



Les bonnes feuilles de l'IGA

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

Rapport n° : 17078

Evolutifs depuis quelques années, les phénomènes de racisme et d'antisémitisme restent difficiles à mesurer, notamment dans leur expression sur l'Internet. Le plan interministériel de lutte 2015-2017 vient affirmer une politique d'État, avec une délégation interministérielle remaniée. Le plan a vu une mobilisation inégale des ministères ; 23 des 40 mesures ont été mises en œuvre, tandis que les déclinaisons territoriales dépendent de l'activité des comités départementaux. Parmi les 100 millions annoncés, seuls 40 sont identifiés. Dans le futur plan, le partenariat avec les lieux de mémoire doit être poursuivi, et l'action auprès de la jeunesse amplifiée. Les collectivités territoriales doivent se mobiliser, ainsi que les milieux du sport et de l'entreprise.

L'effort de formation des agents publics pourrait améliorer l'effectivité de la sanction, dès l'étape du signalement. L'État est appelé à clarifier son soutien aux associations, nationales comme locales. Sur le front de l'Internet, il s'agit de renforcer le droit national tout en s'inscrivant dans le concert européen pour réguler des opérateurs mondiaux.



Crédit photo : Oneinchpunch—AdobeStock

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

Synthèse du rapport

L'affirmation d'une politique d'État face à un phénomène changeant

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

La DILCRA a su affirmer son rôle interministériel et s'inscrire en complémentarité d'autres acteurs publics : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) dans l'État ; le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante ; la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et l'Observatoire de la laïcité, organismes indépendants rattachés au Premier ministre.

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

Il apparaît difficile de mesurer avec précision ces actes et paroles. Deux outils statistiques existent au sein du ministère de l'intérieur : le service central du renseignement territorial (SCRT) enregistre les plaintes et les actes signalés en distinguant les actes à caractère antisémite, anti musulman, anti-chrétien et raciste. C'est aujourd'hui l'outil de mesure « officiel ». Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) comptabilise l'ensemble des procédures recensées dans les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie. La direction des actions criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice rend compte à la CNCDH des statistiques du traitement pénal des infractions.

Enfin une enquête de victimation INSEE/Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) sollicite les enquêtés sur les menaces et violences à caractère raciste, antisémite et xénophobe.

Tous ces outils ne convergent pas nécessairement, ni en niveau ni en tendance. De plus on peut estimer qu'il existe une sous-déclaration des paroles ou des faits concernés.

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

De nouvelles fractures sont apparues qui donnent lieu à deux lectures opposées. Certains acteurs estiment qu'un racisme anti-musulman se serait substitué à un racisme anti-arabe. Cette lecture est aussi celle de l'islam radical et du Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) qui veulent affirmer l'identité musulmane à tous ceux qui en relèveraient par leurs origines. À l'inverse les associations universalistes, comme SOS Racisme, la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) ou le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) dénoncent cette identification entre arabe et musulman et estiment que les discriminations liées à l'origine restent fortes.

On constate un nouvel antisémitisme violent et parfois mortel. À partir des préjugés liant les juifs à l'argent et au pouvoir, c'est un antisémitisme passant à l'acte qui trouve aujourd'hui un nouvel essor avec une instrumentalisation du conflit israélo-palestinien. En banlieue parisienne, des familles juives déménagent pour s'installer dans des communes jugées plus sûres. Cela explique le besoin de protection exprimé par les représentants de la communauté juive.

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

Le plan interministériel 2015-2017 : un bilan contrasté

Le PILCRA 2015-2017 a été salué par les associations, les chercheurs ou les acteurs publics.

La mobilisation des ministères a été inégale. L'éducation nationale apparaît comme le ministère le plus impliqué, en lien avec le programme « Valeurs de la République ». La majorité des actions prévues ont été mises en œuvre avec une forte mobilisation des établissements scolaires.

Le ministère de l'intérieur est également concerné, étant en charge des mesures de protection, du traitement des signalements, y compris sur internet, et de la production des statistiques. Le ministère de la justice a eu une action déterminante pour faire évoluer la législation.

Le ministère de la culture a su établir un partenariat avec la DILCRA au sujet des lieux de mémoire. Ceci apparaît comme une initiative nouvelle et symbolique du PILCRA ; leur force pédagogique en fait des opérateurs privilégiés dans la lutte contre les racismes.

Sur les 40 actions du PILCRA, 23 ont été mises en œuvre. Parmi celles qui ne l'ont pas été, certaines paraissent aujourd'hui obsolètes ou non pertinentes.

Le déploiement local du PILCRA passait par la création des CORA et par un appel à projets locaux. Engagées sous la responsabilité des préfets avec une instruction conjointe avec la DILCRA, les subventions sont généralement d'un montant limité mais elles donnent corps aux CORA comme lieu d'échange et facilitent la mobilisation des différents partenaires. Les préfets appellent à une meilleure articulation entre toutes les politiques relevant de la citoyenneté.

Le bilan budgétaire du PILCRA est difficile à établir. Il repose sur un financement provenant de la DILCRAH mais aussi des ministères. Seuls 40 millions d'euros, sur les 100 annoncés en 2015, ont pu être identifiés par la mission. Il apparaît indispensable de confier à la DILCRAH l'établissement d'un bilan consolidé des crédits engagés par l'État.

Enjeux et perspectives pour un nouveau plan

La mission préconise de veiller à une approche équilibrée dans la lutte contre le racisme d'une part, l'antisémitisme d'autre part.

Elle suggère de prendre appui sur les données du SSMSI en vue d'une communication annuelle en conseil des ministres, étant entendu que le travail du SCRT garde toute son utilité.

Un développement des lieux de mémoire liés à l'esclavage et au fait colonial permettrait de mieux prendre en compte la pluralité des mémoires.

Pour rendre plus effectives les politiques de prévention, un accompagnement concret des enseignants, des acteurs de l'éducation populaire et des éducateurs

spécialisés doit être systématisé, en vue de la déconstruction des préjugés dont peuvent être victimes les jeunes, sur les origines et les cultures des personnes.

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

La mission suggère de clarifier le financement des associations nationales, en distinguant entre un soutien récurrent et des appels à projets nationaux. Une déconcentration et une pluriannualité des appels à projets locaux permettraient un meilleur partenariat avec les associations locales. Il ne paraît pas nécessaire de limiter ces dispositifs aux quartiers de la politique de la ville.

Face aux défis de la « multitude » sur l'Internet, la mission recommande volontarisme et efficacité. À la différence des contenus pédopornographiques ou terroristes, les dispositifs de signalement, la modération et les retraits de contenus à caractère racistes et antisémites sont peu mis en œuvre par les opérateurs. Il serait alors opportun de modifier le droit, en ce qui concerne les réseaux sociaux. Comme en Allemagne, une loi coercitive viserait ces plates-formes, et modifierait le rapport de forces au sein de l'Union européenne. Seule la construction d'une position européenne commune permettra de faire évoluer ces opérateurs d'envergure mondiale.

La puissance publique doit aussi soutenir les démarches citoyennes de signalement comme de construction de contre discours, par exemple au moyen d'appels à projets nationaux.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Pascal Mathieu

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Soutenir le développement de lieux et d'institutions mémorielles sur l'esclavage et le fait colonial.
2. Accompagner concrètement l'ensemble des enseignants et les autres personnels des établissements scolaires à déconstruire les préjugés des élèves sur les origines et cultures des personnes.
3. Expertiser les motifs réels de la faible mobilisation, au sein du monde économique, en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme
4. Systématiser les conventions avec le mouvement sportif en faveur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.
5. Réaliser une revue de la formation des agents du secteur public à la thématique du racisme et de l'antisémitisme et à la déconstruction des préjugés.
6. Soutenir toutes les initiatives permettant à davantage de victimes de déposer plainte suite à une infraction de racisme ou d'antisémitisme.
7. Adopter un cadre législatif dédié aux plates-formes hébergeant les réseaux sociaux.
8. Faire de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme un axe prioritaire de la France dans le cadre des négociations entre l'Union européenne et les grands opérateurs d'Internet.
9. Consacrer un des futurs appels à projets nationaux de la DILCRAH à une forte mobilisation citoyenne (empowerment) en associant le tissu associatif et les professionnels de l'Internet.
10. Renforcer, dans les établissements scolaires, l'éducation aux médias et à l'information, notamment sur les enjeux de complotisme.

Les auteurs

Philippe Cannard | Inspecteur général de l'administration

Yves Colmou | Inspecteur général de l'administration

Ariane Azéma | Inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Hervé Mécheri | Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche