrise de la technicité de ce contentieux dépend la qualité des investigations diligentes et ainsi l'amélioration du taux d'élucidation, préalable à la réponse pénale.

La CNCDH préconise de soutenir les associations d'aide aux victimes dont le rôle est majeur pour informer les victimes de leurs droits. Le partenariat entre la LICRA et France Victime devrait être poursuivi et approfondi pour spécialiser l'aide aux victimes de racisme et être suivi de près par la DILCRAH, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, pour qu'il porte ses fruits.

149. Le ministère de la Justice précise par ailleurs, dans sa contribution écrite au rapport 2016 de la CNCDH, que « *le taux d'inexécution de l'ordonnance pénale est important et ce type de réponse, en raison de la possibilité de former opposition à l'ordonnance, conduit à devoir audier ces procédures à plus long terme. En matière d'infractions à caractère raciste, il est vraisemblable que les ordonnances pénales prononcées feront souvent l'objet d'une opposition, retardant encore le temps effectif de la réponse pénale définitive, dans la mesure où le mobile raciste des propos incriminés est fréquemment contesté* ».

150. Une série d'outils pratiques est mise à la disposition des agents, sur l'intranet de la police et de la gendarmerie, tels qu'un guide relatif à la répression des discriminations et des infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe, des fiches relatives aux infractions pénales susceptibles d'être relevées dans le champ de la discrimination, ou encore la documentation « Racisme, Antisémisme et xénophobie » dite SOIRAX répertoriant les signes, symboles, langages et codes de reconnaissance des groupuscules extrémistes.

La CNCDH regrette que l'action 28 du Plan, qui prévoyait la réalisation par les corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) d'une enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement, n'ait pas été mise en œuvre. Le développement de nouvelles plateformes de signalement, tant à destination des personnels que des usagers du service public, la sous-déclaration massive pour ce type d'infractions et l'opacité de certaines procédures de signalement, invitent à réaliser une telle enquête.

La CNCDH recommande la mise en œuvre effective de l'action 28 du Plan 2015-2017, soit la réalisation par les corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) d'une enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement.

## B. Pour aller plus loin : conduire une action coordonnée pour réduire la sous-déclaration

Il ressort des travaux de la CNCDH que deux principaux types de freins peuvent conduire les victimes à ne pas entreprendre la démarche de porter plainte. Du point de vue de la victime, tout d'abord, atteinte dans sa dignité, un sentiment de honte, des difficultés à exprimer oralement sa perception des faits dénoncés et la peur de représailles, du fait que le contentieux raciste est souvent interpersonnel, peuvent constituer un obstacle. Par ailleurs, la peur d'être mal compris, de ne pas être entendu ou encore le découragement des victimes à la suite de leur orientation par les services de police vers les associations, ou encore l'absence de poursuites judiciaires, relèvent d'un problème de nature systémique. Cette appréhension des victimes se manifeste parfois, au-delà du dépôt de plainte, par leurs difficultés à persévérer dans les démarches devant les autorités judiciaires<sup>151</sup>. Faire reculer cette sous-déclaration massive des infractions racistes, qui empêche que des comportements inadmissibles puissent passer au tamis de la Justice, relève d'une responsabilité collective à laquelle tous les acteurs doivent souscrire. À cet égard, les ministères de l'Intérieur et de la Justice, dans leurs échanges nombreux et féconds avec la CNCDH, ont montré avec quelle acuité l'ampleur du phénomène les préoccupe. Il convient, à présent, de concentrer pleinement les efforts sur la mise en œuvre de mesures permettant d'agir sur les causes multiples de la sous-déclaration.

À cette fin, la CNCDH réitère ci-dessous les propositions qui lui semblent les plus pertinentes pour encourager le dépôt de plainte, professionnaliser l'accueil des victimes et améliorer le taux d'élucidation<sup>152</sup>, autant de pistes à creuser dans le cadre du Plan 2018-2020. *Par ailleurs, plusieurs études en cours devraient utilement préciser les contours du traitement judiciaire des infractions racistes,*

151. Ainsi, une part importante des classements décidés par les parquets pour inopportunité des poursuites sont fondés sur la carence ou le désistement du plaignant.

152. Voir notamment les parties « action du ministère de l'Intérieur » et « action du ministère de la Justice » du rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

de la prise de plainte à son issue, et permettre de cibler davantage encore les voies d'améliorations souhaitables<sup>153</sup>.

### 1) Inciter au dépôt de plainte

Il convient avant tout d'agir sur les pratiques encourageant la sous-déclaration et conduisant, *de facto*, au blocage systémique du traitement judiciaire des infractions racistes. D'après les remontées de terrain, certains fonctionnaires de police ou de gendarmerie auraient parfois tendance, lors du dépôt de plainte, à ne pas retenir le caractère raciste des faits, aujourd'hui circonstance aggravante spéciale (article 132-76 du Code pénal). Cette absence de prise en compte du caractère raciste peut tenir soit aux préjugés de certains fonctionnaires à l'égard de ces plaignants, soit, plus souvent sans doute, à leur réticence devant la complexité qu'ils attribuent à une telle qualification dans un contexte difficile qu'ils maîtrisent mal. Plus grave encore, les plaignants seraient parfois encouragés à consigner leur vécu dans une « main courante » ou un procès-verbal de renseignement judiciaire, plutôt qu'à déposer plainte. Ceci n'est pas acceptable dans la mesure où l'un et l'autre n'ont aucune valeur juridique, et qu'il relève de la seule compétence du procureur de la République de décider de l'opportunité des poursuites<sup>154</sup>. Le « refus de plainte », voire de signalement tout court, peut également prendre la forme d'une invitation à repasser plus tard, ou d'une réorientation vers les associations, ce qui peut entraîner un découragement de la personne victime. Ces pratiques, qui interviennent de surcroît à un moment où les personnes sont vulnérables, car atteintes dans leur identité et leur dignité, et donc peu enclines à chercher à faire valoir leurs droits face à un représentant de l'État récalcitrant, ne sont pas acceptables.

Le prochain Plan doit aller au-delà du précédent, qui s'en tenait au constat « dommageable » du refus de plainte<sup>155</sup>, sans l'assortir de mesures concrètes. *A minima*, il convient de souligner l'important travail de sensibilisation de la hiérarchie policière mené à l'échelle locale, notamment par les procureurs de la République. En effet, il ne faudrait pas que la masse des infractions racistes, qui relève pour la plupart de propos oraux (injures, diffamations, menaces), soit considérée comme des incidents mineurs et implique, dans l'hypothèse d'une distinction des infractions en fonction de leur degré présumé d'importance, un

153. Le projet de recherche en cours « *Des paroles et des actes, la justice face aux infractions racistes* », financé par la mission de recherche Droit et Justice et coordonné par Abdellali Hajjat (université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense) et Audrey Célestine (université de Lille 3), devrait contenir des éléments intéressants sur le traitement judiciaire des actes racistes, ainsi que sur la sociologie des auteurs et des victimes. Rejoignant la recommandation de la CNCDH en faveur de la réalisation d'une étude plus fine des procédures pénales concernées, cette étude est fondée sur la constitution et l'analyse d'une base de données de 500 dossiers judiciaires, qui permettra de recueillir des informations utiles sur la sociologie des victimes et des auteurs et sur le traitement des infractions racistes, de la prise de plainte à son issue. Le premier rapport intermédiaire a été rendu le 6 octobre 2017 et le projet final est attendu pour octobre 2018; la CNCDH fait partie du comité de pilotage. Par ailleurs, un projet de recherche en cours, proposé par le ministère de la Justice en lien avec la DILCRAH et financé par la Commission européenne, vise à engager avec l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne, une réflexion commune sur l'harmonisation des modes de répression du racisme, et à identifier des solutions judiciaires susceptibles d'améliorer les pratiques existantes.

154. Il est à noter que le PV de renseignement judiciaire permet, sans qu'aucune infraction ne soit retenue, d'informer le parquet.

155. Action 9 du Plan 2015-2017.

moindre investissement de la part des enquêteurs. Or l'on sait qu'au-delà même de l'acte en soi qui atteint un individu isolé, son impact sur tout le groupe social auquel l'individu en question a été assigné est fortement préjudiciable et a des effets délétères sur la cohésion sociale.

La CNCDH recommande aux ministères de l'Intérieur et de la Justice de rappeler aux forces de l'ordre l'importance qui s'attache au respect du droit à porter plainte (ainsi que les sanctions encourues en cas de manquement), la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits, ainsi que le caractère prioritaire de leur traitement, qui exige un signalement immédiat des faits au parquet<sup>156</sup>. À cette occasion, il conviendrait de mettre l'accent sur la gravité des actes racistes quelle que soit leur nature, ainsi que leurs effets délétères sur la cohésion sociale.

La CNCDH recommande d'aller encore plus loin, dans la mesure où la main courante relève d'une pratique policière qui n'existe pas textuellement et qu'elle n'entraîne aucune poursuite judiciaire. Le ministère de la Justice s'est déjà manifesté auprès des parquets et des procureurs généraux en diffusant des consignes en défaveur de la main courante et des procès-verbaux de renseignement judiciaire pour ce type d'infractions.

En matière d'infractions de cette nature, la CNCDH recommande d'envisager de proscrire, ou à tout le moins de vivement déconseiller, l'enregistrement d'une main courante ou d'un procès-verbal de renseignement judiciaire, comme c'est déjà le cas pour certaines infractions, notamment s'agissant de violences conjugales. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice devraient articuler leurs positions à cet égard, en donnant des consignes fortes en ce sens aux enquêteurs, chacun dans son champ de responsabilité. Précisément, le ministère de l'Intérieur devrait adresser aux services enquêteurs des instructions précises<sup>157</sup>, à l'instar de ce qu'a fait le ministère de la Justice à l'égard des parquets et des procureurs généraux.

En sus, on ne peut faire fi des relations parfois tendues entre la police et les « minorités visibles » qui se cristallisent sur la question des pratiques de contrôles d'identité discriminatoires. Ces tensions, et le manque de dialogue qui prévaut encore, ne peuvent qu'altérer la confiance des justiciables et accroître leurs réticences à franchir le pas d'un commissariat de police, surtout pour signaler une infraction raciste. Un ensemble convergent d'études a ainsi mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police, ce qui a notamment entraîné la condamnation de l'État pour « faute lourde » par la Cour de cassation le 9 novembre 2016<sup>158</sup>. Le principal problème est que le cadre juridique est inopérant en la matière, du fait de l'absence de traçabilité des contrôles, problème accentué par l'absence d'évaluation de leur nombre et des conditions de leur mise en œuvre. Si les

156. À noter qu'une circulaire du 30 juillet 2014 du ministère de l'Intérieur rappelle l'obligation incombant aux préfets de signaler systématiquement au magistrat les actes à caractère raciste.

157. La note de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) du 2 novembre 2015 a le mérite d'appeler à une « vigilance accrue » s'agissant de « l'accueil des victimes de discrimination, d'homophobie, de racisme ou d'antisémitisme, ainsi que sur les suites données à leurs déclarations ». Néanmoins, elle n'interdit et ne décourage pas clairement les mains courantes et ne précise pas les modalités attendues de l'accueil et des suites données aux déclarations. Une note spécifique au traitement des déclarations en matière d'actes racistes et/ou discriminatoires, à l'instar des notes des 7 et 31 janvier 2014 relatives aux violences conjugales, serait utile.

158. Cour de cassation, 1<sup>re</sup> chambre civile, du 9 novembre 2016, arrêt n° 1245.

mesures prises par l'ancien gouvernement pour assurer un meilleur suivi et une plus grande transparence de l'action policière sont encourageantes, la décision rendue par la Cour de cassation confirme les réserves déjà émises par la CNCDH, à savoir que le dispositif actuel ne présente pas de garanties d'efficacité suffisantes.

La CNCDH ne recommande pas nécessairement d'en faire un axe central du Plan 2018-2020, tant le sujet est complexe et nécessiterait un plan d'action à lui seul, mais elle invite la DILCRAH à être particulièrement vigilante en la matière et à encourager le Gouvernement à encadrer davantage ces pratiques. La volonté affichée de ce dernier de continuer dans la voie engagée, notamment par l'expérimentation de l'enregistrement systématique des contrôles, et de réintroduire une forme de proximité avec la population, par le biais d'une « police de sécurité du quotidien », est louable, notamment à l'heure de l'extension des pouvoirs de police à l'occasion des interventions dont les possibilités ont elles-mêmes été étendues. La question est à présent de savoir si la réforme envisagée prendra ces problématiques à bras-le-corps et permettra d'agir sur les modes d'intervention de la police et le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain. Sur ces questions, l'*avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*<sup>159</sup> adopté à l'unanimité par la CNCDH le 8 novembre 2016 pourrait servir de point de repère. Dans tous les cas, il apparaît qu'inverser les tendances à l'œuvre dans certains territoires nécessitera du temps et un portage politique fort.

La CNCDH appelle la DILCRAH à encourager le Gouvernement à encadrer davantage les pratiques de contrôles d'identité susceptibles de cristalliser les tensions entre la police et les « minorités visibles », et à réintroduire une forme de proximité avec la population dans le cadre de l'activité policière pour accroître les liens de confiance. Elle invite les pouvoirs publics à s'appuyer sur les recommandations formulées dans l'avis de la CNCDH adopté le 8 novembre 2016 *sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, qui intègre des pistes de réflexion nécessaires sur les modes d'intervention de la police et le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain. Ces mesures pourraient être intégrées dans le Plan 2018-2020, voire envisagées dans le cadre d'un plan d'action plus global dédié à l'amélioration nécessaire des relations police/population.

## 2) Professionnaliser la mission d'accueil

Au-delà des avancées précédemment évoquées, la CNCDH note avec satisfaction le projet d'expérimenter en 2018<sup>160</sup> le dispositif de « préplainte en ligne » pour certains faits à caractère raciste, conformément à la recommandation qu'elle avait formulée dans l'édition 2015 de son rapport annuel<sup>161</sup>. Ce dispositif, qui permet aux victimes d'effectuer leur déclaration sur Internet et d'obtenir

159. CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016.

160. L'expérimentation, prévue initialement pour le premier trimestre 2017, a été reportée en 2018.

161. Voir l'édition 2015 du présent rapport. Réserve pour l'instant aux atteintes aux biens dont la victime ne connaît pas le ou les auteurs (vol, escroquerie...), pour certains faits à caractère raciste, [www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr](http://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr)

un rendez-vous auprès du commissariat ou de la brigade de gendarmerie de leur choix pour signer une plainte, présente plusieurs avantages. Outre le fait d'éviter à la victime un long temps d'attente au commissariat, il facilite l'accès à l'information pour les justiciables, aide les victimes à formaliser leur vécu au plus près de l'événement traumatique, et peut permettre une orientation de la procédure vers un interlocuteur spécialiste. Dans son rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, la CNCDH avait émis un certain nombre d'observations qui devraient être prises en compte ; elle approfondira encore davantage ce point dans l'édition 2017 de son rapport annuel.

La CNCDH recommande l'expérimentation effective du dispositif de préplainte en ligne pour certains faits à caractère raciste, prévue pour le printemps 2018. La CNCDH et les principales associations antiracistes devraient être informées et consultées sur les options en cours de discussion.

Toujours dans l'idée de professionnaliser l'accueil et la prise de plainte, il est à relever la présence dans certaines villes de Grande-Bretagne et des États-Unis de services de police spécialisés sur le contentieux raciste et discriminatoire. Ces derniers reçoivent une formation spécifique et développent une expertise qui permet d'améliorer le traitement judiciaire des plaintes pour ce qui relève des « *hate crimes* ». Ce n'est pas le cas en France, bien qu'il faille mentionner, outre les 132 correspondants « aide aux victimes » présents au sein des directions départementales de la sécurité publique et des 414 correspondants locaux au sein des commissariats, la présence de référent(s) désigné(s) sur ces questions dans quelques commissariats et compagnies de gendarmerie<sup>162</sup>. Quand ils existent, ils ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés des victimes, des associations d'aide aux victimes et du parquet et plus spécifiquement, en leur sein, du pôle antidiscrimination et des magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire. Il y a lieu de relever, depuis le lancement du Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT, en décembre 2016, qu'une réflexion est menée avec les directions centrales de la police nationale, la préfecture de police et le SSMSI, pour établir une doctrine d'accueil des personnes LGBT, avec la désignation de référents accueil LGBT<sup>163</sup>. L'inclusion systématique dans cette réflexion de la question de l'accueil des victimes de racisme et de discriminations serait opportune.

La CNCDH préconise la désignation, au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie, d'un (ou plusieurs) enquêteur.s référent.s chargé.s de la lutte contre le racisme et les discriminations. Ces derniers devraient, le cas échéant, recevoir une formation spécifique sur les spécificités de ce contentieux.

162. Le ministère de la Justice mentionne notamment, dans sa contribution au rapport 2017 de la CNCDH, l'exemple d'un parquet qui a constitué un réseau local de vigilance et de traitement des plaintes et, pour ce faire, a demandé au directeur départemental de la sécurité publique et au commandant du groupement de gendarmerie de désigner des référents chargés de la lutte contre le racisme au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie du ressort.

163. À ce jour, 16 référents départementaux auraient été désignés.

### 3) Encourager la poursuite d'investigations approfondies pour accroître le taux d'élucidation

Une fois les faits racistes rapportés à la justice, le traitement judiciaire débute et l'enjeu devient alors d'accroître le taux d'élucidation des affaires traitées, sur lequel repose l'efficacité de la politique pénale. Un taux d'élucidation élevé permet de faire reculer le sentiment d'impunité et le phénomène infractionnel, les infracteurs ayant la quasi-certitude que leur comportement recevra le cas échéant un traitement judiciaire. C'est d'autant plus important que les actes racistes reposent sur des préjugés souvent profondément ancrés et que les infracteurs, pour éviter la récidive, doivent intégrer la norme sociale. L'enjeu porte véritablement sur la capacité à qualifier le délit, et donc l'intention qui sous-tend une situation caractérisée de raciste. Pour ce faire, il est essentiel, d'une part, d'avoir une vision claire de ce qui constitue un acte « raciste » aujourd'hui, la conception du sens commun du racisme n'étant pas toujours en adéquation avec les nouvelles formes de racisme – ce qui peut poser problème au stade de la qualification des faits –, d'autre part, de conduire des investigations approfondies et complètes, ce qui suppose non seulement une compétence technique, mais encore une volonté de consacrer du temps à la recherche des preuves. En la matière, beaucoup reste à faire, tant dans l'espace public réel que dans l'espace virtuel (voir *infra*).

La façon dont sont diligentées les investigations dépend largement de l'investissement des enquêteurs et de la gravité des faits rapportés. Le contentieux raciste se caractérise par un taux élevé de classements sans suite, et ainsi par l'absence de toute réponse pénale, faute de caractérisation suffisante ou faute d'identification de l'auteur<sup>164</sup>. Il arrive également que certaines infractions rejoignent le contentieux général, de droit commun, faute de caractérisation du mobile raciste, par manque de preuve ou par absence d'investigation approfondie<sup>165</sup>. Dans pareil cas, la lumière complète sur l'affaire ne sera pas faite, la victime ne se sentira pas reconnue et l'auteur ne sera pas appelé à saisir toute la portée de son acte. Aussi l'enjeu est-il d'encourager des investigations aussi complètes et approfondies que possible. En outre, la CNCDH souhaite mettre en exergue l'approche britannique consistant, d'une part, à indiquer pour chaque plainte s'il s'agit d'une infraction à caractère raciste ou non pour affiner la qualification de l'acte et, d'autre part, à conférer à la perception de la victime d'un crime de haine une place centrale dans la qualification de l'infraction. Elle diffère de l'approche française, où la pratique visant à interroger la victime sur la possible motivation raciste ou discriminatoire de l'acte n'est pas courante, et où le témoignage de la victime est un élément parmi d'autres, dont la valeur est laissée à l'appréciation de l'agent de police qui reçoit la plainte. Dans la mesure où la circonstance aggravante de racisme a été généralisée à l'ensemble des crimes et des délits punis d'une peine d'emprisonnement, s'inspirer de l'approche britannique permettrait, outre une qualification plus précise de l'infraction, de sensibiliser les forces de sécurité à cette circonstance aggravante.

164. Voir le bilan statistique de la réponse judiciaire en matière de contentieux raciste que le ministère de la Justice dresse et communique chaque année à la CNCDH.

165. En effet, lors de la prise de plainte, il peut arriver que l'enquêteur ne retienne par la circonstance de racisme, pourtant circonstance aggravante spéciale, ou que les investigations ne s'attachent pas à rechercher les preuves du mobile raciste.

La CNCDH recommande, sur le modèle britannique, d'envisager, à titre expérimental, sur un ressort pilote, d'indiquer pour chaque plainte s'il s'agit d'une infraction à caractère raciste ou non et d'autre part, de conférer une place centrale à la perception de la victime dans la qualification des infractions relevant du contentieux raciste et discriminatoire. Elle recommande enfin d'encourager en matière d'infractions racistes des investigations approfondies, en créant une sorte de culture de la recherche de la preuve.

En outre, ce contentieux étant délicat à traiter, en raison des écueils procéduraux, des difficultés à rapporter la preuve du mobile raciste ou encore à déterminer l'imputation des discours de haine lorsqu'ils sont exprimés puis diffusés sur Internet, la formation des personnels concourant à la justice est capitale. Trop peu d'enquêteurs et de magistrats sont sensibilisés à la technicité de ce contentieux, faute de formation suffisante et d'expérience eu égard au faible nombre d'affaires déclarées. Si l'effort fourni par l'École nationale de la magistrature dans le champ de la formation continue doit être relevé<sup>166</sup>, les auditeurs de justice n'y sont sensibilisés qu'à la marge<sup>167</sup>. En outre, la CNCDH s'interroge sur la systématicité de la formation aux spécificités juridiques de ce contentieux des magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire et des personnels investis dans les pôles antidiscriminations. Quant aux enquêteurs, les efforts pour diversifier la formation sont encourageants, mais pas nécessairement concluants (voir *supra*)<sup>168</sup>.

La CNCDH recommande que soient poursuivis les efforts de formation des personnels concourant à la justice (enquêteurs, magistrats) dans le champ de la formation initiale et continue, en la rendant systématique pour l'ensemble des référents antidiscriminations (dans les ressorts juridiques mais aussi, le cas échéant, les référents désignés au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie). S'agissant des magistrats, il serait utile d'envisager d'inclure, dans la formation initiale, un module sur la technicité du contentieux raciste (et plus généralement du contentieux relevant du champ des « crimes de haine »), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Concernant les enquêteurs, davantage d'entre eux doivent être formés à la technicité de ce contentieux et aux techniques développant l'approche psychologique de l'accueil des victimes. En outre, la CNCDH recommande d'encourager une coopération renforcée des enquêteurs et des magistrats, mais aussi des associations et des CORA, pour faciliter le travail d'enquête et favoriser la constitution de procédures complètes.

Enfin, la CNCDH rappelle la nécessité pour la France de mettre en œuvre les recommandations des organes des traités relatives à la problématique de l'intersectionnalité, concept qui vise à révéler la spécificité de situations caractérisées par des discriminations multiples, multidimensionnelles et qui s'amplifient, rendant alors très complexe leur appréhension juridictionnelle<sup>169</sup>. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire et légitime dans un contexte de multiplication des

166. La session de formation continue des magistrats intitulée « *Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains* », organisée par la CNCDH, attire, d'année en année, un public de plus en plus large.

167. Au stade de leur formation initiale, les auditeurs de justice sont sensibilisés à la marge aux questions de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, dans le cadre d'une séquence dédiée à la lutte contre les discriminations.

168. Il est à noter que, dans certains ressorts de TGI, le magistrat référent organise des journées de formation à destination des agents de la police nationale. La DILCRAH mène également des actions de formation et de sensibilisation dans les écoles de police sur le racisme et l'antisémitisme.

169. Pour plus de détails, voir « les discriminations pluridimensionnelles : l'intersectionnalité », chapitre 2, partie I, du rapport 2016 *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, p. 31-44.

critères de discrimination<sup>170</sup>, qui accroît le risque de dilution des critères de discrimination liés à l'origine réelle ou supposée des personnes, et nécessite une connaissance fine de la complexité des situations de discrimination. Les organes internationaux, relayés par les victimes et les associations, s'inquiètent de l'insuffisante prise en compte de cette problématique dans l'élaboration des textes de loi, et de l'insuffisante capacité du processus pénal à se saisir des mobiles pluriels d'intolérance et à prendre la mesure de l'intégralité du préjudice subi. Certains groupes se situent en effet à la jonction de plusieurs vulnérabilités qui, parfois, ne peuvent être réduites aux seuls critères racistes (appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée). Ces derniers peuvent se cumuler à d'autres critères tels que le sexe, la précarité sociale ou le lieu de résidence. Ces dimensions multiples étant difficiles à manier par les praticiens du droit, il n'est pas rare que, face à un tel cumul de critères, pour des raisons de simplification et de célérité du traitement judiciaire, un seul d'entre eux soit finalement retenu au stade de la qualification juridique des faits.

Pour faire suite aux recommandations des organes des traités relatives à la problématique de l'intersectionnalité, il serait souhaitable que la France mène une réflexion sur cette approche ambitieuse des discriminations, et repense son droit ou, à défaut, la mise en œuvre de son droit, en lien avec ces vulnérabilités particulières, en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes. La CNCDH recommande que cette réflexion soit inscrite à l'agenda interministériel et souhaite y être pleinement associée, afin de promouvoir l'approche basée sur les droits de l'homme. Elle invite tout particulièrement la DILCRAH, dont le champ d'intervention a été récemment étendu à la lutte contre la haine anti-LGBT, à s'approprier ces réflexions. De même, le législateur et le juge devraient prendre en compte le cumul et l'intersectionnalité des discriminations et en assurer une juste réparation.

170. Il existe plus de quarante critères de discrimination disséminés dans la loi, dont les vingt-huit généralement retenus figurant dans le Code pénal.

## 6. Tableau récapitulatif des recommandations de la CNCDH pour le PILCRA 2018-2020

<b>Observations générales</b>	<p>La CNCDH, en tant qu'Institution nationale des droits de l'homme, établie accréditée de statut A auprès des Nations unies, devrait être consultée dans la phase d'élaboration, de suivi et d'évaluation du Plan national d'action, conformément au programme d'action issu de la Conférence mondiale contre le racisme qui s'est tenue à Durban en 2001.</p>
	<p>Le budget alloué à la mise en œuvre du Plan devrait être, si ce n'est augmenté, à tout le moins reconduit. L'élargissement du champ d'intervention de la DILCRAH à la lutte contre les actes et agissements de haine et de discrimination envers les LGBT depuis le 22 décembre 2016 n'a pas été assorti d'une hausse subséquente de ses moyens, ce qui est inquiétant eu égard à l'ampleur et la diversité des tâches à accomplir et à l'importance de ses missions pour le vivre ensemble. La CNCDH se joint aux inquiétudes formulées par certains partenaires indispensables de l'État (collectivités territoriales, acteurs de la société civile) dans la mise en œuvre des politiques publiques (dont le PILCRA) quant à la baisse importante et prévisible de leurs moyens.</p>
	<p>La nature même de la mission de la DILCRAH implique que son action s'inscrive dans une approche partenariale et territorialisée. L'ensemble des ministères devrait s'investir pleinement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Plan ; le réseau de correspondants de la DILCRAH dans l'ensemble des ministères et secrétariats d'État doit continuer à être mobilisé. Par ailleurs, la DILCRAH devrait y associer plus étroitement les acteurs de la société civile sur lesquels repose une part conséquente de l'action de terrain, au plus près des victimes du racisme et des discriminations qui y sont liées. Outre une nécessaire consultation en vue de la préparation du Plan, des interactions plus régulières entre la DILCRAH et les acteurs de la société civile seraient souhaitables.</p>
	<p>Le Plan devrait s'inscrire dans la même philosophie que le précédent, en ciblant quelques axes prioritaires et des actions ciblées pour être le plus opérationnel possible. Afin d'en faciliter le suivi régulier, il serait souhaitable de réfléchir, dès la phase de construction du Plan, aux modalités pratiques de mise en œuvre des actions ciblées, en identifiant, pour chacune d'elle, la liste des opérateurs, les moyens (humains et matériels) nécessaires, un calendrier prévisionnel (notamment s'il s'agit de renforcer un dispositif préexistant) et, éventuellement quand cela s'y prête, des critères d'évaluation.</p>
	<p>L'action de la DILCRAH dans le champ de la lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées ne peut être circonscrite à la mise en œuvre du Plan, ce dernier n'ayant pas vocation à embrasser l'ensemble des champs de l'action publique relevant de près ou de loin du combat antiraciste. Notamment, la DILCRAH devrait être particulièrement attentive, en lien avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, aux constats et préconisations des instances internationales (notamment le CERD et l'ECRI), s'assurer de leur bonne transmission à ses partenaires, et en assurer un suivi régulier.</p>
	<p>Il pourrait être précisé, dans la présentation générale du Plan, les principes qui guident l'action publique. Précisément, les principes d'égalité et d'universalité qui animent la lutte contre le racisme doivent porter les mesures qui sont mises en œuvre en son nom, dans une approche globale et intégrée loin de toute « concurrence victimaire » et sans établir de hiérarchie d'aucune sorte entre les racismes. Par mesure de pragmatisme, chaque manifestation de racisme nécessite néanmoins une attention particulière et des réponses adaptées, en accordant une attention particulière au racisme « du quotidien », qui se manifeste souvent sous des formes subtiles et voilées.</p>
	<p>Le racisme et les discriminations qui y sont liées ne doivent pas être dissociés, afin de mener une lutte globale, coordonnée et efficace. En ce sens, le titre même du prochain plan d'action pourrait être modifié de manière à intégrer la lutte contre les discriminations à raison de l'origine réelle ou supposée, dans la mesure où l'action de lutte contre le racisme doit tendre à faire respecter le principe d'égalité entre les personnes discriminées.</p>

## Axe 1. Mobiliser la société, partout en France, pour prévenir et combattre le racisme sous toutes ses formes

		Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
Suivi des mesures du Plan 2015-2017	Les campagnes de sensibilisation	La CNCDH recommande qu'une nouvelle campagne de sensibilisation grand public soit inscrite dans le Plan 2018-2020, en privilégiant la dimension participative, et en veillant à porter une attention accrue à la chaîne de préparation et de validation. À cet égard, il semble indispensable que soit associée à la phase d'élaboration <i>a minima</i> la DILCRAH, ainsi que son conseil scientifique composé de chercheurs et d'experts reconnus en matière de lutte contre le racisme. Il serait par ailleurs opportun de consulter des spécialistes en psychologie sociale et cognitive pour s'assurer de la pertinence et de l'efficacité de la campagne envisagée au regard des objectifs poursuivis et du public cible.	DILCRAH, ministère de la Culture <i>Court/moyen terme</i>
	L'ancrage territorial des politiques de lutte contre le racisme	La refonte des politiques locales de citoyenneté	La consolidation de l'ancrage territorial des politiques de lutte contre le racisme devrait figurer dans le Plan 2018 – 2020, en veillant particulièrement à l'articulation des différents acteurs, en mutualisant le cas échéant les moyens humains et matériels investis. Un accompagnement et un suivi renforcé par la DILCRAH apparaissent nécessaires jusqu'à ce que les CORA deviennent des lieux d'échange, de diagnostic partagé, de mobilisation et d'engagement au confluent de tous les acteurs engagés sur le terrain, institutionnels et non institutionnels. Dans un premier temps, il sera probablement nécessaire de cibler un nombre restreint de territoires dans lesquels devraient se concentrer en priorité les efforts de tous les acteurs. À terme, néanmoins, cette concentration des efforts, notamment sur les 1300 territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville, ne doit pas conduire à délaisser le reste du territoire qui n'est pas épargné, lui non plus, par le racisme, l'antisémitisme et les phénomènes de discrimination. Il est primordial que les acteurs de la société civile, dans leur diversité, soit parties prenantes de ce processus, à l'instar de ce que préconise le rapport dit « Mechmache-Bacqué », et selon l'approche basée sur les droits de l'homme.

			Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
Suivi des mesures du Plan 2015-2017	L'ancrage territorial des politiques de lutte contre le racisme	Le soutien aux acteurs de terrain	<p>La CNCDH encourage les pouvoirs publics à poursuivre et à renforcer le soutien apporté à l'action des acteurs de terrain, qui agissent au plus près des populations. À cet égard, elle constate avec satisfaction le lancement d'un nouvel appel à projets <i>contre le racisme et l'antisémitisme</i> en novembre 2017. La DILCRAH devrait porter une attention accrue aux projets portés dans les Outre-mer, en s'assurant notamment que l'appel à projets y est suffisamment relayé par les préfetures, voire au-delà (mission locale, hôtel de ville, etc.). Un délai suffisant devrait par ailleurs être laissé aux candidats pour constituer leur dossier de candidature, les montages impliquant en général la coordination de plusieurs parties prenantes.</p> <p>La CNCDH invite les pouvoirs publics, dans un contexte marqué par la raréfaction des moyens, à réfléchir aux modalités d'attribution des subventions accordées aux acteurs de la société civile en matière de lutte contre le racisme, les discriminations et en faveur de la promotion du vivre ensemble. <i>A minima</i>, il pourrait être envisagé qu'une partie des fonds soit allouée de façon pluriannuelle, et non uniquement sur appels à projets, certain(e)s actions/projets devant être soutenu(e)s sur le long terme pour être pérennes et constituer une réelle plus-value sociale.</p>	<p>DILCRAH, ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de la Cohésion des territoires, comité interministériel des villes (CIV)</p> <p><i>Court/moyen terme</i></p>
		La mobilisation du savoir et de la recherche	<p>La CNCDH invite la DILCRAH, en lien avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, à réaliser une cartographie des activités d'enseignement et de recherche dans le champ du racisme et des discriminations, afin d'accroître la visibilité de l'offre de formation et de recherche dans chaque territoire comme au plan national. Le cas échéant, la création d'un site internet dédié, mis à jour régulièrement, permettrait utilement de valoriser les résultats de la recherche et de capitaliser les savoirs sur ces thématiques.</p>	<p>DILCRAH, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</p> <p><i>Court/Moyen terme</i></p>

		Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
<b>Pour aller plus loin : accroître les interactions avec la société civile et ne pas oublier les outre-mer</b>	<b>Inclure pleinement, dans le Plan et sa mise en œuvre, les outre-mer et prendre en compte les spécificités ultramarines</b>	<p>La CNCDH invite la DILCRAH à suivre les recommandations des instances internationales en incluant pleinement, dans le Plan et sa mise en œuvre, les outre-mer et en prenant davantage en compte les spécificités ultramarines. Les actions à déployer dans le cadre du Plan devraient s'appuyer sur les résultats de l'enquête en cours sur les discriminations dans les outre-mer (menée sous l'égide de la délégation outre-mer de l'Assemblée nationale), ainsi que sur les recommandations formulées par la CNCDH dans la série d'avis rendus depuis un an et demi sur l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer.</p>	<p>DILCRAH, ministère des Outre-mer <i>Moyen terme</i></p>
	<b>Impliquer plus étroitement les acteurs de la société civile dans la définition des orientations, la mise en œuvre et le suivi de l'action interministérielle de lutte contre toutes les formes de racisme</b>	<p>La CNCDH recommande d'instaurer un cadre de dialogue permanent avec les acteurs de la société civile, sur la base d'un partenariat davantage horizontal valorisant les dynamiques de réciprocité. À cette fin, il serait utile de préparer, avec l'appui des acteurs pertinents (dont les acteurs de la société civile et la CNCDH), un document d'orientation définissant le périmètre, les ambitions et les moyens de ce partenariat, en identifiant des pistes pour l'approfondir. La CNCDH encourage par ailleurs la DILCRAH à envisager la création, auprès d'elle, d'un collège de la société civile afin, d'une part, d'assurer le suivi et le pilotage de ce document d'orientation, d'autre part, d'impliquer plus étroitement ces acteurs dans le processus de définition, de mise en œuvre et de suivi de l'action publique de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées.</p>	<p>DILCRAH <i>Court terme pour l'élaboration du document d'orientation, puis mise en œuvre continue</i></p>

**Axe 2. Promouvoir au quotidien le « vivre » et le « faire » ensemble, dans toutes les sphères de la vie sociale**

		<b>Recommandations de la CNCDH</b>	<b>Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée</b>
<p><b>Suivi des mesures du Plan 2015-2017</b></p>	<p><b>L'école mise au cœur des actions de prévention</b></p>	<p>La CNCDH recommande à la DILCRAH :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de s'assurer que le travail interministériel de mobilisation des lieux de mémoire et de culture soit mené jusqu'à son terme;</li> <li>– de développer et faire vivre, en lien avec le ministère de l'Éducation nationale, la plateforme « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme ». Il pourrait être pertinent, à cette fin, d'insérer un onglet permettant aux utilisateurs de réagir sur les contenus proposés ou les manques observés, afin que cet outil soit le plus pertinent et opérationnel possible. Pour s'assurer de l'utilité des ressources proposées, il serait utile de réfléchir aux moyens de leur meilleure appropriation par le public cible, dans les modules de formation dédiés à ces questions ou dans le cadre des temps de concertation des équipes au sein des établissements scolaires.</li> </ul> <p>La CNCDH recommande à la DILCRAH d'être attentive aux modules de formation initiale et continue proposés aux équipes enseignantes et pédagogiques en matière de lutte contre le racisme et de promotion du vivre ensemble, en lien avec le ministère de l'Éducation nationale et celui de l'Enseignement supérieur; en veillant à ce qu'ils répondent bien aux besoins identifiés sur le terrain (à l'instar de l'éducation aux médias et de l'usage des nouvelles technologies), et qu'ils s'adressent à l'ensemble des équipes enseignantes, y compris les professeurs des matières dites scientifiques et technologiques.</p> <p>La CNCDH invite la DILCRAH, en lien avec le ministère de l'Enseignement supérieur, à assurer le suivi du réseau de référents « Racisme-antisémitisme » au sein des établissements d'enseignement supérieur, afin qu'il se concrétise par la mise en place d'actions concrètes dans le champ de la formation, de la recherche et de la « vie de campus ». De même, la concrétisation et l'impact des mesures prises pour améliorer le climat scolaire et accroître la pédagogie de la sanction dans les écoles et établissements scolaires devraient être suivis de près, en lien avec le ministère de l'Éducation nationale. À la lumière des récents travaux de recherche, la CNCDH recommande d'envisager l'inclusion, dans le service des personnels éducatifs et pédagogiques, d'un temps de concertation et de travail en équipe, ou <i>a minima</i> d'encourager les chefs d'établissement à les organiser dans leur établissement respectif.</p>	<p>DILCRAH, ministère de l'Éducation nationale, ministère de la Culture <i>Moyen terme</i></p> <p>DILCRAH, ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche <i>Court/moyen terme</i></p> <p>DILCRAH, ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche <i>Court/moyen terme</i></p>

		<b>Recommandations de la CNCDH</b>	<b>Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée</b>
<b>Suivi des mesures du Plan 2015-2017</b>	<b>L'impulsion renouvelée de la semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme</b>	La CNCDH recommande à la DILCRAH de poursuivre, sur les prochaines années, l'impulsion donnée à la Semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, en l'inscrivant pleinement dans l'agenda interministériel, pour qu'elle devienne un temps fort de la lutte antiraciste. À cet égard, il conviendrait de mobiliser l'ensemble de la société civile, sans oublier le monde du travail, tant dans le secteur public que dans le secteur privé – par le biais des syndicats notamment.	DILCRAH, tous les ministères <i>Mise en œuvre continue</i>
	<b>Des actions multiples dans le champ du sport, outil de transmission des valeurs du bien vivre ensemble</b>	La CNCDH invite la DILCRAH et le ministère des Sports à ne pas relâcher leurs efforts, d'autant plus nécessaires dans le cadre, d'une part, de la préparation de la Coupe du monde de rugby en 2023 et des JO de Paris en 2024 et, d'autre part, de la persistance des manifestations de racisme dans le sport et de la demande d'aide et d'expertise exprimée par les acteurs de terrain. À cette fin, il serait opportun de consulter les acteurs pertinents (sans oublier les associations très impliquées sur ces thématiques comme l'Union nationale sportive Léo-Lagrange, la Fédération nationale des offices municipaux du sport ou encore la Fédération sportive et gymnique du travail, etc.) et porter une attention particulière aux critères de répartition des subventions, avec lesdits acteurs, et en concertation avec le ministère des Sports. Le cas échéant, le volet dédié du prochain Plan devrait être cohérent avec le plan d'action prévu par le ministère des Sports pour décliner la feuille de route du 26 septembre 2017 comprenant un chantier de lutte contre les discriminations.	DILCRAH, ministère des Sports <i>Moyen terme</i>
<b>Pour aller plus loin : agir davantage sur les expériences sociales vécues par les personnes pour qu'elles soient en adéquation avec le discours promu</b>	<b>Favoriser un apprentissage actif de la citoyenneté à l'école</b>	La CNCDH recommande qu'un volet important du futur plan triennal d'action soit dédié au suivi et à l'accompagnement de la mise en œuvre, dans les écoles et établissements scolaires, du nouvel enseignement moral et civique et du Parcours citoyen, en impulsant une dynamique forte et positive en faveur d'un apprentissage actif de la citoyenneté. Cela implique de porter une attention particulière aux méthodes et approches pédagogiques promues par l'Éducation nationale et mises en œuvre dans les écoles et établissements scolaires, susceptibles d'aiguiser l'esprit critique des élèves et de promouvoir le vivre ensemble.	DILCRAH, ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche <i>Moyen/long terme</i>
	<b>Intégrer pleinement dans le champ des politiques publiques la lutte contre les discriminations directement ou indirectement liées au racisme</b>	La CNCDH invite la DILCRAH à se saisir de la question des discriminations directement ou indirectement liées au racisme, en promouvant une doctrine de l'intervention, dans la mesure où le rôle de coordination en matière de lutte contre les discriminations semble lui être de plus en plus dévolu, et qu'elle est déjà mobilisée sur plusieurs chantiers s'y rapportant. Dans l'élan engagé par le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (2015) et à la suite des récentes annonces du Président de la République sur ce sujet, l'ensemble des ministères, dans leur champ d'action respectif, devrait être partie prenante à cette réflexion et action interministérielles, en privilégiant une approche intersectionnelle et multisectorielle.	DILCRAH, tous les ministères <i>Moyen/long terme</i>

		Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
<p>Pour aller plus loin : agir davantage sur les expériences sociales vécues par les personnes pour qu'elles soient en adéquation avec le discours promu</p>	<p>Inclure un volet sur la lutte contre le racisme et les discriminations à raison de l'origine réelle ou supposée dans le monde du travail</p>	<p>La CNCDH recommande à la DILCRAH de s'engager dans la lutte contre le racisme et les discriminations dans le monde du travail, en y consacrant un volet du prochain plan. Plusieurs pistes d'action complémentaires sont envisageables. D'une part, il serait souhaitable que la DILCRAH engage un dialogue soutenu avec les partenaires sociaux, conformément au souhait exprimé par plusieurs d'entre eux, pour inscrire davantage ces questions dans le cadre du dialogue social (au sein des instances représentatives du personnel, des branches et des entreprises), et en redynamisant le cas échéant l'accord national interprofessionnel en faveur de la diversité (2006) et l'engagement volontaire des entreprises signataires de la Charte de la diversité. D'autre part, l'instauration d'une obligation de création d'indicateurs de non-discrimination à raison de l'origine (à l'instar du <i>testing</i>, pouvant être réalisé par un expert indépendant ou autoréalisé au sein de l'entreprise) dans les entreprises et administrations, pourrait permettre de mesurer et évaluer les progrès réalisés. Enfin, il pourrait être envisagé d'élargir l'obligation de formation à la non-discrimination dans les entreprises d'au moins 300 salariés à l'ensemble des parties prenantes au processus de recrutement et d'avancement, notamment les personnels de gestion des ressources humaines et les managers, et d'inclure un module obligatoire sur les indicateurs en matière de discrimination à raison de l'origine, pour en faciliter la pleine appropriation.</p>	<p>DILCRAH, ministère du Travail, ministère de l'Action et des Comptes publics <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Veiller à l'exemplarité accrue de l'État et des élus de la République</p>	<p>Veiller à la prise de parole publique</p>	<p>La CNCDH invite la DILCRAH :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– à être particulièrement vigilante sur les discours de haine tenus par les élus de la République et à l'égard de ceux aspirant à le devenir ;</li> <li>– à en appeler aux différents partis politiques pour que tous s'engagent, par-delà les clivages idéologiques traditionnels, à veiller autant que possible à la dignité des propos tenus par leurs adhérents dans la sphère publique ;</li> <li>– à encourager les partis politiques à entériner la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste dans sa version révisée, conformément au souhait émis par le congrès du Conseil de l'Europe.</li> </ul> <p>La CNCDH invite la DILCRAH, en lien avec le ministère de la Culture et le Conseil supérieur de l'audiovisuel, à soutenir et mettre en place des actions visant à atteindre les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– représenter à la fois plus et mieux la diversité de la société française pour lutter contre les phénomènes d'exclusion, d'incompréhension et d'isolement ;</li> <li>– donner davantage la parole aux tenants d'une vision pacifiée et positive de la France plurielle ;</li> <li>– faire en sorte que la composition des travailleurs du secteur de l'information, des médias et de la communication reflète la pluralité de la société française.</li> </ul> <p><i>A minima</i>, il conviendrait de s'assurer que les acteurs des médias soient formés à la rhétorique discriminatoire, pour qu'ils soient à même de l'identifier et de réagir en conséquence.</p>

		Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
<p>Pour aller plus loin : agir davantage sur les expériences sociales vécues par les personnes pour qu'elles soient en adéquation avec le discours promu</p>	<p>Veiller à l'exemplarité accrue de l'État et des élus de la République</p>	<p>S'assurer que l'ensemble des agents de la fonction publique responsables du recrutement, et ceux en contact avec le public, soient sensibilisés à ces questions, et veiller à la pertinence des modules de formation dédiés</p>	<p>DILCRAH, tous les ministères, notamment celui de l'Action et des Comptes publics <i>Moyen terme</i></p>
	<p>En finir avec l'exclusion persistante de l'école d'une partie des enfants à raison de leur origine réelle ou supposée</p>	<p>La CNCDH, appelant les pouvoirs publics à prendre la mesure de l'urgence et de la gravité de la situation, recommande d'engager une action interministérielle, globale, proactive et coordonnée permettant à tous les enfants d'être scolarisés, quelle que soit leur origine réelle ou supposée, conformément aux lois en vigueur. À cet égard, elle renvoie aux recommandations, précises et complémentaires, formulées dans ses travaux antérieurs, notamment dans l'édition 2016 du rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (p. 177-181), et son avis du 6 juillet 2017 sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer. Il s'agirait en outre de répondre à l'une des recommandations formulées par le comité des droits de l'enfant des Nations unies à la France en 2016, et d'envoyer un signal fort à l'orée de la célébration prochaine des trente ans de la Convention internationale des droits de l'enfant.</p> <p>La CNCDH recommande à la DILCRAH de se saisir des processus d'exclusion à l'œuvre au sein même des écoles et établissements scolaires à l'égard de certains élèves en raison de leur origine ou de leur religion réelle ou supposée, en y invitant également le ministère de l'Éducation nationale.</p>	<p>DILCRAH, tous les ministères, notamment ministère de l'Éducation nationale <i>Court/Moyen terme</i></p>

**Axe 3. Réguler l'espace numérique pour lutter contre les discours de haine sur l'Internet**

	<b>Recommandations de la CNCDH</b>	<b>Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée</b>
<b>Poursuivre dans la voie engagée en mobilisant des moyens à la hauteur des enjeux</b>	<p>La CNCDH encourage vivement l'État à poursuivre et à amplifier son action dans le cadre du prochain Plan d'action 2018 - 2020, voire d'envisager un plan d'action plus global de lutte contre les comportements et contenus illicites diffusés sur la Toile qui pourrait être piloté par le secrétariat d'État au Numérique. Quelle que soit la solution retenue, elle nécessite un portage politique fort, l'investissement de moyens à la hauteur des enjeux et des efforts déployés sur plusieurs terrains complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– la poursuite et le renforcement du dialogue initié avec les acteurs de l'Internet, dans un objectif de régulation ;</li> <li>– la poursuite et le renforcement de la réflexion et de l'action conduites à l'échelle européenne dans un objectif de régulation et d'établissement d'un socle commun de règles impératives, ce qui doit se traduire au mieux par le positionnement de la France comme un moteur de la coopération européenne en la matière, <i>a minima</i> par sa participation accrue aux travaux transversaux initiés par les différentes instances (notamment Union européenne et Conseil de l'Europe) ;</li> <li>– le renforcement des moyens humains, techniques et matériels de PHAROS pour lui permettre de remplir ses missions multiples et en forte tension, à la hauteur de leur étendue et de leur importance ;</li> <li>– Le soutien du tissu associatif pour l'aider à structurer encore davantage son expertise et sa présence sur le Web, et ainsi faire contrepois à la déferlante de contenus haineux ;</li> <li>– la mise en œuvre effective des réformes qui s'imposent pour améliorer les dispositifs issus de la loi LCEN, en procédant à une évaluation de sa mise en œuvre depuis 2010 (ce qui n'a étonnamment jamais été entrepris à la connaissance de la CNCDH), et en prenant en compte les nombreuses pistes de réforme émises par la CNCDH dans son <i>Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet</i> et dans son rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Entre autres, il serait nécessaire d'engager une réflexion sur le régime de responsabilité des prestataires du Web et sur les conséquences juridiques des signalements, comme y invitent les récentes évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et sur les cadres juridiques d'enquête (en envisageant notamment l'extension de l'enquête sous pseudonyme pour les discours de haine sur Internet).</li> </ul>	<p>DILCRAH, secrétariat d'État au Numérique, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice</p> <p><i>Moyen/long terme</i></p>

#### Axe 4. Faire reculer significativement le « chiffre noir » et améliorer le traitement judiciaire du contentieux raciste

		Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
Suivi des mesures du Plan 2015-2017	Des évolutions législatives qui vont dans le bon sens dont la mise en œuvre doit être suivie de près	La CNCDH préconise à la DILCRAH de suivre la mise en œuvre de l'action de groupe en matière de discriminations et, le cas échéant, de réfléchir aux améliorations souhaitables pour la rendre pleinement effective.	DILCRAH, ministère de la Justice <i>Moyen terme</i>
	Des efforts bien-venus pour cerner le « chiffre noir »	La CNCDH recommande de compléter les enseignements recueillis sur les injures et les menaces racistes par une exploitation des données sur les violences physiques, les atteintes aux biens et les discriminations à caractère raciste, afin de disposer d'un tableau plus complet et précis du phénomène de sous-déclaration en fonction de la nature de l'infraction raciste subie. Cette estimation du chiffre noir pourra permettre, si elle est effectuée à intervalles réguliers dans le cadre de l'enquête « Cadre de vie et sécurité », d'apprécier si les mesures prises par les pouvoirs publics permettent d'en diminuer l'ampleur.  Afin de rester cohérent avec le Plan 2015-2017, la CNCDH préconise la publication effective sur une base annuelle du bilan des condamnations prononcées par les juridictions pour les différentes incriminations relevant du racisme. À cet égard, les efforts du ministère de la Justice, en collaboration étroite avec la Sous-direction de la statistique et des études (SDSE), doivent être poursuivis.	DILCRAH, ministère de l'Intérieur <i>Court terme, puis mise en œuvre continue</i>  DILCRAH, ministère de la Justice <i>Moyen terme</i>
	Des dispositifs à optimiser pour améliorer la protection et l'accompagnement des victimes	La CNCDH encourage les parquets à nouer des partenariats avec des associations ou des lieux culturels pour développer l'offre de stages de citoyenneté spécialisés dans la lutte contre le racisme, à l'instar de la convention signée entre le Parquet de Paris et le mémorial de la Shoah. Elle invite également la DILCRAH à poursuivre dans la voie du développement d'une offre locale et également répartie sur l'ensemble du territoire français (y compris dans les outre-mer).  La CNCDH préconise de soutenir les associations d'aide aux victimes dont le rôle est majeur pour informer les victimes de leurs droits. Le partenariat entre la LICRA et France Victime devrait être poursuivi et approfondi pour spécialiser l'aide aux victimes de racisme, et suivi de près par la DILCRAH, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, pour qu'il porte ses fruits.  La CNCDH recommande la mise en œuvre effective de l'action 28 du Plan 2015 – 2017, soit la réalisation par les corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) d'une enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement.	DILCRAH, ministère de la Justice <i>Moyen/long terme</i>  DILCRAH, ministères de l'Intérieur et de la Justice <i>Moyen terme</i>  DILCRAH, tous les ministères <i>Court/Moyen terme</i>

		Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
Suivi des mesures du Plan 2015-2017	Inciter au dépôt de plainte	<p>La CNCDH recommande aux ministères de l'Intérieur et de la Justice de rappeler aux forces de l'ordre l'importance qui s'attache au respect du droit à porter plainte (ainsi que les sanctions encourues en cas de manquement), la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits, ainsi que le caractère prioritaire de leur traitement, qui exige un signalement immédiat des faits au parquet. À cette occasion, il conviendrait de mettre l'accent sur la gravité des actes racistes quelle que soit leur nature, ainsi que leurs effets délétères sur la cohésion sociale.</p> <p>En matière d'infractions de cette nature, la CNCDH recommande d'envisager de proscrire, ou à tout le moins de vivement déconseiller, l'enregistrement d'une main courante ou d'un procès-verbal de renseignement judiciaire, comme c'est déjà le cas pour certaines infractions, notamment s'agissant de violences conjugales. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice devraient articuler leurs positions à cet égard, en donnant des consignes fortes en ce sens aux enquêteurs, chacun dans son champ de responsabilité. Précisément, le ministère de l'Intérieur devrait adresser aux services enquêteurs des instructions précises, à l'instar de ce qu'a fait le ministère de la Justice à l'égard des parquets et des procureurs généraux.</p> <p>La CNCDH appelle la DILCRAH à encourager le Gouvernement à encadrer davantage les pratiques de contrôles d'identité susceptibles de cristalliser les tensions entre la police et les « minorités visibles », et à réintroduire une forme de proximité avec la population dans le cadre de l'activité policière pour accroître les liens de confiance. Elle invite les pouvoirs publics à s'appuyer sur les recommandations formulées dans l'avis de la CNCDH adopté le 8 novembre 2016 sur <i>la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires</i>, qui intègre des pistes de réflexion nécessaires sur les modes d'intervention de la police et le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain. Ces mesures pourraient être intégrées dans le Plan 2018-2020, voire envisagées dans le cadre d'un plan d'action plus global dédié à l'amélioration nécessaire des relations police/population.</p>	<p>DILCRAH, ministères de l'Intérieur et de la Justice <i>Mise en œuvre continue</i></p> <p>DILCRAH, ministères de l'Intérieur et de la Justice <i>Court terme</i></p> <p>DILCRAH, ministères de l'Intérieur et de la Justice <i>Moyen terme</i></p>
	Professionnaliser la mission d'accueil	<p>La CNCDH recommande l'expérimentation effective du dispositif de préplainte en ligne pour certains faits à caractère raciste, prévue pour le printemps 2018. La CNCDH et les principales associations antiracistes devraient être informées et consultées sur les options en cours de discussion.</p> <p>La CNCDH préconise la désignation, au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie, d'un (ou plusieurs) enquêteur(s) référent(s) chargé(s) de la lutte contre le racisme et les discriminations. Ces derniers devraient, le cas échéant, recevoir une formation spécifique sur les spécificités de ce contentieux.</p>	<p>DILCRAH, ministère de l'Intérieur <i>Court terme</i></p> <p>DILCRAH, ministère de l'Intérieur, en lien avec le ministère de la Justice (référents et pôles antidiscriminations) <i>Court terme</i></p>

		Recommandations de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance envisagée
<p><b>Pour aller plus loin : conduire une action coordonnée pour réduire la sous-déclaration</b></p>	<p><b>Encourager la poursuite d'investigations approfondies pour accroître le taux d'élucidation</b></p>	<p>La CNCDH recommande, sur le modèle britannique, d'envisager, à titre expérimental, sur un ressort pilote, d'indiquer pour chaque plainte s'il s'agit d'une infraction à caractère raciste ou non et d'autre part, de conférer une place centrale à la perception de la victime dans la qualification des infractions relevant du contentieux raciste et discriminatoire. Elle recommande enfin d'encourager en matière d'infractions racistes des investigations approfondies, en créant une sorte de culture de la recherche de la preuve.</p>	<p>DILCRAH, ministères de l'Intérieur et de la Justice <i>Moyen terme</i></p>
		<p>La CNCDH recommande que soient poursuivis les efforts de formation des personnels concourant à la justice (enquêteurs, magistrats) dans le champ de la formation initiale et continue, en la rendant systématique pour l'ensemble des référents antidiscriminations (dans les ressorts juridiques mais aussi, le cas échéant, les référents désignés au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie). S'agissant des magistrats, il serait utile d'envisager d'inclure, dans la formation initiale, un module sur la technicité du contentieux raciste (et plus généralement du contentieux relevant du champ des « crimes de haine »), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Concernant les enquêteurs, davantage d'entre eux doivent être formés à la technicité de ce contentieux et aux techniques développant l'approche psychologique de l'accueil des victimes. En outre, la CNCDH recommande d'encourager une coopération renforcée des enquêteurs et des magistrats, mais aussi des associations et des CORA, pour faciliter le travail d'enquête et favoriser la constitution de procédures complètes.</p>	<p>DILCRAH, ministères de l'Intérieur et de la Justice <i>Mise en œuvre continue</i></p>
		<p>Pour faire suite aux recommandations des organes des traités relatives à la problématique de l'intersectionnalité, il serait souhaitable que la France mène une réflexion sur cette approche ambitieuse des discriminations, et repense son droit ou, à défaut, la mise en œuvre de son droit, en lien avec ces vulnérabilités particulières, en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes. La CNCDH recommande que cette réflexion soit inscrite à l'agenda interministériel et souhaite y être pleinement associée, afin de promouvoir l'approche basée sur les droits de l'homme. Elle invite tout particulièrement la DILCRAH, dont le champ d'intervention a été récemment étendu à la lutte contre la haine anti-LGBT, à s'approprier ces réflexions. De même, le législateur et le juge devraient prendre en compte le cumul et l'intersectionnalité des discriminations et en assurer une juste réparation.</p>	<p>DILCRAH, tous les ministères, notamment ministères de l'Intérieur et de la Justice <i>Moyen/long terme</i></p>

# Conclusion

## Recommandations prioritaires

En sa qualité de Rapporteur national indépendant, la CNCDH entretient un dialogue privilégié avec les différents acteurs engagés dans la lutte antiraciste, ce qui lui permet de relever les efforts et les progrès accomplis mais aussi de constater qu'un long chemin reste encore à parcourir. En ce sens, elle a formulé, dans le cadre de son rapport annuel ou d'avis dédiés à une problématique spécifique, un certain nombre de recommandations précises en vue d'accroître l'effectivité de l'action publique de lutte contre le racisme, sous toutes ses formes. Le présent rapport, s'inscrivant dans une double approche évaluative et prospective, s'attache à en assurer le suivi. La CNCDH a souhaité mettre en avant douze recommandations prioritaires.

- I. La CNCDH invite les pouvoirs publics à former l'ensemble des agents exerçant une mission de service public à la lutte contre le racisme et les discriminations, en évaluant régulièrement les modules de formation proposés pour s'assurer que les techniques et les choix pédagogiques retenus sont adaptés aux objectifs poursuivis et aux attentes des bénéficiaires.
- II. La CNCDH recommande au Gouvernement de soutenir l'organisation de campagnes de mobilisation et de sensibilisation grand public, de renforcer le soutien apporté aux acteurs de terrain, qui agissent au plus près des populations, et de consolider l'ancrage territorial des politiques de lutte contre le racisme (notamment dans le cadre des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme).
- III. La CNCDH encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques administratives, du type enquête de victimation ou de délinquance autodéclarée, de manière à établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et à identifier les différents mobiles de la haine de l'autre, ce afin d'orienter l'action publique. Elle préconise également, pour les mêmes raisons, une analyse fine des procédures judiciaires comportant des infractions à caractère raciste. Enfin, elle appelle les pouvoirs publics à soutenir la recherche sur ces thématiques, et notamment la réalisation d'une nouvelle enquête « Trajectoires et Origines », inspirée de celle de 2008. Ces différentes enquêtes devraient inclure les outre-mer. En outre, afin de mieux rendre compte du vécu des personnes, ces indicateurs devraient permettre de prendre en compte toutes les dimensions des discriminations en favorisant une approche intersectionnelle.
- IV. La CNCDH préconise la désignation, au sein des commissariats et des compagnies de gendarmerie, d'un (ou plusieurs) enquêteur(s) référent(s) chargé(s) de la lutte contre le racisme et les discriminations pour professionnaliser l'accueil des victimes et la réception des plaintes. La réflexion en cours portant sur l'établissement d'une doctrine d'accueil des personnes

LGBT, avec la désignation de référents accueil LGBT, dans le cadre du *Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT*, pourrait inclure la question de l'accueil des victimes de racisme, voire de tous les « crimes de haine ». Elle recommande également au ministère de l'Intérieur de donner des consignes fortes aux enquêteurs pour proscrire, ou à tout le moins vivement déconseiller, l'enregistrement d'une main courante ou d'un procès-verbal de renseignement judiciaire, comme c'est déjà le cas pour certaines infractions, notamment s'agissant de violences conjugales. Enfin, elle recommande, s'agissant des délits racistes, d'encourager des investigations approfondies, de créer une forme de culture de la recherche de la preuve en matière de contentieux raciste.

- V. La CNCDH appelle le ministère de l'Éducation nationale à mettre en œuvre les recommandations formulées à son endroit par la CNCDH dans le rapport 2016 *sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*. Elle avait notamment insisté sur une double nécessité : accroître les efforts de formation (dont en matière d'éducation aux médias) ; promouvoir un apprentissage plus actif de la citoyenneté (pratiques collaboratives entre élèves, argumentation, engagement...), voie qui permet à l'élève de mieux comprendre et s'approprier les valeurs de la République. Pour ce faire, il conviendrait de réaliser un bilan du nouvel enseignement moral et civique, ainsi que de l'ensemble du parcours citoyen, pour cibler les besoins des équipes éducatives et pédagogiques en termes d'accompagnement.
- VI. La CNCDH préconise de suivre la mise en œuvre de l'action de groupe en matière de discriminations et, le cas échéant, de réfléchir aux améliorations souhaitables pour la rendre pleinement effective.
- VII. La CNCDH rappelle la nécessité pour la France de mettre en œuvre les recommandations des organes des traités relatives à la problématique de l'intersectionnalité (discriminations pluridimensionnelles). Pour ce faire, il serait souhaitable que la France mène une réflexion sur cette approche plus ambitieuse des discriminations et repense son droit, ou à défaut, la mise en œuvre de son droit, en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes. La CNCDH recommande que cette réflexion soit mise à l'agenda interministériel.
- VIII. La CNCDH recommande que les services de l'État élaborent et pilotent une stratégie territoriale de résorption des bidonvilles, en proposant des solutions alternatives de relogement et un accompagnement global des personnes vers le droit commun, notamment dans les territoires concentrant le plus de bidonvilles, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (personnes en situation de logement précaire, élus, associations, collectifs de soutien, services de l'État).
- IX. La CNCDH recommande que soit engagée une action coordonnée permettant à tous les enfants d'être scolarisés, quelle que soit leur origine réelle ou supposée, conformément aux lois en vigueur et aux engagements pris par la France lors de la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant en 1990. Le ministère de l'Éducation nationale, qui devrait selon toute vraisemblance être le chef de file de cette action interministérielle,

devrait prendre appui sur les recommandations précises et complémentaires formulées par la CNCDH dans le présent rapport.

- X.** La CNCDH appelle les autorités investies du pouvoir hiérarchique à encadrer davantage les pratiques de contrôle :
- en mettant en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;
  - en engageant une réflexion, d'une part, sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier (pour prendre davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles) et, d'autre part, de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de « chiffrer » les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
  - en délivrant une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille ;
  - en encourageant les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings.
- XI.** La CNCDH invite les pouvoirs publics à engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d'évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par la politique à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mis en œuvre sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population. Cette réflexion pourrait être menée à l'aune des critères d'efficacité, de nécessité et de nuisance, tels que définis par l'ECRI dans sa recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police. La réflexion devrait également porter sur l'organisation du travail policier au sein des différents corps d'appartenance, sur la conception même du « maintien de l'ordre » en France, et sur les moyens de réintroduire au sein du travail policier de la proximité avec la population. Ces questions pourraient faire l'objet d'une conférence de consensus, première étape vers un travail approfondi devant s'inscrire dans la longue durée.
- XII.** La CNCDH recommande au Gouvernement de ratifier, d'une part, le protocole n° 12 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en date du 4 novembre 2000, prévoyant une interdiction générale de la discrimination, d'autre part, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, en date du 18 décembre 1990, prohibant toute discrimination en matière de droits fondamentaux à leur égard.



# ANNEXES



## Liste des personnes auditionnées

### **Association Asia 2.0 – 11 octobre 2017**

- Ryôma (Léo) TAKEUCHI, Secrétaire général

### **Défenseur des droits - 9 novembre 2017**

- Sophie LATRAVERSE, Directrice du secrétariat général du Défenseur des droits

### **Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) – 22 novembre 2017**

- Frédéric POTIER, Délégué interministériel
- Johanna BARASZ, Déléguée adjointe, Conseillère éducation et transmission

### **Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche – 22 novembre 2017**

- Françoise PETREAUULT, Sous-directrice de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives, Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)
- Judith KLEIN, Cheffe de la mission « Prévention des discriminations et égalité fille-garçon », DGESCO
- Mustapha TOUAHIR, Chef du bureau des études sur les établissements et l'éducation prioritaire, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)
- Tamara HUBERT, Responsable des enquêtes de victimation et climat scolaire, bureau des études sur les établissements et l'éducation prioritaire, DEPP
- Hélène FRECHOU, Responsable de l'enquête SIVIS, bureau des études sur les établissements et l'éducation prioritaire, DEPP

### **Fédération nationale des offices municipaux du sport (FNOMS) – 22 novembre 2017**

- David GUILLOUF, Directeur des services administratifs et rédacteur en chef « Sport dans la cité »

### **Ministère de l'Intérieur - 29 novembre 2017**

- Pascale LEGLISE, Chef de service, Adjointe au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)
- François-Xavier PROST, Chef du Bureau du droit et du contentieux européen, international et institutionnel, DLPAJ
- Cédric BELLITY, Adjoint au chef du bureau du droit et du contentieux européen, international et institutionnel, DLPAJ
- Stéphanie CHERBONNIER, Commissaire divisionnaire, Conseiller judiciaire du directeur général de la police nationale, DGPN
- Laure HERVE, Conseillère juridique adjointe du directeur général de la gendarmerie nationale, DGGN

### **Ministère de la Justice - 29 novembre 2017**

- Caroline NISAND, Adjointe au directeur des affaires criminelles et des grâces
- Marine RAVEL, Magistrate, bureau de la politique pénale générale

**Services statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice –  
7 décembre 2017**

**Pour le ministère de l'Intérieur**

*Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLAPJ)*

– François-Xavier PROST, Chef du bureau du droit et du contentieux européen, international et institutionnel, DLPAJ

*Direction générale de la police nationale (DGPN)*

– Olivier METIVET, Commissaire de police, Chef de la division des faits religieux et des mouvances contestataires du Service central du renseignement territorial (SCRT)

– Laure TURNER, Adjointe au chef du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)

– Clément VIVES, Commissaire de police, Adjoint au conseiller judiciaire du directeur général de la police nationale

*Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)*

– Sandrine GUILLON, Conseillère juridique et judiciaire du directeur général de la gendarmerie nationale

**Pour le ministère de la Justice**

– Ombeline MAHUZIER, Magistrate, Cheffe du pôle d'évaluation des politiques pénales, Direction des affaires criminelles et des grâces

– Fabrice LETURCO, Chef de la section « statistiques » du pôle d'évaluation des politiques pénales

**Ministère des Affaires étrangères - 13 décembre 2017**

– François CROQUETTE, Ambassadeur pour les droits de l'homme

**Conseil français du culte musulman - 13 décembre 2017**

– Ogras AHMET, Président

**Service de protection de la communauté juive - 14 décembre 2017**

– Tali OHAYON, Présidente

**Collectif contre l'Islamophobie en France - 17 janvier 2018**

– LILA CHAREF, Co-directrice et Responsable juridique

## Liste des contributions écrites

Les contributions écrites des acteurs institutionnels et de la société civile sont accessibles en ligne sur le site [www.cndh.fr](http://www.cndh.fr). Les propos tenus n'engagent que leurs auteurs.

### Acteurs institutionnels

Ministère de l'Action et des Comptes publics  
 Ministère de la Culture  
 Ministère de l'Éducation nationale  
 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères  
 Ministère de l'Intérieur  
 Ministère de la Justice  
 Ministère des Sports  
 Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)  
 Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)  
 Défenseur des droits  
 Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM)  
 Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)

### Société civile

Amnesty international France (AIF)  
 ATD Quart-Monde  
 Ligue des droits de l'homme (LDH)  
 Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)  
 Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)  
 SOS Racisme  
 Force ouvrière (FO)  
 Confédération française démocratique du travail (CFDT)  
 Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)  
 Confédération générale du travail (CGT)  
 Conseil français du culte musulman (CFCM)  
 Service de protection de la communauté juive (SPCJ)

### Autre contribution

Évelyne HEYER et Carole REYNAUD-PALIGOT (commissariat scientifique), présentation de l'exposition du musée de l'Homme « Nous et les Autres – Des préjugés au racisme »

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

En dépit d'une baisse tendancielle d'actes racistes et antisémites depuis 2016, de vives inquiétudes persistent dans notre pays à la suite d'agressions racistes ou antisémites. Le Président de la République l'a rappelé avec force lors de la cérémonie de commémoration de la rafle du Vel d'Hiv le 16 juillet 2017 : *« En France aujourd'hui, cette corruption des esprits, cet affaiblissement moral et intellectuel que sont le racisme et l'antisémitisme sont encore présents et bien présents. Ils prennent des formes nouvelles, changent de visage, choisissent des mots plus sournois. Il suffit pourtant de s'y arrêter un instant pour percer à jour, derrière les nouvelles apparences, le vieux racisme, l'antisémitisme le plus recuit. Le racisme ordinaire pullule dans le vocabulaire, dans les caricatures. Il ferme le marché du travail à des jeunes gens que stigmatisent un nom ou un prénom. Les conflits du monde s'invitent dans certains territoires de notre République, créant des divisions qui chassent les enfants juifs de certaines écoles ou enferment sur leur communauté des familles issues de l'immigration. »* C'est dans cet esprit que la DILCRAH a exercé ses missions avec engagement et détermination pour le combat en faveur des valeurs républicaines.

### 1. La montée en puissance de l'action interministérielle en faveur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

Au cours de l'année 2017, dans le prolongement de la nouvelle impulsion donnée en novembre 2014 par le Gouvernement, la DILCRAH a poursuivi le déploiement de ses actions et de son réseau. Le décret n° 2016-830 du 22 juin 2016 portant création des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA) a été mis en application. Les CORA, systématiquement présidés par les préfets, ont été officiellement installés dans 96 départements entre 2016 et 2017. Leur composition originale, laissant une large place au monde associatif et à la société civile, en fait une instance appréciée par l'ensemble des partenaires. Il est à noter que plusieurs préfetures (Pas-de-Calais, Eure, Indre-et-Loire, Marne...) ont pris l'initiative d'élargir le champ des CORA à celui de la lutte contre la haine anti-LGBT permettant ainsi de calquer leur compétence locale sur celle de la DILCRAH depuis l'intervention du décret du 22 décembre 2016. Les CORA se sont notamment attelées à la réalisation de plans départementaux en déclinaison du plan interministériel.

La DILCRAH a toujours été soucieuse dans ses modalités d'action de soutenir les initiatives locales au plus près des citoyens. Cela s'est traduit par un appel à projets locaux dont le pilotage (sélection des dossiers, hiérarchisation des priorités) a été confié aux préfets. Pour l'année 2016, 218 projets ont été soutenus dans 60 départements pour un montant total de 1,4 million d'euros. Pour

l'année 2017, et sous réserve de confirmation à l'issue de la clôture budgétaire 2017, ce chiffre devrait s'élever à 545 projets pour un montant légèrement inférieur à 2 millions d'euros. Il a concerné 89 départements, ce qui atteste d'un ancrage en progression dans les territoires. Un nouvel appel à projets a été lancé le 31 octobre 2017 pour l'année 2018 auprès des préfetures. S'agissant des partenariats nationaux, ils ont concerné 67 structures associatives (LICRA, SOS Racisme, UEJF...), lieux de mémoire et d'histoire (Musée de l'histoire de l'immigration, mémorial de la Shoah...) et établissements d'enseignement supérieur (IHTP-Paris VIII, Lyon 2...).

L'éducation et la formation constituent le premier vecteur de lutte contre les stéréotypes et les idées préconçues. L'ampleur et la visibilité de la Semaine d'éducation et d'actions contre le racisme qui se déroule autour de la date du 21 mars n'ont cessé de croître. Plus de 500 projets ont été recensés en 2017. Cette semaine nationale, qui a été relancée en 2015, est un levier important pour amener les équipes pédagogiques à organiser des événements au sein et en dehors des établissements. Outre le déploiement de multiples initiatives de terrain, le soutien de la DILCRAH permet à ses partenaires d'organiser des manifestations d'ampleur qui font de cette semaine un événement pluridisciplinaire important pour mobiliser et sensibiliser le public, et notamment les jeunes, à la lutte contre toutes les formes de racisme. C'est le cas par exemple du Musée de l'histoire de l'immigration qui a organisé au cours de la semaine du 21 mars 2017 un festival composé de soixante-dix événements gratuits (performances, débats, séances de cinéma, ateliers, forum citoyen).

Afin de permettre à la communauté éducative de disposer d'outils intellectuels et de ressources pédagogiques adéquats, la DILCRAH coproduit, avec la DGESCO et Canopé, un site de ressource intégré au portail « Valeurs de la République ». Il a été fait appel à cette occasion aux membres du conseil scientifique de la DILCRAH, présidé par Mme Dominique Schnapper. Le contenu de ce site a été unanimement salué pour sa qualité. Parallèlement à la mise en place de référents racisme et antisémitisme dans les universités, la DILCRAH a soutenu, avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, la réalisation d'un MOOC ouvert en mars 2017. Conçu par le sociologue Michel Wieviorka et la Fondation Maison des sciences de l'homme, avec le soutien de la DILCRAH, ce module a permis de dresser un état des lieux de la connaissance sur le racisme et l'antisémitisme à travers l'intervention de vingt chercheurs français et étrangers. Au total 5649 personnes se sont inscrites à cette formation en ligne. La formation des agents du service public a constitué une dimension forte de la DILCRAH. Les agents de la DILCRAH participent ou animent des formations en direction des fonctionnaires d'autorité. Des séances de formation ont ainsi été réalisées dans les écoles de police, de gendarmerie (en particulier l'école des officiers de Melun), et au profit de magistrats (formation sur le discours de haine). Des fiches pratiques ont été également conçues et mises à disposition des policiers et gendarmes, afin de faciliter la réalisation des enquêtes portant sur des actes de haine. Le soutien financier de la DILCRAH a permis au mémorial de la Shoah d'organiser sur site des séances de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

En application du plan interministériel, des partenariats solides ont été établis avec des institutions mémorielles et culturelles. La DILCRAH réserve chaque année environ 1,5 million d'euros aux projets portés par ces institutions. Il en va ainsi avec le mémorial de la Shoah pour ses actions éducatives et de citoyenneté. Le Camp des Milles à Aix-en-Provence joue également un rôle majeur, dont le rayonnement s'étend au-delà de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La DILCRAH est partenaire du Label décerné par la Fondation du Camp des Milles – Mémoire et Éducation dans le cadre de la Chaire Unesco « Éducation à la citoyenneté, sciences ». Ce label permet d'encourager le secteur associatif dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et d'inciter à la formation des intervenants. Parmi les événements culturels majeurs de l'année 2017 auxquels la DILCRAH a apporté son soutien financier, il convient de citer l'exposition « Nous et les Autres » qui s'est déroulée au musée de l'Homme à Paris, ainsi que l'exposition « 1886-1945 Dessins assassins ou la corrosion antisémite » qui s'est tenue au mémorial de la Paix à Caen.

Sur le plan législatif, la DILCRAH a contribué au travail interministériel qui a abouti aux articles 171 à 173 de la loi Égalité et Citoyenneté n° 2017-86 du 27 janvier 2017 faisant du racisme et de l'antisémitisme une circonstance aggravante généralisée à tous les crimes et délits. De même, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de *modernisation de la justice du xx<sup>e</sup> siècle* prévoit un Titre V sur l'action de groupe (articles 60 à 92) qui constitue une avancée qu'il convient de souligner.

L'action de la DILCRAH s'est déployée contre la haine sur Internet. Au 15 novembre 2017, 43 signalements au titre de l'article 40 du code de procédure pénale ont été effectués. Les liens établis avec les réseaux sociaux et les plateformes Internet ont également permis d'accélérer les prises en compte de contenus illégaux justifiant une suppression ou un blocage des contenus considérés comme manifestement illicites. Un partenariat a été noué avec l'Association observatoire du conspirationnisme (association loi de 1901) afin de lutter plus efficacement contre le complotisme sur Internet par la production de courtes vidéos destinées à un large public. Une nouvelle réunion des principales associations de lutte contre la haine sur Internet sera organisée par la DILCRAH au mois de décembre 2017.

La LICRA a été désignée par la DILCRAH au mois de décembre 2015 coordinateur national du Mouvement contre le discours de haine lancé par le Conseil de l'Europe. La DILCRAH participe par ailleurs à la réalisation de projets portés tant par le Conseil de l'Europe (ex. *Guide à destination des États membres sur les bonnes pratiques en matière de liberté d'expression*) que par la Commission européenne (ex. *testings* réalisés auprès des plateformes Internet). La DILCRAH a sollicité en outre de l'OSCE l'évaluation du dispositif national de lutte contre l'antisémitisme, qui donnera lieu prochainement à des recommandations, et elle participe à la définition de programmes pédagogiques internationaux sur l'éducation contre l'antisémitisme.

## 2. Perspectives 2018-2020

Désormais compétente en matière de lutte contre la haine anti-LGBT, la DILCRAH a été fortement mobilisée par le tout premier appel à projets lancé par l'État dans ce domaine. Une attention particulière a été portée sur les projets luttant contre le cumul de discriminations. La DILCRAH a ainsi soutenu financièrement l'association *Beit Haverim* pour la publication d'un livre consacré au judaïsme et à l'homosexualité. Pour l'avenir, conformément à la recommandation n° 32 du rapport 2016 de la CNCDH, la DILCRAH encouragera les associations dont elle est partenaire à aborder les questions du racisme, de l'antisémitisme et de la haine anti-LGBT de manière transversale.

Le 2 octobre dernier, le Premier ministre Édouard Philippe a annoncé qu'un nouveau plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme serait lancé pour la période allant de 2018 à 2020, conformément au vœu exprimé par la CNCDH dans sa recommandation n° 75 du rapport 2016. Il en a confié la réalisation à la DILCRAH en souhaitant que ce plan puisse être dévoilé au début de l'année 2018 et que ce travail soit réalisé en étroite concertation avec la société civile et le monde associatif, ce qui va dans le sens de la recommandation n° 51 du rapport 2016 de la CNCDH. Ce plan interministériel a vocation à s'appuyer sur les résultats de la mission d'évaluation confiée à l'IGA et à l'IGAENR concernant le plan interministériel 2015-2017. Le regard que pourra apporter la CNCDH, en raison de sa composition et de son expertise, sur ce sujet sera également très précieux.

Sans préjuger des travaux en cours et des consultations qui seront conduites dans les prochains mois, plusieurs sujets mériteront une action approfondie. La haine sur Internet constituera la première des priorités ainsi que l'a annoncé le Premier ministre.

## Liste des abréviations et sigles

- BAC : Brigades anticriminalité
- Canopé : Centre national d'éducation pédagogique
- CASNAV : Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs
- CDERE : Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation
- CDESC : Comité des droits économiques, sociaux et culturels
- CEDAW : Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
- CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
- CERD : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
- CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme
- CFCM : Conseil français du culte musulman
- CLEMI : Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information
- CNDS : Commission nationale de déontologie de la sécurité
- CNESCO : Conseil national de l'évaluation du système scolaire
- CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
- CNIS : Conseil national de l'information statistique
- CODAC : Commission départementale d'accès à la citoyenneté
- COPEC : Commission pour la promotion de l'égalité des chances
- CORA : Comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme
- CPP : Code de procédure pénale
- CRC : Comité des droits de l'enfant
- CSA : Conseil supérieur de l'audiovisuel
- CSER : Charte sociale européenne révisée
- DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces
- DASEN : Directeur académique des services de l'éducation nationale
- DCPJ : Direction centrale de la police judiciaire
- DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
- DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
- DGESCO : Direction générale de l'enseignement scolaire
- DGGN : Direction générale de la gendarmerie nationale
- DGPN : Direction générale de la police nationale

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

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

DSDEN : Directions des services départementaux de l'Éducation nationale

EANA : Élèves allophones nouvellement arrivés

ECRI : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

EMC : Enseignement moral et civique

EMI : Éducation aux médias et à l'information

ENM : École nationale de la magistrature

ESPE : Écoles supérieures du professorat et de l'éducation

FRA : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

HALDE : Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

IGA : Inspection générale de l'administration

IGAENR : Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

IGAG : Inspecteur général des armées gendarmerie

IGGN : Inspection générale de la gendarmerie nationale

IGPN : Inspection générale de la police nationale

ILE : Infraction à la législation sur les étrangers

ILS : Infraction à la législation sur les stupéfiants

INAVEM : Institut national d'aide aux victimes et de médiation

INDH : Institutions nationales des droits de l'homme

ITT : Incapacité totale de travail

JO : Journal officiel

LCEN : Loi n° 2004-575 *pour la confiance dans l'économie numérique*

LRPPN : Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale

LRPGN : Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale

MOOC : *Massive open online course*

NATAFF : Nature de l'affaire

NATINF : Nature de l'infraction

OCLCTIC : Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication

OLCLH : Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre

ONRDP : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

PEDT : Projets éducatifs territoriaux

PHAROS : Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements

PNACRA : Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme

SCRT : Service central du renseignement territorial

SIG : Service d'information du gouvernement

SIVIS : Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire

SPCJ : Service de protection de la communauté juive

SSMSI : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

TAJ : Traitement des antécédents judiciaires

TeO : Enquête « Trajectoires et Origines »

TGI : Tribunal de grande instance

UPE2A : Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants

UPE2A-NSA : Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants – non scolarisés antérieurement

## Fiche technique du sondage d'opinion

### Contexte et méthodologie du sondage d'opinion CNCDH/SIG/IPSOS

Une enquête réalisée depuis 1990 en face à face, à domicile, offrant un véritable baromètre sur les opinions à l'égard du racisme et des discriminations.

Une partie des questions reprises dans le cadre d'un sondage en ligne en 2016 et 2017, pour mesurer l'impact du mode de passation.

Un terrain réalisé du 6 au 14 novembre 2017.

Un échantillon de 1 003 personnes, représentatif de la population métropolitaine, âgée de 18 ans et plus, constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage, après stratification par région et catégorie d'agglomération).

Un sondage analysé par une équipe de chercheurs de Sciences Po et du CNRS.

**Q1. Personnellement, vous diriez de vous-même que ...**

Vous êtes plutôt raciste	2,3
Vous êtes un peu raciste	18,5
Vous n'êtes pas très raciste	20,3
Vous n'êtes pas raciste du tout	58,6
Nsp	0,2
<b>ST Raciste</b>	20,9
<b>ST Pas raciste</b>	78,9
TOTAL	100

**Q2a. Vos principales craintes pour la société française. En 1<sup>er</sup>**

La pollution	5,7
La pauvreté	11,9
L'insécurité	7,2
Le racisme	4,4
L'antisémitisme	0,7
L'intégrisme religieux	4,5
Le chômage	17,7
La drogue	2,5
La perte de l'identité de la France	3,7
La corruption et les affaires	4
L'immigration	3,7
La mondialisation	1,9
La crise économique	8
Le terrorisme	22,1
Aucune	0,7
Autre	1,1
Nsp	0,2
TOTAL	100

**Q2b. Vos principales craintes pour la société française. En 2<sup>nd</sup>**

La pollution	8,1
La pauvreté	13,6
L'insécurité	11,6
Le racisme	6,1
L'antisémitisme	1,1
L'intégrisme religieux	4,5
Le chômage	12,5
La drogue	3,5
La perte de l'identité de la France	2,9
La corruption et les affaires	4,8
L'immigration	4,5
La mondialisation	2,1
La crise économique	8,2
Le terrorisme	14,2

Aucune	0,5
Autre	0,9
Nsp	0,9
TOTAL	100

### Q2t. Vos principales craintes pour la société française. Total<sup>1</sup>

La pollution	13,8
La pauvreté	25,5
L'insécurité	18,8
Le racisme	10,6
L'antisémitisme	1,8
L'intégrisme religieux	9,1
Le chômage	30,2
La drogue	6
La perte de l'identité de la France	6,6
La corruption et les affaires	8,8
L'immigration	8,2
La mondialisation	4
La crise économique	16,2
Le terrorisme	36,3
Aucune	0,7
Autre	1,9
Nsp	0,2
TOTAL	100

### Q3. D'une manière générale, vous diriez ...

Qu'on peut faire confiance à la plupart des gens	29,6
Qu'on n'est jamais assez prudent quand on a affaire aux autres	70,4
TOTAL	100

### Q4. Vous êtes d'accord avec l'affirmation suivante : (01) Il faudrait rétablir la peine de mort

Tout à fait d'accord	18,1
Plutôt d'accord	20
Pas vraiment d'accord	17
Pas du tout d'accord	42,6
Nsp	2,4
<b>ST D'accord</b>	<b>38,1</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>59,5</b>
TOTAL	100

1. Chaque sondé a été invité à identifier plusieurs items dans la liste. Ce tableau présente la synthèse des réponses obtenues.

**Q4(02) : Les tribunaux français ne sont pas assez sévères**

Tout à fait d'accord	34,1
Plutôt d'accord	31,8
Pas vraiment d'accord	21,1
Pas du tout d'accord	7,7
Nsp	5,4
<b>ST D'accord</b>	<b>65,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>28,8</b>
TOTAL	100

**Q4(03) : L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité**

Tout à fait d'accord	57,9
Plutôt d'accord	26,5
Pas vraiment d'accord	6,8
Pas du tout d'accord	6,8
Nsp	2
<b>ST D'accord</b>	<b>84,4</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>13,6</b>
TOTAL	100

**Q4(04) : La femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever**

Tout à fait d'accord	6
Plutôt d'accord	9,5
Pas vraiment d'accord	24,6
Pas du tout d'accord	59,2
Nsp	0,6
<b>ST D'accord</b>	<b>15,6</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>83,8</b>
TOTAL	100

**Q4(05) : Les chômeurs pourraient trouver du travail s'ils le voulaient vraiment**

Tout à fait d'accord	19,7
Plutôt d'accord	28,5
Pas vraiment d'accord	35,7
Pas du tout d'accord	14,9
Nsp	1,3
<b>ST D'accord</b>	<b>48,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>50,5</b>
TOTAL	100

**Q4(06) : En pensant à l'avenir, il m'arrive parfois d'avoir peur**

Tout à fait d'accord	31,3
Plutôt d'accord	37,8
Pas vraiment d'accord	17,8
Pas du tout d'accord	12,8
Nsp	0,2
<b>ST D'accord</b>	<b>69,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>30,6</b>
TOTAL	100

**Q4(07) : Rien ni personne ne devrait empêcher les femmes de s'habiller comme elles le veulent**

Tout à fait d'accord	77,9
Plutôt d'accord	16,3
Pas vraiment d'accord	3,1
Pas du tout d'accord	2,6
<b>ST D'accord</b>	<b>94,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>5,7</b>
TOTAL	100

**Q5(01) : Je vis aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années**

Tout à fait	31,3
Plutôt	21,7
Plutôt pas	24,5
Pas du tout	21,4
Nsp	1,2
<b>ST OUI</b>	<b>52,9</b>
<b>ST NON</b>	<b>45,9</b>
TOTAL	100

**Q5(02) J'ai peur pour mon emploi ou pour l'emploi d'un de mes proches**

Tout à fait	28,1
Plutôt	32
Plutôt pas	18,8
Pas du tout	19,7
Nsp	1,4
<b>ST OUI</b>	<b>60,1</b>
<b>ST NON</b>	<b>38,5</b>
TOTAL	100

**Q6. Vous pensez qu'il faut accorder la priorité dans les prochaines années à...**

La compétitivité de l'économie française	26,3
L'amélioration de la situation des salariés	69,4
Nsp	4,2
TOTAL	100

**Q5. Au sujet des réfugiés, de laquelle des deux opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**

C'est un devoir pour la France d'accueillir les réfugiés des pays en guerre	46,5
La France ne doit pas accueillir ces réfugiés car il faut avant tout aider les personnes qui n'arrivent pas à se loger et à vivre décemment en France	47,4
Nsp	6,1
TOTAL	100

**Q6. Qu'est-ce que cela veut dire pour vous être raciste ?**

<b>ST Les éléments déclencheurs</b>	<b>86,1</b>
Les étrangers/les différences ethniques/les origines/la nationalité	41,4
dont Les étrangers dans son pays/en France /les immigrés	6,3
dont Les étrangers qui ne s'intègrent pas/le communautarisme	2,2
dont Les étrangers qui ne respectent pas les lois françaises	0,8
Les autres, la différence, les personnes différentes de soi	36,1
La couleur de peau	22,5
La religion, les pratiques religieuses	14,9
La culture, le mode de vie, les coutumes	11,4
Les opinions/les avis différents	2,7
L'apparence extérieure	3,7
L'orientation sexuelle	1,4
Le terrorisme	0,8

<b>ST Les sentiments et comportements engendrés</b>	<b>85,4</b>
L'intolérance, le refus, le rejet	39,7
La haine, détester, ne pas aimer	32,1
Le jugement, les préjugés	5,8
La peur, l'inquiétude	7,5
La discrimination	7,5
Le dénigrement, accuser, stigmatiser	3,8
La violence verbale/les insultes, les injures	4,4
La violence physique	1,9
Le manque de solidarité, de partage	1,5
Le non-respect	2,3

<b>ST Les causes</b>	<b>11,3</b>
L'ignorance/la méconnaissance/le manque d'éducation	4,9
dont ignorer sa propre histoire/l'histoire de France	0,5
Être fermé/pas ouvert d'esprit/ne pas s'intéresser aux autres/le repli sur soi	6,6
La bêtise/être bête	1,8

ST Divers	8
Prétendre qu'il y a des êtres, des races supérieures et d'autres inférieures	5,3
Prétendre qu'il y a des races/différentes races	1
Autre	2,1
Nsp	3
TOTAL	100

**Q7. Vous personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**

Rien ne peut justifier les réactions racistes	48,5
Certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes	49,8
Nsp	1,6
TOTAL	100

**Q8. Entre ces deux opinions, qu'est-ce qui est le plus important aujourd'hui ? (split A)**

Il faut que la police puisse enquêter en cas de menace terroriste même si cela peut restreindre les libertés individuelles	76,3
Les libertés individuelles doivent être protégées même si cela peut gêner les enquêtes policières sur des menaces terroristes	19,9
Nsp	3,9
TOTAL	100

**Q9. Selon vous, la lutte contre le terrorisme justifie la restriction de... (split B)**

N'importe quelle liberté individuelle	7,2
Certaines libertés individuelles	57,4
Aucune liberté individuelle	30,9
Nsp	4,5
TOTAL	100

**Q10. Laquelle de ces deux phrases se rapproche le plus de ce que vous pensez ?**

Ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer	44,7
C'est avant tout la société française qui ne donne pas les moyens aux personnes d'origine étrangère de s'intégrer	24
Ni l'une ni l'autre	29,2
Nsp	2,1
TOTAL	100

**Q11. Cette catégorie constitue pour vous actuellement en France**

<b>(01) : Les juifs</b>	
Un groupe à part dans la société	23,1
Un groupe ouvert aux autres	35,4
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	34,7
Nsp	6,7
TOTAL	100
<b>(02) : Les Maghrébins</b>	
Un groupe à part dans la société	27,6
Un groupe ouvert aux autres	33,2
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	34,7
Nsp	4,6
TOTAL	100
<b>(03) : Les musulmans</b>	
Un groupe à part dans la société	35,7
Un groupe ouvert aux autres	30,8
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	29,2
Nsp	4,2
TOTAL	100
<b>(04) : Les Asiatiques (split A)</b>	
Un groupe à part dans la société	25
Un groupe ouvert aux autres	34
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	34,3
Nsp	6,7
TOTAL	100
<b>(05) : Les Chinois (split B)</b>	
Un groupe à part dans la société	30,7
Un groupe ouvert aux autres	32,9
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	29,9
Nsp	6,5
TOTAL	100
<b>(06) : Les noirs (split A)</b>	
Un groupe à part dans la société	11,6
Un groupe ouvert aux autres	43,2
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	41,7
Nsp	3,5
TOTAL	100
<b>(07) : Les Antillais (split B)</b>	
Un groupe à part dans la société	8,9
Un groupe ouvert aux autres	44,1
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	41
Nsp	6
TOTAL	100
<b>(08) : Les gens du voyage (split A)</b>	
Un groupe à part dans la société	65,4
Un groupe ouvert aux autres	18,1
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	12,8

Nsp	3,8
TOTAL	100
<b>(09) : Les Roms (split B)</b>	
Un groupe à part dans la société	66,4
Un groupe ouvert aux autres	9,8
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	17,1
Nsp	6,7
TOTAL	100

**Q12(01) : La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel**

Tout à fait d'accord	34,8
Plutôt d'accord	37,4
Plutôt pas d'accord	14,4
Pas du tout d'accord	10,4
Nsp	3,1
<b>ST D'accord</b>	<b>72,1</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>24,8</b>
TOTAL	100

**Q12(02) : Les Français juifs sont des Français comme les autres (split A)**

Tout à fait d'accord	63,3
Plutôt d'accord	27,9
Plutôt pas d'accord	4,1
Pas du tout d'accord	2,2
Nsp	2,6
<b>ST D'accord</b>	<b>91,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>6,2</b>
TOTAL	100

**Q12(03) : Pour les juifs Français, Israël compte plus que la France (split B)**

Tout à fait d'accord	13,4
Plutôt d'accord	25,8
Plutôt pas d'accord	22
Pas du tout d'accord	12
Nsp	26,8
<b>ST D'accord</b>	<b>39,3</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>34</b>
TOTAL	100

**Q12(04) : Les Français musulmans sont des Français comme les autres**

Tout à fait d'accord	52,9
Plutôt d'accord	28,5
Plutôt pas d'accord	11,5
Pas du tout d'accord	5,5

Nsp	1,5
<b>ST D'accord</b>	<b>81,5</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>17</b>
TOTAL	100

#### Q12(05) : Les Français roms sont des Français comme les autres

Tout à fait d'accord	36
Plutôt d'accord	27,8
Plutôt pas d'accord	18,8
Pas du tout d'accord	12,7
Nsp	4,6
<b>ST D'accord</b>	<b>63,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>31,5</b>
TOTAL	100

#### Q12(06) : Aujourd'hui en France on ne se sent plus chez soi comme avant

Tout à fait d'accord	27,3
Plutôt d'accord	20,4
Plutôt pas d'accord	21,5
Pas du tout d'accord	28,2
Nsp	2,7
<b>ST D'accord</b>	<b>47,6</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>49,7</b>
TOTAL	100

#### Q12(07) : Il faudrait donner le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers non européens résidant en France depuis un certain temps

Tout à fait d'accord	25,8
Plutôt d'accord	28,8
Plutôt pas d'accord	14,6
Pas du tout d'accord	27,2
Nsp	3,6
<b>ST D'accord</b>	<b>54,5</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>41,8</b>
TOTAL	100

#### Q12(08) : Il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France

Tout à fait d'accord	26,8
Plutôt d'accord	27,1
Plutôt pas d'accord	23,2
Pas du tout d'accord	19
Nsp	4
<b>ST D'accord</b>	<b>53,8</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>42,2</b>
TOTAL	100

**Q12(09) : La France doit rester un pays chrétien**

Tout à fait d'accord	29,4
Plutôt d'accord	26,9
Plutôt pas d'accord	19,6
Pas du tout d'accord	17,6
Nsp	6,5
<b>ST D'accord</b>	<b>56,4</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>37,2</b>
TOTAL	100

**Q12(10) : Les juifs ont un rapport particulier à l'argent**

Tout à fait d'accord	13,7
Plutôt d'accord	24,5
Plutôt pas d'accord	19,1
Pas du tout d'accord	28,8
Nsp	14
<b>ST D'accord</b>	<b>38,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>47,8</b>
TOTAL	100

**Q12(11) : L'islam est une menace pour l'identité de la France**

Tout à fait d'accord	22,4
Plutôt d'accord	21,5
Plutôt pas d'accord	22,8
Pas du tout d'accord	29,9
Nsp	3,4
<b>ST D'accord</b>	<b>43,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>52,7</b>
TOTAL	100

**Q12(12) : Pour les Français juifs, Israël compte plus que la France**

Tout à fait d'accord	12,8
Plutôt d'accord	22,6
Plutôt pas d'accord	21
Pas du tout d'accord	13,5
Nsp	30
<b>ST D'accord</b>	<b>35,5</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>34,5</b>
TOTAL	100

**Q13. Personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**

Les races humaines n'existent pas	29,7
Toutes les races humaines se valent	60,4
Il y a des races supérieures à d'autres	8,6
Nsp	1,4
TOTAL	100

**Q14. Personnellement, vous pensez qu'une lutte vigoureuse est nécessaire en France contre**

<b>(01) : Le racisme</b>	
Oui, tout à fait	46,1
Oui, plutôt	30,3
Non, pas vraiment	14,7
Non, pas du tout	7
Nsp	2
<b>ST OUI</b>	<b>76,4</b>
<b>ST NON</b>	<b>21,7</b>
TOTAL	100
<b>(02) : L'antisémitisme</b>	
Oui, tout à fait	42,1
Oui, plutôt	28,5
Non, pas vraiment	15,3
Non, pas du tout	9,5
Nsp	4,6
<b>ST OUI</b>	<b>70,6</b>
<b>ST NON</b>	<b>24,8</b>
TOTAL	100
<b>(03) : L'islamophobie</b>	
Oui, tout à fait	40,9
Oui, plutôt	27,2
Non, pas vraiment	18,3
Non, pas du tout	9,2
Nsp	4,4
<b>ST OUI</b>	<b>68,1</b>
<b>ST NON</b>	<b>27,5</b>
TOTAL	100
<b>(04) : Les discriminations à l'égard des personnes en situation de handicap</b>	
Oui, tout à fait	62,4
Oui, plutôt	22,3
Non, pas vraiment	6,5
Non, pas du tout	7,1
Nsp	1,8
<b>ST OUI</b>	<b>84,6</b>
<b>ST NON</b>	<b>13,6</b>
TOTAL	100

**Q15. Les personnes qui tiennent publiquement des propos insultants comme par exemple... doivent être condamnées ou pas**

« sale arabe »	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	39,4
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	46,5
Non, elles ne doivent pas être condamnées	13
Nsp	1,2
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>85,8</b>
TOTAL	100
« sale juif »	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	39,5
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	46,1
Non, elles ne doivent pas être condamnées	12,9
Nsp	1,4
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>85,7</b>
TOTAL	100
« sale Français »	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	40,5
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	45,1
Non, elles ne doivent pas être condamnées	13,1
Nsp	1,3
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>85,6</b>
TOTAL	100
« sale Rom »	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	37,2
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	47,6
Non, elles ne doivent pas être condamnées	13,8
Nsp	1,5
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>84,7</b>
TOTAL	100
« salope »	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	39,4
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	44,3
Non, elles ne doivent pas être condamnées	15
Nsp	1,3
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>83,7</b>
TOTAL	100
« sale chinetoque »	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	37,5
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	46,9
Non, elles ne doivent pas être condamnées	14,2
Nsp	1,4
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>84,4</b>
TOTAL	100

**Q16a. Il est grave d'avoir le comportement suivant**

<b>Refuser l'embauche d'une personne noire qualifiée pour le poste (split A)</b>	
Très grave	73,6
Assez grave	19,5
Peu grave	2,1
Pas grave du tout	4,8
<b>ST Grave</b>	<b>93,1</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>6,9</b>
TOTAL	100
<b>Refuser l'embauche d'une personne d'origine maghrébine qualifiée pour le poste (split B)</b>	
Très grave	63
Assez grave	27,9
Peu grave	5,5
Pas grave du tout	2,6
<b>ST Grave</b>	<b>90,9</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>8,1</b>
TOTAL	100

**Q16b. Il est grave d'avoir le comportement suivant**

<b>Être contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne d'origine maghrébine (split A)</b>	
Très grave	43,9
Assez grave	27,3
Peu grave	14,6
Pas grave du tout	11,5
Nsp	2,7
<b>ST Grave</b>	<b>71,2</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>26</b>
TOTAL	100
<b>Être contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne noire (split B)</b>	
Très grave	53,2
Assez grave	23,2
Peu grave	10,3
Pas grave du tout	12,6
Nsp	0,8
<b>ST Grave</b>	<b>76,3</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>22,9</b>
TOTAL	100

**Q17. En France aujourd'hui, vous avez le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut des discriminations à l'égard des personnes en situation de handicap**

Pas assez	76,7
Trop	3,5
Ce qu'il faut	17,7
Nsp	2
TOTAL	100

**Q18(01) : Les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française**

Tout à fait d'accord	40,1
Plutôt d'accord	38,1
Plutôt pas d'accord	11
Pas du tout d'accord	8,3
Nsp	2,5
<b>ST D'accord</b>	<b>78,2</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>19,3</b>
TOTAL	100

**Q18(02) : Il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans de bonnes conditions**

Tout à fait d'accord	37
Plutôt d'accord	44,8
Plutôt pas d'accord	8,6
Pas du tout d'accord	6,9
Nsp	2,6
<b>ST D'accord</b>	<b>81,8</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>15,5</b>
TOTAL	100

**Q18(03) : De nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale**

Tout à fait d'accord	28,6
Plutôt d'accord	30,3
Plutôt pas d'accord	19,6
Pas du tout d'accord	17,4
Nsp	4,2
<b>ST D'accord</b>	<b>58,9</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>37</b>
TOTAL	100

**Q18(04) : L'immigration est la principale cause de l'insécurité**

Tout à fait d'accord	16,5
Plutôt d'accord	20,8
Plutôt pas d'accord	28,8
Pas du tout d'accord	31,5
Nsp	2,5
<b>ST D'accord</b>	<b>37,3</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>60,2</b>
TOTAL	100

**Q18(05) : Il est indispensable que les étrangers qui viennent vivre en France adoptent les habitudes de vie françaises**

Tout à fait d'accord	50,4
Plutôt d'accord	32,8
Plutôt pas d'accord	10,4
Pas du tout d'accord	4,7
Nsp	1,8
<b>ST D'accord</b>	<b>83,2</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>15,1</b>
TOTAL	100

**Q18(06) : Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment Français**

Tout à fait d'accord	8,9
Plutôt d'accord	12,7
Plutôt pas d'accord	23,6
Pas du tout d'accord	52,3
Nsp	2,5
<b>ST D'accord</b>	<b>21,6</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>75,9</b>
TOTAL	100

**Q18(07) : Les juifs ont trop de pouvoir en France**

Tout à fait d'accord	8,2
Plutôt d'accord	11,5
Plutôt pas d'accord	27,8
Pas du tout d'accord	33,7
Nsp	18,8
<b>ST D'accord</b>	<b>19,7</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>61,5</b>
TOTAL	100

**Q18(08) : Les Asiatiques sont très travailleurs (split A)**

Tout à fait d'accord	34,3
Plutôt d'accord	43,6
Plutôt pas d'accord	5
Pas du tout d'accord	3,9
Nsp	13,2
<b>ST D'accord</b>	<b>77,9</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>8,9</b>
TOTAL	100

**Q18(09) : Les noirs sont très travailleurs (split B)**

Tout à fait d'accord	15,2
Plutôt d'accord	32,1
Plutôt pas d'accord	16,3
Pas du tout d'accord	10
Nsp	26,4
<b>ST D'accord</b>	<b>47,3</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>26,3</b>
TOTAL	100

**Q18(10) : Il m'arrive de me sentir un petit peu coupable quand j'ai des réactions racistes**

Tout à fait d'accord	17,1
Plutôt d'accord	28,6
Plutôt pas d'accord	13,8
Pas du tout d'accord	30,6
Nsp	9,9
<b>ST D'accord</b>	<b>45,7</b>
<b>ST Pas D'accord</b>	<b>44,4</b>
TOTAL	100

**Q19. Au cours des cinq dernières années, vous pensez avoir été l'objet de comportements racistes**

Souvent	3,8
Parfois	21,3
Une fois	8,4
Jamais	65,6
Nsp	0,9
<b>ST OUI</b>	<b>33,5</b>
<b>ST Souvent</b>	<b>25,1</b>
TOTAL	100

**Q20. Le terme suivant évoque pour vous quelque chose de positif ou de négatif**

<b>(01) : Religion</b>	
Très positif	12,5
Assez positif	29,9
Assez négatif	15,5
Très négatif	9
Ni positif, ni négatif	31,4
Nsp	1,7

<b>ST Positif</b>	<b>42,4</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>24,5</b>
TOTAL	100
<b>(02) : Laïcité</b>	
Très positif	36,4
Assez positif	39,2
Assez négatif	4,7
Très négatif	1,8
Ni positif, ni négatif	15,1
Nsp	2,8
<b>ST Positif</b>	<b>75,6</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>6,5</b>
TOTAL	100
<b>(03) : Religion catholique</b>	
Très positif	15,7
Assez positif	33,5
Assez négatif	11,2
Très négatif	6,4
Ni positif, ni négatif	31,3
Nsp	2
<b>ST Positif</b>	<b>49,2</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>17,6</b>
TOTAL	100
<b>(04) : Religion juive</b>	
Très positif	9,9
Assez positif	26,6
Assez négatif	14,4
Très négatif	6,4
Ni positif, ni négatif	37,1
Nsp	5,7
<b>ST Positif</b>	<b>36,4</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>20,8</b>
TOTAL	100
<b>(05) : Religion musulmane</b>	
Très positif	8,6
Assez positif	23,1
Assez négatif	18
Très négatif	11,6
Ni positif, ni négatif	34,1
Nsp	4,7
<b>ST Positif</b>	<b>31,7</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>29,5</b>
TOTAL	100

**Q21. Le mot suivant évoque pour vous quelque chose de positif ou de négatif**

<b>(01) : Israël</b>	
Très positif	5
Assez positif	18,9
Assez négatif	23,5
Très négatif	10,1
Ni positif, ni négatif	33,2
Nsp	9,2
<b>ST Positif</b>	<b>23,9</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>33,7</b>
TOTAL	100
<b>(02) : États-Unis</b>	
Très positif	6,6
Assez positif	26,9
Assez négatif	24,6
Très négatif	11,3
Ni positif, ni négatif	25,5
Nsp	5
<b>ST Positif</b>	<b>33,5</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>35,9</b>
TOTAL	100
<b>(03) : Union européenne</b>	
Très positif	14,6
Assez positif	41,7
Assez négatif	15,8
Très négatif	5,3
Ni positif, ni négatif	19,8
Nsp	2,8
<b>ST Positif</b>	<b>56,3</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>21,1</b>
TOTAL	100
<b>(04) : Palestine</b>	
Très positif	5,9
Assez positif	19,4
Assez négatif	21,3
Très négatif	8,4
Ni positif, ni négatif	34,3
Nsp	10,7
<b>ST Positif</b>	<b>25,3</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>29,7</b>
TOTAL	100

## Q22. Le respect des pratiques musulmanes suivantes peut en France, poser problème pour vivre en société

<b>(1) : Le port du voile (split A)</b>	
Oui, tout à fait	33,9
Oui, plutôt	26,7
Non, pas vraiment	19,2
Non, pas du tout	19,7
Nsp	0,4
<b>ST OUI</b>	<b>60,7</b>
<b>ST NON</b>	<b>38,9</b>
TOTAL	100
<b>(2) : Le port du foulard (split B)</b>	
Oui, tout à fait	29,9
Oui, plutôt	21
Non, pas vraiment	21,7
Non, pas du tout	26,4
Nsp	0,9
<b>ST OUI</b>	<b>50,9</b>
<b>ST NON</b>	<b>48,1</b>
TOTAL	100
<b>(3) : Le jeûne du ramadan</b>	
Oui, tout à fait	9,1
Oui, plutôt	11,7
Non, pas vraiment	29,9
Non, pas du tout	48,4
Nsp	0,9
<b>ST OUI</b>	<b>20,9</b>
<b>ST NON</b>	<b>78,3</b>
TOTAL	100
<b>(4) : Les prières</b>	
Oui, tout à fait	13,9
Oui, plutôt	15,5
Non, pas vraiment	29,7
Non, pas du tout	39,5
Nsp	1,3
<b>ST OUI</b>	<b>29,4</b>
<b>ST NON</b>	<b>69,2</b>
TOTAL	100
<b>(5) : L'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool</b>	
Oui, tout à fait	10,4
Oui, plutôt	12,4
Non, pas vraiment	27,9
Non, pas du tout	48,5
Nsp	0,8
<b>ST OUI</b>	<b>22,8</b>
<b>ST NON</b>	<b>76,4</b>
TOTAL	100

<b>(6) : Le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kébir</b>	
Oui, tout à fait	16,1
Oui, plutôt	16,7
Non, pas vraiment	27
Non, pas du tout	38,1
Nsp	2,1
<b>ST OUI</b>	<b>32,7</b>
<b>ST NON</b>	<b>65,2</b>
TOTAL	100
<b>(7) : Le port du voile intégral</b>	
Oui, tout à fait	68,1
Oui, plutôt	18,2
Non, pas vraiment	5,1
Non, pas du tout	7,8
Nsp	0,8
<b>ST OUI</b>	<b>86,3</b>
<b>ST NON</b>	<b>12,9</b>
TOTAL	100
<b>(8) : L'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet</b>	
Oui, tout à fait	25,8
Oui, plutôt	22,4
Non, pas vraiment	20,6
Non, pas du tout	25,8
Nsp	5,4
<b>ST OUI</b>	<b>48,2</b>
<b>ST NON</b>	<b>46,4</b>
TOTAL	100

**Q23. En France aujourd'hui, vous avez le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des Tziganes et des Roms, pendant la Seconde Guerre mondiale ?**

Pas assez	57,2
Trop	5,4
Ce qu'il faut	27,2
Nsp	10,2
TOTAL	100

**Q24. Les Roms migrants...**

<b>(01) : Sont pour la plupart nomades</b>	
Tout à fait d'accord	33,9
Plutôt d'accord	38,9
Pas vraiment d'accord	13,4
Pas du tout d'accord	3,9
Nsp	9,8
<b>ST D'accord</b>	<b>72,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>17,4</b>
TOTAL	100

<b>(02) : Exploient très souvent les enfants</b>	
Tout à fait d'accord	33,3
Plutôt d'accord	31,7
Pas vraiment d'accord	15,2
Pas du tout d'accord	7,9
Nsp	11,9
<b>ST D'accord</b>	<b>65</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>23,1</b>
TOTAL	100
<b>(03) : Vivent essentiellement de vols et de trafics</b>	
Tout à fait d'accord	21,6
Plutôt d'accord	30,2
Pas vraiment d'accord	26,2
Pas du tout d'accord	12,3
Nsp	9,8
<b>ST D'accord</b>	<b>51,8</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>38,4</b>
TOTAL	100
<b>(04) : Ne veulent pas s'intégrer</b>	
Tout à fait d'accord	24
Plutôt d'accord	27,2
Pas vraiment d'accord	25,8
Pas du tout d'accord	10,4
Nsp	12,5
<b>ST D'accord</b>	<b>51,3</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>36,3</b>
TOTAL	100

**Q25. En France aujourd'hui, vous avez le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des juifs pendant la Seconde Guerre mondiale**

Pas assez	18,6
Trop	17,2
Ce qu'il faut	61,1
Nsp	3
TOTAL	100

**Q26. Qui porte la plus grande responsabilité dans la poursuite du conflit israélo-palestinien ?**

Les Palestiniens	1,5
Les Israéliens	15,5
Autant l'un que l'autre	63,4
Nsp	19,7
TOTAL	100

# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	13
PREMIÈRE PARTIE	
<b>CONNAÎTRE ET COMPRENDRE LE RACISME</b> .....	21
CHAPITRE LIMINAIRE	
<b>LA DIFFICILE MESURE DU RACISME – LA DIVERSITÉ DES SOURCES</b> .....	23
<b>1. Préjugés, racismes, discriminations : des objets difficiles à saisir</b> .....	24
<b>2. La diversité des sources</b> .....	26
A. Les statistiques d'activité des administrations.....	26
B. Les enquêtes en population générale .....	28
CHAPITRE 1	
<b>ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS – PRÉSENTATION DU BAROMÈTRE RACISME 2017 PAR IPSOS</b> ....	33
<b>1. Un contexte social toujours difficile, et une demande d'autorité qui reste massive</b> .....	35
A. Un contexte tendu dans lequel le terrorisme devient la première préoccupation des Français .....	35
B. L'amélioration de la situation économique n'a qu'un impact très limité sur la situation personnelle des Français.....	36
C. Une demande d'autorité massive.....	37
D. Un conservatisme moral très minoritaire.....	37

<b>2. Le racisme, un phénomène qui est condamné mais qui reste largement répandu .....</b>	<b>38</b>
A. Un racisme que les Français assimilent autant à ses causes qu'à ce qu'il engendre.....	38
B. Un racisme biologique très minoritaire, remplacé par des formes moins radicales de racisme .....	38
C. Le racisme, un phénomène de plus en plus répandu, mais aussi de plus en plus condamné.....	40
<b>3. Le recul des préjugés racistes et du rejet de l'immigration est moins prononcé cette année .....</b>	<b>40</b>
A. Des évolutions contrastées vis-à-vis de l'immigration.....	40
B. Des immigrés perçus par une partie des Français comme profitant du système social et provoquant de l'insécurité.....	41
C. Le sentiment d'un communautarisme tend à se stabiliser.....	42
D. Un apaisement des tensions identitaires qui donne aussi l'impression que l'intégration des personnes d'origine étrangère s'améliore .....	43
E. La laïcité, un concept qui fait désormais consensus dans l'opinion .....	44
<b>4. La perception des différentes minorités en France .....</b>	<b>44</b>
A. Les Roms restent la minorité la plus stigmatisée .....	44
B. L'islam reste mal perçu par une partie des Français, mais la perception des musulmans est désormais largement positive .....	45
C. Des préjugés antisémites qui touchent encore une minorité non-négligeable de la population .....	47
<b>5. Plus que jamais, la lutte contre le racisme et les discriminations est une demande forte de la population .....</b>	<b>48</b>
A. La lutte contre le racisme est un objectif approuvé par les trois quarts des Français .....	48
B. Des insultes racistes, antisémites, homophobes ou sexistes qui doivent être condamnées .....	49
C. Un refus très majoritaire des discriminations.....	49
Conclusion .....	50

## CHAPITRE 2

**ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS –  
LE REGARD DES CHERCHEURS** .....51

## SECTION 1

**Questions de méthode** .....52

1. Les modes de passation des enquêtes par sondage .....53

2. La comparaison des réponses dans l'enquête en ligne  
et en face-à-face .....55

3. L'explication des écarts .....58

## SECTION 2

**La stabilité de l'indice de tolérance** .....64

1. Les évolutions de l'indice global de tolérance .....65

2. Les évolutions de la tolérance en fonction  
des facteurs sociopolitiques .....68

3. Une stabilisation pour toutes les minorités .....71

## SECTION 3

**L'articulation des différentes formes de racisme** .....73

1. La cohérence des préjugés envers l'Autre .....73

A. L'échelle d'ethnocentrisme .....73

B. Les facettes d'un même rejet de « l'Autre » .....76

C. Le racisme anti-asiatique .....79

2. Des facteurs explicatifs communs .....81

A. Autoritarisme et rejet de l'autre .....81

B. Les facteurs socioculturels et politiques .....83

3. Le renouvellement des argumentaires du racisme .....88

A. Du racisme biologique au racisme différentialiste .....89

B. Les justifications des préjugés « islamophobes » .....92

## SECTION 4

**Vieil antisémitisme, nouvelle judéophobie** .....98

1. L'image des juifs en France .....99

2. L'image d'Israël et des Palestiniens .....101

3. L'articulation des différentes formes d'antisémitisme .....103

## SECTION 5

<b>Le lent reflux des préjugés anti-Roms</b> .....	107
1. Une galaxie de minorités.....	108
2. Un jugement de communautarisme qui reste très répandu.....	110
3. Antitziganisme et Romaphobie.....	111
4. Mesurer l'hostilité envers les groupes tziganes.....	113
5. Une stabilité des facteurs explicatifs des préjugés romaphobes..	117
6. La mémoire du génocide comme enjeu émergent dans la lutte contre l'antitziganisme .....	123

## CHAPITRE 3

<b>L'EXPOSITION « NOUS ET LES AUTRES DES PRÉJUGÉS AU RACISME », MUSÉE DE L'HOMME</b> .....	125
1. Objectifs généraux.....	125
2. Nous et les Autres.....	126
3. Race et histoire .....	128
4. État des lieux.....	130
5. Retour du public.....	131

## CHAPITRE 4

<b>LE PASSAGE À L'ACTE</b> .....	135
----------------------------------	-----

## SECTION 1

<b>Les actes racistes enregistrés par les forces de l'ordre : des statistiques parlantes mais partielles</b> .....	138
<b>1. Analyse critique du bilan statistique du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) sur la délinquance à caractère raciste signalée</b> .....	139
A. Un système d'information réformé.....	139
B. Améliorations souhaitables sur le plan méthodologique et dans la présentation du bilan du SSMSI .....	141
C. Le bilan statistique 2017 du SSMSI .....	142
<b>2. Analyse critique des tendances qui se dégagent du bilan chiffré du Service central du renseignement territorial (SCRT) sur les « actions » et « menaces » racistes portées à sa connaissance</b> .....	146
A. Observations de la CNCDH sur l'approche méthodologique .....	146
B. Analyse des faits rapportés pour l'année 2017.....	148

<b>3. Sur l'interprétation des chiffres communiqués par les pouvoirs publics, et repris par les médias.....</b>	<b>155</b>
---	------------

## SECTION 2

<b>Le traitement judiciaire du contentieux raciste.....</b>	<b>158</b>
<b>1. L'analyse de l'orientation des affaires : le filtre du parquet .....</b>	<b>158</b>
<b>2. Le profil des personnes mises en cause.....</b>	<b>159</b>
<b>3. Le choix de poursuivre et les voies de poursuite.....</b>	<b>160</b>
A. Un taux de classement sans suite très élevé .....	160
B. Un taux de réponse pénale relativement faible .....	161
C. La diversification de la réponse pénale .....	161
<b>4. L'analyse des condamnations.....</b>	<b>163</b>
A. Le faible volume des condamnations .....	163
B. L'analyse des peines : la problématique de la diversification de la peine prononcée .....	164
C. Qu'en est-il des condamnations pour « crimes de haine » ?.....	166

## SECTION 3

<b>La structuration des actes racistes – regards croisés .....</b>	<b>170</b>
<b>1. L'ampleur du « chiffre noir » .....</b>	<b>170</b>
<b>2. Regards croisés sur la structuration des actes racistes.....</b>	<b>173</b>
A. Une tendance à la baisse des actes racistes et une structure globale stable du contentieux raciste .....	173
B. Une progression inquiétante dans l'échelle de la violence .....	174
C. Un « racisme ordinaire » qui se manifeste sous des formes subtiles et voilées .....	175
<b>3. Focus : les discriminations raciales : un frein à l'émancipation sociale .....</b>	<b>176</b>
A. Bref panorama des discriminations raciales en France.....	177
B. Les principaux enjeux pour les pouvoirs publics .....	181
Une question peu présente dans l'agenda politique .....	181
Les discriminations pluridimensionnelles : l'intersectionnalité .....	182
<b>CONCLUSION : L'ÉTAT DU RACISME EN 2017.....</b>	<b>184</b>

## DEUXIÈME PARTIE

**PRÉVENIR ET COMBATTRE LE RACISME** .....189

## CHAPITRE 1

**SUIVI DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS  
DE LA CNCDH** .....191

## SECTION 1

**Améliorer la connaissance sur le racisme** .....193

1. Les statistiques administratives : une source précieuse  
d'informations sur les actes racistes ayant fait l'objet  
d'un signalement.....193

2. Une approche complémentaire indispensable  
pour appréhender au plus près l'état du racisme en France.....196

3. La diffusion des données disponibles, étape indispensable  
à la compréhension du phénomène raciste et à la pertinence  
de l'action publique .....198

## SECTION 2

**Mobiliser, sensibiliser et former** .....202

1. Mobiliser la société entière pour faire reculer le racisme  
et les discriminations.....202

2. Agir sur le cadrage politique et médiatique pour déconstruire  
les préjugés .....204

3. Former pour aiguïser l'esprit critique dès le plus jeune âge .....208

A. L'éveil des consciences en milieu scolaire.....208

B. La formation au-delà de l'école.....210

## SECTION 3

**Condamner les auteurs et protéger les victimes** .....213

1. Le cadre légal .....213

2. L'accueil des victimes et la réception des plaintes.....218

3. Les dispositifs de signalement des faits de nature discriminatoire,  
pour protéger les citoyens et les personnels .....226

4. La politique répressive.....233

5. Les manifestations de racisme en milieu scolaire.....238

6. Les discours de haine sur Internet .....239

7. La protection des sites sensibles .....250

## SECTION 4

**Veiller à l'exemplarité des politiques publiques** .....252**1. Les « Roms » : changer de regard et faire évoluer les pratiques**...253

## A. Lutter contre les représentations sociales négatives sur les Roms .....254

## B. L'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites : mettre en place une politique véritablement inclusive .....256

## C. L'exclusion persistante de l'école des enfants roms ou assimilés : cesser l'indifférence .....263

## 1) En l'absence d'évolutions significatives... .....263

## 2) ... toujours les mêmes constats alarmants... .....265

## 3) ... et les mêmes préconisations .....267

**2. Rétablir les liens de confiance police/population dans l'intérêt de tous : grand angle sur les contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires**.....271

## A. Dépasionner le débat en promouvant davantage de transparence et de dialogue .....272

B. *A minima*, assurer une meilleure traçabilité des contrôles, prérequis à un contrôle juridictionnel effectif : une réforme inachevée.....275

## C. Plus généralement, encadrer davantage les pratiques de contrôle et engager une réflexion plus globale sur les politiques de sécurité .....277

## 1) Si un changement législatif n'est pas à exclure... .....278

## 2) ... c'est avant tout sur l'encadrement des pratiques qu'il faut agir : pistes de réflexion.....279

## a) Assurer un meilleur encadrement hiérarchique des agents.....280

## b) Porter une attention accrue aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur.....281

## c) Améliorer la prise de contact .....283

## d) Améliorer la formation initiale et continue des agents .....285

## D. Des perspectives nouvelles ? .....286

## SECTION 5

**Les engagements internationaux de la France** .....287**1. 2018, une année charnière : point d'étape par les instances internationales sur la lutte contre le racisme en France** .....288

## A. Le troisième cycle de l'Examen périodique universel (EPU) .....288

## 1) Raison d'être, principes et objectifs de l'examen périodique universel (EPU) 288

## 2) L'EPU et la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France .....290

## 3) La contribution de la CNCDH à l'EPU : un outil au service des États.....292

B. Les 12<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> rapports périodiques de la France au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD).....293

C. Le suivi des recommandations prioritaires de la Commission du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance (ECRI) .....295

**2. La diplomatie internationale : un outil à la disposition de la France pour lutter contre le racisme .....296**

A. Les engagements internationaux de la France en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie .....296

B. L'action de la France au sein des instances internationales.....299

1) Les actions de plaidoyer .....299

2) Le contrôle du respect des engagements pris par la France par les instances internationales .....301

Conclusion .....302

CHAPITRE 2

**PLAN INTERMINISTÉRIEL DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME : BILAN ET PERSPECTIVES .....303**

**1. Observations liminaires .....305**

**2. Mobiliser la société, partout en France, pour prévenir et combattre le racisme sous toutes ses formes.....308**

A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017 .....309

1) Les campagnes de sensibilisation .....309

2) L'ancrage territorial des politiques de lutte contre le racisme.....311

a) *La refonte des politiques locales de citoyenneté.....311*

b) *Le soutien aux acteurs de terrain .....313*

3) La mobilisation du savoir et de la recherche .....315

B. Pour aller plus loin : accroître les interactions avec la société civile et ne pas oublier les outre-mer .....316

1) Inclure pleinement, dans le Plan et sa mise en œuvre, les outre-mer et prendre en compte les spécificités ultramarines .....316

2) Impliquer plus étroitement les acteurs de terrain, notamment ceux de la société civile, dans la définition des orientations, la mise en œuvre et le suivi de l'action interministérielle de lutte contre toutes les formes de racisme.....317

**3. Promouvoir, au quotidien, le « vivre » et le « faire » ensemble, dans toutes les sphères de la vie sociale .....318**

A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017 .....318

1) L'école mise au cœur des actions de prévention .....318

2) L'impulsion renouvelée de la semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.....321

3) Des actions multiples dans le champ du sport, outil de transmission des valeurs du bien vivre ensemble .....	321
<b>B. Pour aller plus loin : agir davantage sur les expériences sociales vécues par les personnes pour qu'elles soient en adéquation avec le discours promu .....</b>	<b>323</b>
1) Favoriser un apprentissage actif de la citoyenneté à l'école .....	323
2) Intégrer pleinement dans le champ des politiques publiques la lutte contre les discriminations directement ou indirectement liées au racisme .....	324
3) Inclure un volet sur la lutte contre le racisme et les discriminations à raison de l'origine réelle ou supposée dans le monde du travail .....	326
4) Veiller à l'exemplarité accrue de l'État et des élus de la République .....	329
a) Veiller à la prise de parole publique .....	329
b) S'assurer que l'ensemble des agents de la fonction publique responsables du recrutement, et ceux en contact avec le public, soient sensibilisés à ces questions, et veiller à la pertinence des modules de formation dédiés.....	330
c) En finir avec l'exclusion persistante de l'école d'une partie des enfants à raison de leur origine réelle ou supposée.....	332
 <b>4. Réguler l'espace numérique pour lutter contre les discours de haine sur l'Internet.....</b>	<b>334</b>
A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017 .....	334
B. Pour aller plus loin : poursuivre dans la voie engagée en mobilisant des moyens à la hauteur des enjeux .....	336
 <b>5. Faire reculer significativement le « chiffre noir » et améliorer le traitement judiciaire du contentieux raciste .....</b>	<b>339</b>
A. Suivi des mesures du Plan 2015-2017 .....	339
1) Des évolutions législatives qui vont dans le bon sens et dont la mise en œuvre doit être suivie de près .....	339
2) Des efforts bienvenus pour cerner le « chiffre noir » .....	341
3) Des dispositifs à optimiser pour améliorer la protection et l'accompagnement des victimes .....	343
B. Pour aller plus loin : conduire une action coordonnée pour réduire la sous-déclaration.....	345
1) Inciter au dépôt de plainte .....	346
2) Professionnaliser la mission d'accueil.....	348
3) Encourager la poursuite d'investigations approfondies pour accroître le taux d'élucidation .....	350
 <b>6. Tableau récapitulatif des recommandations de la CNCDH pour le PILCRA 2018-2020 .....</b>	<b>353</b>
 <b>CONCLUSION : RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES .....</b>	<b>365</b>

<b>ANNEXES</b> .....	369
Liste des personnes auditionnées .....	371
Liste des contributions écrites.....	373
Contribution de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH).....	374
<b>1. La montée en puissance de l'action interministérielle en faveur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme</b> .....	374
<b>2. Perspectives 2018-2020</b> .....	377
Liste des abréviations et sigles.....	378
Fiche technique du sondage d'opinion .....	381