

ÉVALUATION DU « PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LES DISCRIMINATIONS LIÉES À L'ORIGINE » 2023-2026

Le « [Plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine 2023-2026](#) » (PRADO) a fait l'objet d'une annonce politique exceptionnelle. Élaboré en lien avec la société civile et la CNCDH, arbitré par la Première ministre, il a été présenté par Elisabeth Borne le 30 janvier 2023, en présence d'une dizaine de ministres.

Ce Plan, qui faisait pour la première fois des discriminations liées à l'origine un objet de politique publique, a suscité des espoirs nombreux en raison de son ambition, de sa cohérence et d'une annonce de suivi par un Comité biannuel.

■ Un bilan très décevant

Conformément au mandat de Rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie confié à la CNCDH depuis 1990, la CNCDH a la mission d'évaluer la mise en œuvre du Plan.

Même si certaines mesures ont bien été déployées tandis que d'autres, antérieures au PRADO, ont été pérennisées ou consolidées, le bilan que la CNCDH dresse du PRADO 2023-2026 est très décevant, à plusieurs titres :

- Au regard de **la défaillance dans la mise en œuvre** concrète d'une partie des mesures ;
- Au regard de **l'échec de la gouvernance** mise en place, le Comité de suivi s'étant réuni à un rythme inférieur à ce qui était initialement prévu ces quatre années ;
- Au regard de **l'abandon pur et simple de mesures** entières du Plan, sans précision quant à l'autorité à l'origine de ces renoncements, et sans information du Comité de suivi.

■ Une défaillance incompréhensible

Après les attaques du Hamas du 7 octobre 2023 et la riposte d'Israël à Gaza, les actes racistes et singulièrement antisémites ont explosé sur le territoire français.

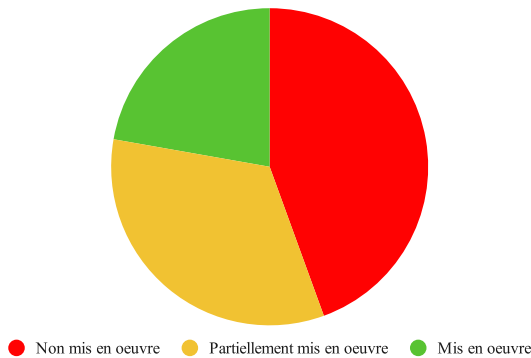
En 2024 et 2025, le nombre des actes racistes et antisémites est resté très élevé.

La CNCDH estime que l'enjeu aussi bien que le contexte commandaient aux ministères concernés de veiller à ce que la mise en œuvre de ce Plan soit effective. L'instabilité politique qui a marqué la période ne saurait suffire à expliquer la défaillance dans la mise en œuvre du Plan.

■ Un questionnement démocratique

Certains ministères ont indiqué que des mesures prévues par le Plan avaient été abandonnées, sans préciser à quel niveau politique cette décision avait été prise. Cette façon de procéder soulève un véritable enjeu de transparence et de démocratie, dans une société qui affirme comme un principe constitutionnel le droit de demander des comptes à tout agent public.

Le bilan détaillé ci-après s'appuie sur les contributions de trois ministères-clés : les ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice.



Objectif 2.1. #1. Mieux quantifier les phénomènes de racisme, d'antisémitisme et les discriminations – Mis en œuvre

Dès avant le PRADO 2023-2026, les différentes enquêtes de victimation, produites à un rythme régulier, ont inclus des questions sur les actes racistes, antisémites et xénophobes auxquels élèves et membres du personnel ont été confrontés. Les résultats sont publiés annuellement. Le suivi de cohorte devrait livrer des résultats intéressants dans les années à venir.

Objectif 4.5. #9. Déployer des mesures de réparation et de responsabilisation dans le cadre de procédures disciplinaires – Mis en œuvre

Cette mesure semble couverte par la formation des chefs d'établissement et le vade-mecum « Agir contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine ». Une actualisation de ce document est attendue. Des fiches pratiques décrivant des situations et des réponses concrètes permettraient utilement de compléter ce livret et d'aider à la prise de décisions.

Objectif 3.3. #6. Mieux former les enseignants et personnels pédagogiques des établissements scolaires – Partiellement mis en œuvre

Cet objectif, présenté comme la « mesure phare » n° 3 du PRADO, s'est vu amputé de ses axes fondamentaux. La CNCDH s'interroge sur la légitimité d'une telle démarche, et s'inquiète de la diminution du champ d'action, dans la mesure où la formation de l'ensemble du personnel éducatif est indispensable.

Objectif 3.4. #10. Développer la connaissance illustrée des élèves – Partiellement mis en œuvre

L'objectif quantitatif de visites mémorielles est loin d'être atteint. Il s'agissait pourtant de la « mesure phare » n° 1 du PRADO.

Objectif 5.5. #11. Engager les villes à se saisir de la lutte contre la haine et les discriminations comme une priorité – Partiellement mis en œuvre

Une nette amélioration de l'identification des personnes relais dans les bidonvilles, lieux de vie informels et sites de vie des Gens du voyage permet désormais de mieux accompagner les victimes dans le dépôt de plainte. S'y ajoute un effort continu pour former et outiller les médiateurs. Toutefois, manque encore une cartographie des permanences d'accès aux droits dans ou à proximité des quartiers prioritaires de la politique de la ville, et des centres de ressources mobilisables. De même, l'aide à la formation des élus locaux et l'animation des réseaux de professionnels restent à mettre en place.

Objectif 1.3. #3. Engager les médias autour de la journée internationale de lutte contre toutes les formes de racisme du 21 mars – Non mis en œuvre

L'inexécution de cette mesure est d'autant plus dommageable que les discours de haine sur les réseaux sociaux et dans certains médias se sont banalisés.

Objectif 1.4. #5. Valoriser le rôle du sport en faveur du vivre-ensemble – Non mis en œuvre

Cet objectif visait la création d'« un prix spécifique pour illustrer l'engagement contre les discriminations racistes et antisémites des jeunes licenciés dans les associations sportives affiliées à l'Union nationale du sport scolaire » et devait impliquer le plus de classes possible. Ce prix n'a pas été mis en place.

Objectif 3.4. #11. Former les jeunes volontaires du Service national universel (SNU) et du Service civique – Non mis en œuvre

Conséquence de la « mise en extinction » du SNU, cette mesure a été abandonnée, alors même qu'en visant également les volontaires du Service civique, elle présentait l'intérêt de toucher la population au-delà du seul cadre scolaire.

Objectif 3.6. #13. Sensibiliser aux enjeux du numérique – Non mis en œuvre

Le nombre d'élèves formés en amont de la certification Pix ne semble pas avoir été mesuré. Par ailleurs, aucun outil propre à concrétiser cette mesure ne semble avoir été créé ni diffusé.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



Objectif 4.1. #1. Renforcer la confiance des citoyens lors de l'enregistrement des plaintes

– Partiellement mis en œuvre

Le logiciel de prise de plainte a été complété pour intégrer une liste des codes NATINF relatifs aux infractions à caractère raciste et antisémite, y compris à titre de circonstance aggravante. Au-delà, il est regrettable que l'instruction conjointe des ministres chargés de la Justice, de l'Intérieur et de l'Égalité, prévue par le Plan, n'ait pas été prise.

Objectif 4.1. #2. Renforcer le rôle des commissariats et des points d'accès au droit auprès des victimes

– Partiellement mis en œuvre

En ce qui concerne les services de police, « un triptyque comprenant la liste des associations nationales susceptible d'être complété au niveau territorial avec les associations locales a été élaboré par la délégation aux victimes ». Il s'agirait de s'assurer que ce document est mis à disposition du public dans les commissariats et points d'accès au droit, comme c'est le cas en gendarmerie.

Objectif 5.5. #10. Redynamiser les CORAH(D)

– Partiellement mis en œuvre

L'adoption de l'instruction du 12 mars 2024 est à saluer, ainsi que l'augmentation du nombre des Comités opérationnels de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT+ et les discriminations liées à l'origine (CORAH(D)) sur le territoire, de la fréquence de leurs réunions et de la nomination des référents. Toutefois, les CORAH(D) sont loin de se réunir au rythme prescrit par l'instruction ministérielle.

Objectif 2.1. #1 Renforcer les données issues des enquêtes de victimation – Non mis en œuvre

Les services statistiques du ministère de l'Intérieur analysent bien les données d'une enquête de victimation annuelle, qui permet de recueillir des informations sur les atteintes à caractère raciste et antisémite.

Toutefois, le PRADO 2023-2026 prescrivait de proposer une enquête thématique spécifique ou, à défaut, de renouveler l'enquête thématique sur les rapports entre la police et la population avant fin 2026. Or cela a été repoussé.

Objectif 5.2. #6. Mobiliser les bailleurs sociaux

– Non mis en œuvre

Le ministère n'indique « aucun déploiement » de cette mesure à ce stade, ce qui est d'autant plus surprenant que l'année cible fixée était 2023.

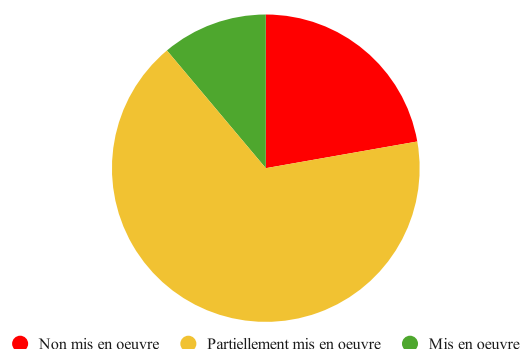
Objectif 5.4. #9. Créer un guichet unique pour faciliter le traitement des signalements par la Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS)

– Non mis en œuvre

Le ministère indique qu'en concertation avec la DILCRAH, « il a été considéré que PHAROS, dispositif gouvernemental mis en œuvre par les forces de l'ordre, constitue déjà un guichet unique en tant que plateforme centralisatrice et n'a pas vocation à être substituée par d'autres dispositifs », au motif qu'un tel dispositif serait « susceptible de fragiliser substantiellement les canaux de transmission de l'information ou de générer des erreurs de qualification ».

Cet argument entre en contradiction avec l'arbitrage de la Première ministre concernant la création de ce « guichet unique ».

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Objectif 4.2. #4. Renforcer le recours aux stages de citoyenneté – Mis en œuvre

En 2024, 80 % des stages de citoyenneté mis en œuvre par les parquets locaux comportaient une thématique consacrée au racisme et aux discriminations. La CNCDH salue ces avancées et appelle à poursuivre ces efforts.

Objectif 3.3. #9. Renforcer la formation des magistrats – Partiellement mis en œuvre

Les magistrats référents ne sont pas toujours bien identifiés au sein des juridictions. Les pôles devraient veiller à améliorer l'information des victimes, en lien avec le tissu associatif local. Dans certains ressorts, l'efficacité du pôle anti-discrimination reste avant tout dépendante de la place faite aux associations.

Objectif 4.1. #1. Renforcer la confiance des citoyens dans l'enregistrement des plaintes – Partiellement mis en œuvre

Si certains éléments de cette mesure ont bien été mis en œuvre, il est regrettable que l'instruction conjointe des ministres chargés de la Justice, de l'Intérieur et de l'Égalité, prévue par le Plan, n'ait pas été prise.

Objectif 4.3. #5. Améliorer la réparation civile – Partiellement mis en œuvre

La loi du 30 avril 2025 a créé une amende civile destinée à sanctionner les « fautes lucratives » commises par des professionnels. Ce dispositif a vocation à neutraliser l'avantage économique que certains acteurs tirent de pratiques discriminatoires.

Les conclusions du groupe de travail, mis en place en 2023 sur la création d'une amende civile dissuasive susceptible d'abonder un fonds dédié pour la réparation des victimes, n'ont toujours pas été rendues publiques.

Objectif 4.4. #8. Renforcer la protection dans le monde du travail – Partiellement mis en œuvre

Lancé en novembre 2025, le baromètre national des discriminations fondé sur la pratique du testing vise à mesurer la discrimination liée à l'origine dans l'accès à l'emploi. Une première vague de testing était prévue pour la fin de l'année 2025. Des premiers résultats sont attendus.

Objectif 5.1. #1. Permettre un accompagnement efficace des victimes – Partiellement mis en œuvre

Les magistrats référents étant insuffisamment identifiés au sein des juridictions, il est primordial de leur donner plus de visibilité et davantage de moyens d'action. Tous les magistrats référents devraient être incités à suivre la formation continue dédiée lors de leur prise de fonction, en application du PRADO.

Objectif 5.5. #13. Encourager les stratégies locales et accompagner les collectivités – Partiellement mis en œuvre

La circulaire du 22 octobre 2025 adressée aux parquets prévoit de renforcer les échanges d'information avec l'Enseignement supérieur pour favoriser le signalement des discours de haine. La CNCDH sera attentive au bilan qui en sera dressé.

Objectif 4.2. #3 : Renforcer l'efficacité de la réponse pénale – Non mis en œuvre

Les travaux parlementaires autour de la proposition de loi n° 1727 visant à renforcer la réponse pénale contre les infractions à caractère raciste ou antisémite ont été interrompus par la dissolution de juillet 2024. Ils n'ont pas repris depuis. Aucune circulaire n'a été diffusée au regard de la possibilité, en cas d'infraction à caractère raciste ou antisémite, de requérir l'inéligibilité, ou encore de requérir la publication des condamnations pénales sur la plateforme ayant hébergé un contenu illicite.

Objectif 4.4. #7. Engager la transformation structurelle des organisations – Non mis en œuvre

Le PRADO prévoyait notamment « d'envisager de permettre au juge d'ordonner des diagnostics ou un plan de lutte contre les discriminations au sein d'une organisation ». Cette mesure est conditionnée aux résultats des travaux d'un groupe de travail dont les conclusions n'ont toujours pas été rendues publiques (v. ci-dessus).

Au regard de ce bilan, la CNCDH recommande au gouvernement de revenir à l'ambition et au volontarisme du PRADO de janvier 2023 dans l'élaboration du Plan à venir.



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.