

Mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme

Rapport à l'intention du Service de lutte contre le racisme (SLR)

Lucerne, le 16 juin 2025

| Rédaction

Lea Portmann
Kristin Thorshaug
Patricia Bühler
Andreas Balthasar

**| INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung AG**

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Lucerne
Tél. +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tél. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Mandant

Service de lutte contre le racisme (SLR)

| Traduction

Service linguistique du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur, Service de lutte contre le racisme.

Texte original : allemand

| Proposition de citation de la source

Portmann, Lea ; Thorshaug, Kristin ; Bühler, Patricia ; Balthasar, Andreas (2025) : Mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Rapport à l'intention du Service de lutte contre le racisme (SLR). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne.

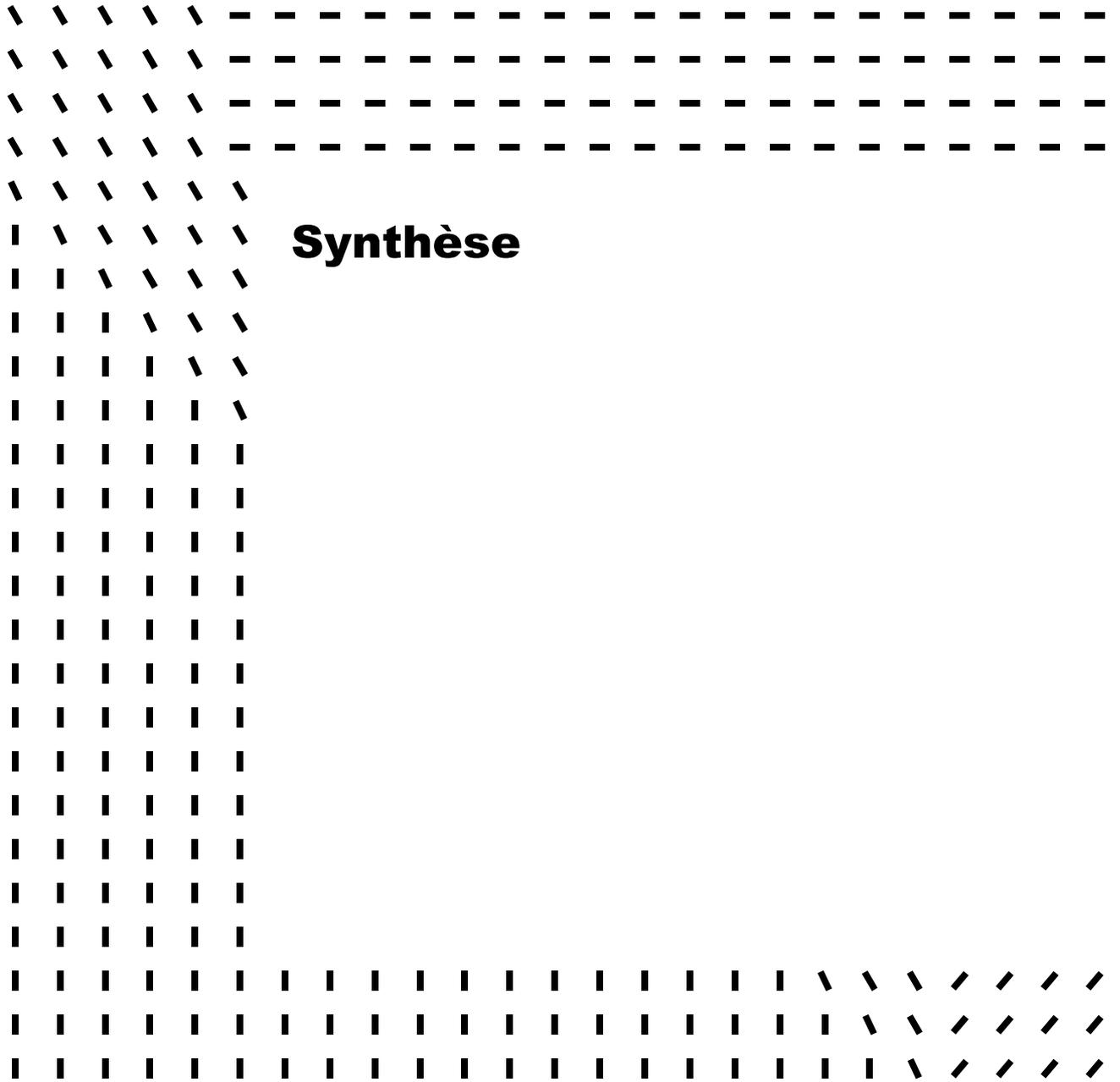
| Durée du projet

Janvier à juin 2025

| Référence du projet

N° de projet : 25-010

Synthèse	4
Contexte	5
Principaux résultats	5
Recommandations	7
1. Introduction	8
1.1 Contexte	9
1.2 Mandat	9
1.3 Structure du rapport	11
2. Résultats	12
2.1 Description des mesures	13
2.2 Évaluation des mesures	20
3. Conclusions et recommandations	29
3.1 Conclusions	30
3.2 Recommandations	32
Annexe	35
A 1 Documents analysés	36
A 2 Spécialistes	37



Contexte

À l'été 2024, le Parlement suisse a adopté la motion CIP-N 23.4335 « Pour une stratégie et un plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme » déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Cette motion charge le Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les cantons, une stratégie et un plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme. Elle demande également l'actualisation du rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme » publié en 2021. Le Service de lutte contre le racisme (SLR) a été chargé d'actualiser ledit rapport, sur lequel doit reposer l'élaboration de la stratégie et du plan d'action. Le travail a été confié à la société Interface Politikstudien Forschung Beratung, qui avait également rédigé le premier rapport.

Le présent rapport décrit et évalue l'état actuel des mesures définies aux échelons fédéral, cantonal et communal. Il passe également en revue les principales instances responsables de la mise en œuvre des mesures à ces échelons. Sur la base des résultats de l'analyse, il formule ensuite des recommandations pour la suite de la mise en œuvre des mesures dans le cadre de la stratégie nationale et du plan d'action.

Tandis que le rapport de 2021 portait exclusivement sur l'antisémitisme, celui-ci élargit l'objet de l'analyse et inclut l'étude de mesures visant à lutter contre le racisme en général et les formes spécifiques de racisme. Au vu de cet élargissement thématique, le champ exploratoire n'est pas limité aux développements récents, mais prend également en compte des mesures plus anciennes, de manière à livrer un panorama complet des activités menées dans le cadre de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Sur le plan de la méthode, le rapport s'appuie d'un côté sur une analyse documentaire visant à recenser et à catégoriser les mesures en place, et de l'autre sur des entretiens avec douze spécialistes. Les entretiens ont permis de compléter l'analyse, d'intégrer des exemples pratiques, d'évaluer la situation actuelle et de formuler sur cette base des recommandations pour la suite.

Principaux résultats

En Suisse, les instances publiques et la société civile mettent en œuvre quantité de mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme aux plans fédéral, cantonal et communal. Alors que de nombreuses mesures ciblent le racisme en général, d'autres se concentrent sur des thématiques particulières ou sur la lutte contre des formes spécifiques de racisme.

I Progrès

Ces dernières années, des progrès importants ont été enregistrés dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Ces évolutions positives se répartissent en cinq types de mesures :

- En ce qui concerne les **bases légales**, deux avancées méritent d’être relevées : d’une part, l’entrée en vigueur de l’ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier, et, d’autre part, la prochaine interdiction de l’utilisation publique de symboles nazis.
- Pour ce qui est des **mesures stratégiques et de coordination**, plusieurs améliorations sont intervenues dans le cadre des programmes cantonaux d’intégration (PIC) : soutien aux autorités et aux organisations dans leurs efforts pour intégrer la protection contre la discrimination raciale dans l’accomplissement de leurs tâches, renforcement de l’offre de conseil aux victimes, encouragement du partage de connaissances et d’expériences et encouragement de projets, notamment. Autre point positif, l’importance de développer des stratégies et des plans de mesures spécifiques contre le racisme et l’antisémitisme est de mieux en mieux reconnue, et ce aux trois échelons de l’État. L’élaboration d’une stratégie nationale et d’un plan d’action constitue à cet égard une étape importante. D’autres avancées sont enregistrées dans le renforcement de la mise en réseau des acteurs, avec les initiatives du SLR, par exemple.
- Pour ce qui concerne la **collecte de données et la recherche**, le monitoring du racisme et de la discrimination raciale du SLR et les données provenant de différentes sources sur lesquelles il s’appuie constituent une importante base d’informations.
- Au chapitre du **conseil**, on relève un renforcement des structures ad hoc, notamment grâce au travail du Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme.
- Enfin, le domaine de **l’information et de la sensibilisation** enregistre un nombre croissant d’initiatives et d’activités aux trois échelons de l’État.

I Lacunes

En dépit des progrès cités, des failles subsistent dans la lutte contre le racisme et l’antisémitisme. Celles-ci se manifestent dans différents domaines, de différentes manières, et pour différentes formes de racisme :

- En ce qui concerne la **coordination et le cadre de référence commun**, on constate une concertation insuffisante dans la mise en œuvre des mesures. Les objectifs auxquels les mesures doivent répondre, par exemple dans le cadre des PIC, sont trop vagues et les moyens financiers alloués à la mise en œuvre sont limités. Il en résulte des disparités considérables dans la pratique. Le développement d’approches communes est par ailleurs compliqué par une compréhension variable de ce qu’est le racisme. En outre, de nombreuses mesures ne prennent pas en compte les formes spécifiques de racisme.
- Pour ce qui est du **cadre juridique et institutionnel**, des lacunes d’ordre juridique portant aussi bien sur la protection pénale que sur la protection civile ont été mises en évidence. L’absence de protection contre le racisme et l’antisémitisme sur Internet en est une. On constate également des lacunes d’ordre institutionnel, notamment dans le domaine du conseil. En dépit d’une statistique en hausse en la matière, les offres sont encore trop peu connues et diffèrent quant à leur contenu, à leur orientation et aux ressources allouées. Autre exemple de lacune institutionnelle, l’absence de mesures de lutte contre les formes structurelles de racisme et d’antisémitisme, en particulier dans les domaines de l’éducation, de la police et de la justice.
- D’autres lacunes, enfin, concernent **l’orientation fondée sur des données probantes**. Il n’y a pas suffisamment d’études qualitatives et quantitatives portant sur les causes, l’ampleur et l’évolution du racisme et de l’antisémitisme, et en particulier sur leurs formes structurelles et institutionnelles. La Suisse manque aussi de données concernant l’efficacité des mesures existantes. Et il n’y a guère de programmes d’encouragement de la recherche sur le racisme et l’antisémitisme à l’échelle nationale, ni de priorités définies en ce sens par les institutions scientifiques. Les recherches spécifiques

sont généralement menées sur mandat du SLR ou de la Commission fédérale contre le racisme (CFR).

I Mise en œuvre des recommandations du rapport de 2021

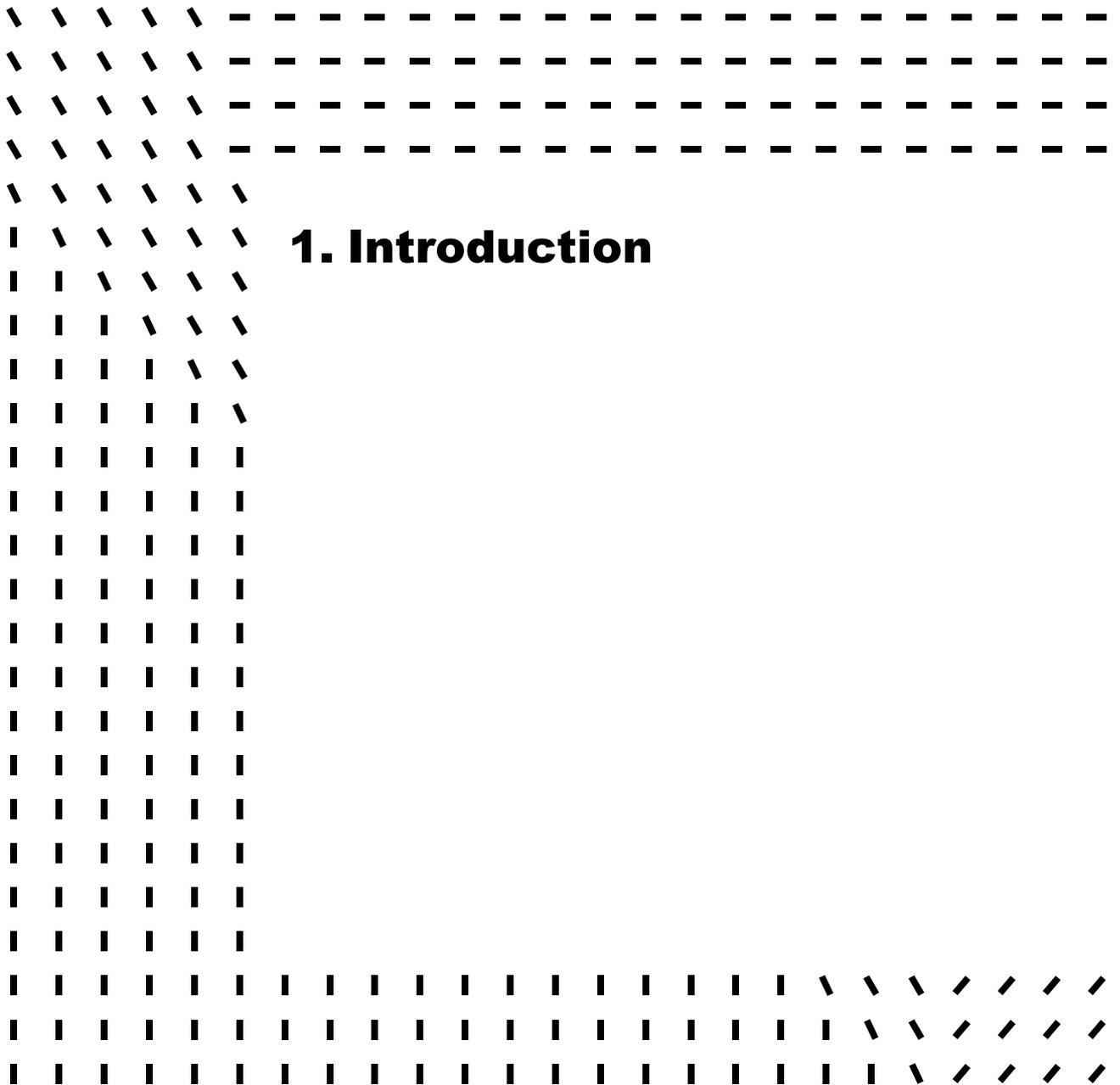
L'analyse montre que le SLR a déjà mis en œuvre ou planifié une partie des recommandations formulées dans le rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme » publié en 2021. Des progrès ont été enregistrés dans les domaines de la consolidation des bases stratégiques, de la sensibilisation des milieux politiques et de la population, et du renforcement de la mise en réseau des acteurs du domaine.

Des améliorations s'imposent cependant encore dans d'autres domaines ciblés dans les recommandations, comme celui de la lutte contre l'antisémitisme sur Internet ou de l'ancrage d'une compréhension élargie de l'antisémitisme dans le travail pédagogique.

Recommandations

Les résultats de l'analyse ont permis de formuler huit recommandations pour la suite, dans le cadre de la stratégie nationale et du plan d'action. Les recommandations s'adressent à toutes les parties prenantes. La teneur des recommandations correspond aux lacunes identifiées.

Catégorie	Recommandation
Renforcement du cadre de référence commun	<ol style="list-style-type: none"> 1. Créer une plateforme nationale de lutte contre le racisme associant la Confédération, les cantons, les communes, la société civile, le monde scientifique et les personnes concernées. 2. Encourager une compréhension commune du racisme incluant toutes les formes de racisme, individuelles comme structurelles. 3. Définir les compétences requises et des exigences minimales à inscrire dans les instruments de planification et prévoir des moyens financiers suffisants aux fins de la mise en œuvre.
Renforcement du cadre juridique et institutionnel	<ol style="list-style-type: none"> 4. Renforcer la protection juridique en cas de discrimination raciale, tant au niveau du droit pénal que du droit civil. 5. Étayer l'offre de conseil en veillant à une plus grande visibilité des prestations, à leur harmonisation, ainsi qu'à l'allocation de ressources financières et humaines accrues. 6. Ancrer la protection contre le racisme dans les structures ordinaires, en particulier celles de l'éducation, de la police et de la justice.
Renforcement de l'orientation fondée sur des données probantes	<ol style="list-style-type: none"> 7. Améliorer l'assise factuelle de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme par la recherche quantitative et qualitative. 8. Renforcer l'orientation vers les résultats par la définition et la surveillance d'objectifs et d'indicateurs et par le partage de connaissances avec d'autres pays.



1.1 Contexte

À l'été 2024, le Parlement suisse a adopté la motion CIP-N 23.4335 « Pour une stratégie et un plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme » déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national¹. Cette motion charge le Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les cantons, une stratégie et un plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme². Ceux-ci doivent engager la Confédération, les cantons et les communes selon leurs tâches et compétences respectives. L'objectif est d'améliorer et de coordonner la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, de manière à renforcer l'efficacité des actions entreprises³.

La motion demande également l'actualisation du rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme », publié en 2021⁴. Le Service de lutte contre le racisme (SLR) a été chargé d'actualiser ce rapport, sur lequel doit reposer l'élaboration de la stratégie et du plan d'action. Cette tâche a été confiée à la société Interface Politikstudien Forschung Beratung, qui avait également rédigé le premier rapport.

1.2 Mandat

Le présent rapport décrit et évalue l'état actuel des mesures définies aux échelons fédéral, cantonal et communal. Il passe également en revue les principales instances responsables de la mise en œuvre des mesures à ces différents échelons. Sur la base des résultats de l'analyse, il formule ensuite des recommandations pour la suite de la mise en œuvre des mesures dans le cadre de la stratégie nationale et du plan d'action.

Tandis que le rapport de 2021 portait exclusivement sur l'antisémitisme, celui-ci élargit l'objet de l'analyse et inclut l'étude de mesures visant à lutter contre le racisme en général et les formes spécifiques de racisme. Au vu de cet élargissement thématique, le champ exploratoire n'est pas limité aux développements récents, mais prend également en compte

¹ Voir <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20234335>, accès le 16.06.2025.

² La Confédération considère l'antisémitisme comme une forme spécifique de racisme, voir <https://www.frb.admin.ch/fr/racismes-specifiques>, accès le 16.06.2025. Le présent rapport reprend la formulation choisie dans la motion (« racisme et antisémitisme »).

³ Voir <https://www.frb.admin.ch/fr/strategie-et-plan-d-action-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme>, accès le 16.06.2025.

⁴ Ce rapport a été rédigé en 2020 et publié en 2021. Voir Balthasar, Andreas ; Bucher, Noëlle (2020) : Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme. Rapport à l'intention du Service de lutte contre le racisme (SLR). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne.

des mesures plus anciennes, de manière à livrer un panorama complet des activités menées dans le cadre de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

1.2.1 Aspects prioritaires

Pour ce qui est de la description et de l'évaluation des mesures, décision a été prise avec le SLR de mettre l'accent sur trois niveaux d'analyse et, au sein de chacun de ces niveaux, de concentrer les recherches sur des aspects choisis :

- *Types de mesures* : ce premier niveau concerne la nature des mesures. L'accent est mis sur les catégories suivantes : 1) bases légales, 2) mesures stratégiques et de coordination, 3) mesures relatives à la collecte de données et à la recherche, 4) mesures visant à renforcer le conseil et 5) mesures d'information et de sensibilisation.
- *Domaines de mise en œuvre* : ce second niveau est celui des domaines dans lesquels les mesures sont mises en application. Il s'agit par exemple de l'éducation, de la police et de la justice, du marché du travail et des soins de santé, et de l'espace public (analogique et numérique). Ici, pas de sélection préalable : les domaines retenus pour le présent rapport résultent de l'analyse.
- *Formes de racisme* : ce troisième niveau s'intéresse à la réalité des différentes manifestations du racisme. L'analyse vise à la fois le cadre général dans lequel s'inscrit la lutte contre le racisme et la discrimination, et les mesures spécifiques prises pour contrer certaines formes de racisme, comme le racisme anti-Noirs, le racisme antimusulman, l'antisémitisme et le racisme envers les Yéniches, les Manouches/Sintés et les Roms.

1.2.2 Questions de la recherche

Les cinq questions suivantes sont au cœur de l'analyse :

I Description des mesures

1. Quelles instances fédérales, cantonales et communales appliquent des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ?
2. Quelles sont les mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme prises par les instances fédérales, cantonales et communales ?
3. De quels types de mesures s'agit-il, dans quels domaines de mise en œuvre s'inscrivent-elles et quelles formes spécifiques de racisme visent-elles ?

I Évaluation des mesures

4. Les mesures prises par les instances fédérales, cantonales et communales sont-elles suffisantes pour lutter efficacement contre le racisme et l'antisémitisme ?
5. Les différents types de mesures, domaines de mise en œuvre et formes spécifiques de racisme sont-ils suffisamment pris en considération ?

1.2.3 Méthode

Sur le plan de la méthode, deux approches ont été retenues pour l'analyse : une analyse documentaire, et des entretiens avec des personnes de référence.

- *Analyse documentaire* : nous avons d'abord consulté des documents pour avoir une vue d'ensemble des mesures en place. Lors de l'analyse, nous avons classé les mesures identifiées par type de mesure, domaine de mise en œuvre et forme de racisme ciblée. Un aperçu des principaux documents figure en annexe, section A 1.
- *Entretiens avec des spécialistes* : nous avons ensuite interviewé douze personnes au bénéfice d'une expertise particulière (domaines de mise en œuvre, types de mesures et formes de racisme) en lien avec l'objet du présent rapport. Dans le cadre des entretiens, les résultats de l'analyse documentaire ont été développés et enrichis par des exemples

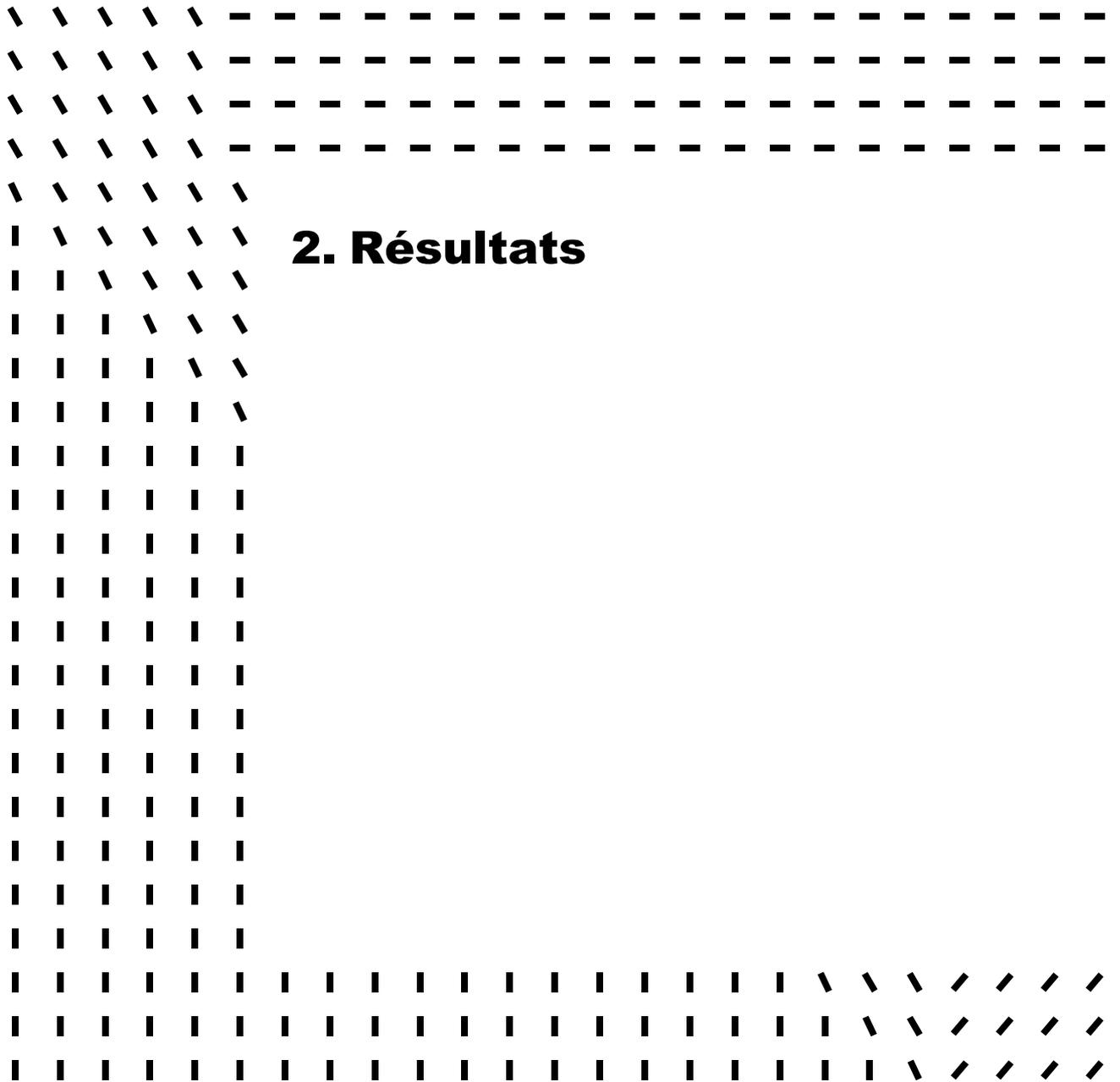
pratiques concrets. Les personnes ont également évalué les mesures en place, identifié les lacunes et formulé des recommandations pour la suite. Le choix des personnes entendues en entretien a été concerté avec le SLR. La liste des spécialistes figure en annexe, section A 2.

1.2.4 Bénéfice et limites de l'analyse

Le présent rapport livre un aperçu des mesures prises contre le racisme et l'antisémitisme. Il vise à mettre en évidence leur diversité, à présenter des exemples pratiques et à évaluer les mesures existantes sur la base des avis exprimés par les spécialistes dans le cadre des entretiens, sans toutefois prétendre à l'exhaustivité.

1.3 Structure du rapport

Le présent rapport s'articule en deux parties. La première (chapitre 2) est consacrée à la présentation des résultats de l'analyse, avec la description des mesures à la section 2.1 et leur évaluation à la section 2.2. La seconde (chapitre 3) est dédiée aux conclusions et aux recommandations formulées sur la base des résultats.



2. Résultats

2.1 Description des mesures

Voici pour commencer une vue d'ensemble des instances fédérales, cantonales et communales qui appliquent des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, suivie d'une présentation des mesures en question à la section 2.1.2.

2.1.1 Acteurs de la mise en œuvre des mesures

I Instances fédérales

Parmi les instances fédérales engagées dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, le **SLR**, créé en 2001 et rattaché au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI), joue un rôle déterminant. En vertu de l'ordonnance sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme (RS 151.24), il revient au SLR d'encourager et de coordonner les activités destinées à prévenir le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, et de promouvoir les droits humains aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Il doit aussi coordonner ses activités avec d'autres services de l'administration fédérale, avec les commissions extraparlimentaires, les cantons, les communes et les conférences intercantionales compétentes. Parmi les tâches du SLR figurent le monitoring du racisme et de la discrimination raciale ainsi que l'établissement de rapports internationaux, en particulier dans le cadre de la Convention des Nations Unies (ONU) sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il soutient également les différentes activités de lutte contre le racisme au moyen d'aides financières allouées à des projets. En ce moment, le SLR est chargé de la mise en œuvre de la motion « Pour une stratégie et un plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme »⁵.

Autre instance clé sur le plan fédéral, la **Commission fédérale contre le racisme (CFR)** est une commission extraparlimentaire indépendante active depuis 1995. La CFR compte quinze membres. Elle est appuyée par un secrétariat rattaché administrativement au SLR. En vertu de la décision instituant la Commission fédérale contre le racisme, la CFR a pour mission d'œuvrer à la lutte contre le racisme. Elle s'emploie à promouvoir un dialogue objectif et non violent et un vivre-ensemble paisible. Elle combat toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte (p. ex. en raison d'une « race », d'une provenance nationale ou ethnique ou d'une religion réelle ou supposée) et attache une importance toute particulière à la prévention et à la sensibilisation.

Parmi les principales instances au niveau national figure en outre le **Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme**, une organisation regroupant actuellement 23 centres de conseil pour les personnes victimes ou témoins de discrimination raciale. Le Réseau, fondé conjointement par la CFR et par l'organisation de défense des droits humains *humanrights.ch* en 2005, est financé par la Confédération et les cantons. Il vise à la

⁵ À noter que le Service spécialisé Extrémisme dans l'armée – la centrale d'annonce et de conseil pour tout ce qui concerne l'extrémisme dans l'armée – est rattaché administrativement au SLR.

fois à promouvoir les échanges, le réseautage et la formation continue au sein des centres de conseil, et à améliorer la qualité des offres de conseil par l'élaboration et l'application de normes.

Outre ces trois organismes centraux, plusieurs **départements et offices fédéraux** mettent en œuvre, ouvertement ou implicitement, des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme : le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) s'engage en faveur de la protection contre la discrimination aux côtés de divers cantons et communes dans le cadre de la coordination des programmes d'intégration cantonaux (PIC). L'Office fédéral de la police (fedpol) octroie des aides financières à des organisations qui, en Suisse, appliquent des mesures visant à protéger certaines minorités des agressions en lien avec le terrorisme ou l'extrémisme violent⁶. L'Office fédéral de la culture (OFC) peut, en vertu de l'art. 17 de la loi sur l'encouragement de la culture, prendre des mesures pour promouvoir les cultures yéniche et manouche et pour rendre possible le mode de vie nomade. L'Office fédéral de la statistique (OFS), quant à lui, collecte des données sur l'évolution de la société en lien avec le racisme et la discrimination au moyen de l'enquête Vivre ensemble en Suisse et de l'Enquête sur la langue, la religion et la culture.

Enfin, on recense aussi à l'échelon national des **organismes publics indépendants** qui s'engagent en particulier en faveur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. L'Institution suisse des droits humains (ISDH), une corporation indépendante de droit public fondée en 2023, a pour but de promouvoir les droits humains dans tous les domaines de la vie et à tous les échelons étatiques⁷. Dans une première étape qui court jusqu'en 2027, l'ISDH se consacre notamment à la discrimination multiple. En tant que commission extraparlamentaire de la Confédération, l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) traite les plaintes contre des diffuseurs suisses de radio et de télévision et contre les autres services journalistiques de la Société suisse de radio-diffusion et télévision (SSR). En application de l'art. 4 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, elle vérifie notamment la présence de faits de discrimination raciale.

I Institutions cantonales et communales

Aux échelons cantonal et communal, les instances qui appliquent des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme le font en lien étroit avec la promotion de l'intégration dans le cadre des PIC :

- Une partie des cantons et des communes ont institué des **services spécialisés dans l'intégration** qui contribuent à la coordination de la mise en œuvre des PIC, notamment pour ce qui est du domaine d'encouragement « Protection contre la discrimination ». Ces dernières années, certains de ces services spécialisés ont été rebaptisés de manière à ce que leur nom évoque explicitement la « discrimination » ou le « racisme », par exemple. Des personnes **déléguées à l'intégration**, nommées pour conduire les activités de ces services, sont chargées d'élaborer des stratégies et des mesures sur différents thèmes, dont la protection contre la discrimination. Elles sont membres de la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI). Par ailleurs, la plupart des cantons et quelques villes ont nommé des **personnes de contact pour les questions d'antisémitisme**. Celles-ci sont fréquemment aussi déléguées à

⁶ Ces aides financières sont prévues dans l'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier.

⁷ Les art. 10a à 10c de la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, entrée en vigueur en 2023, fondent la création d'une institution nationale des droits de l'homme permanente en Suisse.

l'intégration, mais elles peuvent également être rattachées à d'autres services, comme les directions des affaires religieuses ou les polices cantonales.

- Par ailleurs, nombre de cantons et de communes ont également mis sur pied des **services d'accueil et de conseil** dont le rôle est d'entendre et de conseiller les victimes de racisme, les proches et les personnes spécialisées dans la discrimination raciale. Ces services sont affiliés au Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. L'organisation des services d'accueil et de conseil est variable. Ils peuvent être rattachés à l'administration ou gérés par des organisations privées au bénéfice de contrats de prestations. Les offres peuvent également s'insérer dans un dispositif intercantonal.

À l'échelon cantonal et communal, on trouve aussi des instances qui mettent en œuvre des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme parallèlement à leurs activités principales, en particulier dans les domaines de la police et de la justice. Dans plusieurs cantons, les **polices cantonales** disposent d'un service de « bâtisseurs de ponts », chargé du travail de police à composante interculturelle. Par ailleurs, en vertu de l'ordonnance sur la communication, les **autorités cantonales de poursuite pénale** sont tenues de communiquer à fedpol toutes les décisions en lien avec la norme pénale contre la discrimination et l'incitation à la haine (art. 261^{bis} du code pénal CP).

Enfin, des **établissements de formation cantonaux** tels qu'universités, hautes écoles et hautes écoles spécialisées ont fondé des instituts qui se consacrent notamment au racisme et à l'antisémitisme, mais dont les activités principales sont autres. Mentionnons par exemple l'Institut de recherche judéo-chrétienne (Université de Lucerne), le Centre Suisse Islam et Société (Université de Fribourg) et le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (Université de Neuchâtel). Dans le domaine de l'éducation, il convient également de citer **éducation21**. Cette agence spécialisée de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) soutient les écoles et le corps enseignant dans la mise en œuvre de l'Éducation en vue d'un développement durable et met à leur disposition dans ce cadre du matériel éducatif en lien avec le racisme.

I Société civile

À côté des instances publiques, de nombreux **acteurs de la société civile** déployant leurs activités aussi bien sur le plan national qu'à l'échelle cantonale ou communale appliquent également des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Certains ont une approche généraliste, tandis que d'autres se concentrent sur des domaines ou des formes de racisme spécifiques. Le présent rapport étant centré sur les mesures publiques, les activités de la société civile n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie.

2.1.2 Mesures

La présente section livre une vue d'ensemble des mesures existantes de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, lesquelles sont classées en cinq catégories : 1) bases légales, 2) mesures stratégiques et de coordination, 3) mesures relatives à la collecte de données et à la recherche, 4) mesures visant à renforcer le conseil et 5) mesures d'information et de sensibilisation. Cette vue d'ensemble prend en compte les mesures mises en œuvre aux plans fédéral, cantonal et communal. Elle met également en avant des mesures axées sur des domaines de mise en œuvre particuliers ou sur la lutte contre des formes spécifiques de racisme.

I Bases légales

Sur le plan international, d'abord, les **conventions pour la protection des droits humains** ratifiées par la Suisse constituent un cadre pour les réglementations juridiques fédérales, cantonales et communales en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la

Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales revêtent à cet égard une importance particulière.

Sur le plan national, ensuite, diverses bases légales assurent la **protection contre la discrimination**. L'interdiction de la discrimination énoncée dans la Constitution fédérale constitue un instrument clé de cette protection. Elle est complétée par des dispositions relevant de plusieurs domaines du droit public et du droit civil. En droit pénal, ce rôle revient pour l'essentiel à la norme pénale contre la discrimination et l'incitation à la haine. En droit civil, la protection contre la discrimination est réglée de façon sectorielle dans plusieurs textes, par exemple dans le code civil (protection de la personnalité), mais aussi dans des dispositions spécifiques inscrites dans le code des obligations, notamment dans le droit du travail ou le droit du bail.

D'autres bases légales nationales précisent les **obligations des pouvoirs publics et les mesures correspondantes**. La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration impose à la Confédération, aux cantons et aux communes de mettre en œuvre la protection contre la discrimination et de prendre à cet effet toute mesure appropriée. La loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements familiaux antérieurs à 1981 vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux personnes concernées, en particulier aux victimes de l'« Œuvre des enfants de la grand-route »⁸. L'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier prévoit l'octroi par la Confédération d'aides financières à des organisations qui mettent en œuvre des mesures en Suisse en vue de protéger certaines minorités contre des attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent.

Les **bases futures** de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur le plan national s'inscrivent dans deux projets législatifs en cours. Le premier concerne la réglementation des plateformes en ligne : en 2023, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication d'élaborer un projet de réglementation des plateformes numériques en vue d'une consultation. L'objectif est d'imposer à ces plateformes un devoir de diligence quant à la diffusion de contenus illégaux, discours de haine compris. Il est prévu que celles-ci soient tenues d'offrir des voies de signalement simples, de vérifier les signalements ainsi transmis et d'informer les utilisateurs des résultats⁹. Le second projet prévoit d'interdire l'utilisation publique de symboles nazis : entre fin 2024 et mars 2025, le Conseil fédéral a mené la consultation relative à une nouvelle loi fédérale élaborée à cet effet. L'impulsion a été donnée par la motion 23.4318, déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil des États. Le Conseil fédéral prévoit d'étendre cette interdiction à d'autres symboles extrémistes, racistes ou faisant l'apologie de la violence.

À l'échelon cantonal, la plupart des **constitutions cantonales** interdisent la discrimination. Certaines précisent les motifs de discrimination visés, comme l'origine, la langue ou la religion. Les cantons prévoient également l'interdiction de la discrimination dans des **lois et des ordonnances** spéciales réglementant des domaines comme l'intégration, l'éducation, le marché du travail, la police, l'égalité, l'aide sociale ou la culture. Les cantons de

⁸ Voir <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/les-yeniches-et-les-manouches-sont-une-minorite-nationale/autres-informations.html>, accès le 16.06.2025.

⁹ À l'origine, il était prévu d'adopter le projet pour mars 2024. Mais en avril 2025, le Conseil fédéral a une nouvelle fois reporté le dossier. Voir <https://www.srf.ch/news/schweiz/facebook-x-und-co-trump-besaenftigen-bundesrat-verschiebt-techfirmen-regulierung> (en allemand), accès le 16.06.2025.

Vaud et de Genève ont en outre adopté une loi sur la prévention du racisme et de la discrimination.

I Mesures stratégiques et de coordination

Diverses mesures visent à renforcer l'orientation stratégique et la coordination de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Le SLR met en œuvre plusieurs instruments destinés à **renforcer et relier les acteurs institutionnels et de la société civile**. Parmi les activités menées ces dernières années figurent l'élaboration d'une vue d'ensemble des compétences en matière de lutte contre l'antisémitisme et des rencontres régulières à l'enseigne de la plateforme sur l'antisémitisme¹⁰. Dans le cadre de son programme d'échange et de formation continue intitulé « La protection contre la discrimination en pratique », le SLR propose également des ateliers pratiques destinés aux responsables des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Par ailleurs, il soutient financièrement des projets de sensibilisation aux droits humains et de prévention de l'antisémitisme, du racisme et de la xénophobie, parmi lesquels figurent les « laboratoires de projets », les semaines contre le racisme ainsi que des projets en milieu scolaire. Enfin, l'élaboration d'une stratégie nationale et d'un plan d'action, coordonnée par le SLR, constitue une autre mesure visant à renforcer l'orientation stratégique et la coordination de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Sur le plan cantonal, les **PIC** sont définis et financés conjointement par la Confédération et les cantons et constituent une mesure stratégique et de coordination. Dans le **domaine d'encouragement « Protection contre la discrimination »**, les PIC visent à soutenir les structures ordinaires dans leurs efforts pour intégrer la protection contre la discrimination raciale dans l'accomplissement de leurs tâches et à conseiller les personnes victimes de discrimination raciale. La troisième période de programme (PIC 3) court de 2024 à 2027. Durant cette période, il est prévu de poursuivre le développement du domaine d'encouragement « Protection contre la discrimination » et de renforcer les offres de conseil pour les structures ordinaires dans le domaine de la promotion de l'intégration¹¹. Trois priorités ont été définies à cette fin : 1) un soutien ciblé des autorités et des institutions, 2) la professionnalisation et l'assurance-qualité des prestations de conseil, et 3) l'encouragement du partage d'expérience et du transfert de connaissances sur le plan national ainsi que le soutien de projets cantonaux et communaux.

En complément de ces activités, d'autres mesures destinées à renforcer la dimension stratégique de la mise en œuvre ont été mises en place ces dernières années aux échelons national, cantonal et communal. Au niveau national, citons le **plan d'action national** de prévention et de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, élaboré sous la direction du Réseau national de sécurité (RNS). Sur le plan cantonal, plusieurs cantons sont actuellement chargés, à la suite d'interventions parlementaires, de développer **des stratégies et des plans d'action** contre le racisme et l'antisémitisme. Quelques grandes villes prennent elles aussi des dispositions, élaborant par exemple des plans de mesures communaux et des guides de la protection contre le racisme et la discrimination. Enfin, relevons encore la mise en œuvre de plusieurs initiatives intercantionales, parmi lesquelles la

¹⁰ Le SRL met ainsi en œuvre un certain nombre de mesures figurant dans les recommandations 2 et 3 du rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme », voir Balthasar/Bucher 2020.

¹¹ Voir <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/foerderung/kip/kip3/grundlagen-kip-3.pdf.download.pdf/grundlagen-kip-3-f.pdf>, accès le 16.06.2025.

nouvelle **Déclaration** sur la prévention et la lutte contre le racisme et l'antisémitisme à l'école, révisée par la CDIP en 2025¹².

I Mesures relatives à la collecte de données et à la recherche

La Suisse dispose de plusieurs sources de données sur le racisme et la discrimination raciale, parmi lesquelles l'enquête « **Vivre ensemble en Suisse** » de l'OFS, qui permet de suivre l'évolution de la société dans plusieurs domaines comme le racisme, la discrimination et l'intégration¹³. Certaines organisations de la société civile collectent elles aussi des données sur le racisme et l'antisémitisme. Mentionnons ici en particulier le rapport annuel sur les **incidents racistes recensés par les centres de conseil**, établi par le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme sur la base des données du système de documentation et de monitoring du racisme DoSyRa, mais aussi les rapports sur l'antisémitisme de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA) et de la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD). Avec d'autres, ces données alimentent le **monitorage du racisme et de la discrimination raciale** du SLR et y sont analysées¹⁴. Par le passé, le SLR publiait le rapport de monitoring tous les deux ans, mais depuis 2024, il est possible de consulter les résultats directement sur www.frb.admin.ch/fr/le-racisme-en-chiffres. Le monitoring présente la discrimination raciale sous différents angles comme les motivations et contextes poussant à la discrimination, les formes de discrimination, les personnes à l'origine des discriminations et les attitudes de la population vis-à-vis de certains groupes racisés.

Le soutien financier dont bénéficie la recherche sur le racisme et l'antisémitisme provient en grande partie du SLR et de la CFR. Ces dernières années, le SLR a commandé plusieurs **études de référence**, dont l'étude sur le racisme structurel en Suisse et l'étude sur le racisme antimusulman en Suisse, publiées respectivement en 2022 et en 2025. De son côté, la CFR a été l'initiatrice de plusieurs **études**, réalisées soit sur mandat, soit en collaboration avec des spécialistes. Citons notamment une étude de 2022 relative au parcours de production d'un sujet journalistique potentiellement discriminant, une étude de 2023 sur le racisme et la représentation de la diversité sociale dans les manuels scolaires, et deux études consacrées à la protection contre la discrimination dans le droit civil (une étude sur la protection contre la discrimination raciale en droit privé et une analyse comparative de la protection contre les discriminations en droit civil en Europe), toutes deux publiées en 2025. La CFR publie par ailleurs une fois par an **TANGRAM**, une revue spécialisée dans l'étude et l'analyse du racisme en Suisse.

Un important travail de recherche est également effectué à l'enseigne du pôle de recherche national **PRN « On the Move »** du Fonds national suisse (FNS). Ici, des universités et des hautes écoles mènent des études sur la migration et la mobilité, mais aussi sur les conséquences de ces flux de populations, notamment la discrimination et l'attitude de la société à leur égard. Mentionnons encore la vaste enquête sur l'antisémitisme dans le cadre de laquelle des juifs et des juives de toute la Suisse ont été interrogés sur leur expérience de

¹² Voir <https://www.edk.ch/fr/la-cdip/actualites/cp27032025>, accès le 16.06.2025.

¹³ Voir <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/enquetes/zids.html>, accès le 16.06.2025.

¹⁴ Voir Sources et méthodes sur <https://www.frb.admin.ch/fr/sources-et-methodes>, accès le 16.06.2025.

l'antisémitisme¹⁵. Dans l'ensemble, les institutions scientifiques suisses ne s'intéressent toutefois que peu au racisme et à l'antisémitisme.

I Mesures visant à renforcer le conseil

Sur les plans national, cantonal et communal, divers organismes proposent des prestations de conseil dans les domaines du racisme et de l'antisémitisme. Outre ces prestations, ils peuvent également – par des mesures diverses – œuvrer à la sensibilisation et à l'information.

De nombreuses offres de conseil ont vu le jour sur la base des PIC. En prenant appui sur les objectifs de ces programmes, des cantons et des villes ont mis sur pied des **services d'accueil et de conseil** pour les questions de racisme et de discrimination ou développé des dispositifs existants. Ces services s'adressent en particulier aux victimes, aux proches et aux personnes spécialisées dans ces sujets. Leurs offres de conseil sont très variées, notamment pour ce qui est des formes de racisme prises en compte ou des prestations proposées.

Les particuliers, les institutions et les autorités peuvent également se tourner vers la CFR elle-même. Sur demande, celle-ci peut fournir des informations, donner des **conseils juridiques** et, au besoin, passer le relais à un service d'accueil et de conseil, à un office de médiation cantonal ou communal ou à toute autre institution ad hoc. En 2021, la CFR a lancé la plateforme de signalement des discours de haine racistes sur Internet www.reportonlineracism.ch. La CFR répartit les contenus signalés par groupe concerné, procède à une première évaluation de leur caractère pénal et, dans les cas clairs, saisit la justice. Selon le besoin de la personne à l'origine du signalement, la CFR l'oriente vers le service compétent.

Enfin, différentes organisations de la société civile proposent des **conseils sur des formes spécifiques de racisme**. Pour ce qui est du racisme antimusulman, il s'agit par exemple de la fondation *De l'Individuel Au Collectif* ou de l'association biennoise Tasamouh. En ce qui concerne le racisme anti-Noirs, l'Université Populaire Africaine, en collaboration avec le *Carrefour de Réflexion et d'Action contre le Racisme Anti-Noir* et en partenariat avec le Syndicat SYNA, anime une permanence de conseil sur le sujet. De leur côté, la FSCI et la CICAD proposent des conseils dans le domaine de l'antisémitisme. Enfin, la fondation *Assurer l'avenir des gens du voyage suisses* offre soutien et accompagnement aux Yéniches, Sintés/Manouches et Roms. Les centres de conseil cantonaux et communaux ainsi que certains centres spécialisés sont rattachés au Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme.

I Mesures d'information et de sensibilisation

Au niveau fédéral, diverses institutions sont chargées de l'information et de la sensibilisation au racisme et à l'antisémitisme. Les deux organismes fédéraux que sont le SLR et la CFR mettent en œuvre un grand nombre de mesures, parmi lesquelles des **activités d'information**, que ce soit en ligne, par newsletters et podcasts, ou lors de colloques. D'autres services fédéraux sont également actifs dans ce domaine. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) propose des informations et des recommandations sur des sujets tels que l'extrémisme et la haine sur la **plateforme Jeunes et médias**. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) conduit différentes activités d'information et de sensibilisation dans le cadre de la **Journée internationale dédiée à la mémoire des victimes de l'Holocauste**. En 2023, le DFAE a en outre été chargé de la création d'un **mémorial** pour les

¹⁵ Voir <https://swissjews.ch/fr/actualites/etude-antisemitisme>, accès le 16.06.2025.

victimes du nazisme¹⁶. Enfin, l'ISDH a lancé en 2025 un **portail d'information** sur les droits humains en Suisse qui se penche également sur la thématique du racisme¹⁷.

Les cantons et les communes contribuent également à l'information et à la sensibilisation. Des **semaines d'action** contre le racisme sont par exemple organisées dans presque tous les cantons et dans de nombreuses villes. Les semaines d'action se déroulent chaque année et incluent de nombreuses manifestations telles qu'ateliers, débats et autres activités. Les cantons et les communes informent et sensibilisent aussi au racisme et à l'antisémitisme à des degrés divers, par exemple au moyen d'**activités** comme des expositions, des spectacles ou des remises de prix. Par ailleurs, divers établissements de formation déploient aussi des mesures d'information et de sensibilisation. Mentionnons par exemple des **programmes de formation continue** destinés à des groupes professionnels spécifiques tels que directions scolaires et corps enseignants, services de police et autres forces de sécurité. Enfin, *éducation21* est chargée par la Confédération et les cantons de proposer du **matériel éducatif** en lien avec le racisme, notamment des modules d'enseignement, des outils pédagogiques et des exemples pratiques.

2.2 Évaluation des mesures

La présente section rend compte des avis des personnes de référence entendues en entretien sur les mesures mises en œuvre par la Confédération, les cantons, les communes et la société civile. Ces analyses sont complétées par des recommandations formulées entre 2020 et 2023 par des comités internationaux chargés de surveiller le respect par la Suisse des conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme¹⁸.

2.2.1 Cadre général

Pour ce qui est du cadre général, les résultats positifs et les difficultés de la mise en œuvre des mesures peuvent être mis en relation avec quatre facteurs déterminants : l'ancrage stratégique des mesures, leur harmonisation avec la politique d'intégration, le débat social et politique et les conditions financières.

I Ancre stratégique

En ce qui concerne l'ancrage stratégique des mesures, les spécialistes constatent la volonté de favoriser les approches systématiques. Par exemple, le SLR attend des projets soutenus qu'ils déploient des effets durables. Et les PIC 3 accordent davantage d'importance à l'orientation stratégique. Les personnes de référence considèrent que l'élaboration actuelle d'une stratégie nationale et du plan d'action qui lui est associé constitue une étape importante. Elles relèvent aussi les efforts consentis par un certain nombre de cantons et de villes pour développer des bases stratégiques sous forme de plans d'action et de mesures.

L'ancrage stratégique et la coordination des mesures sont toutefois jugés insuffisants par plusieurs spécialistes. L'absence actuelle de stratégie nationale commune constitue un problème majeur qui a plusieurs conséquences :

¹⁶ La création d'un lieu de commémoration pour les juifs fait partie de la recommandation 2 du rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme », voir Balthasar/Bucher 2020.

¹⁷ Avant la fondation de l'ISDH, *humanrights.ch* gérait un portail d'information dont les contenus alimentent désormais l'offre d'informations de l'ISDH.

¹⁸ La surveillance de l'exécution de ces instruments internationaux intervient dans le cadre des procédures de rapport obligatoire des États qui les ont ratifiés. Voir <https://www.isdh.ch/fr/isdh/activites/procedures-de-rapport>, accès le 16.06.2025.

- Premièrement, elle induit une approche fragmentée aux échelons cantonal et communal, une difficulté encore aggravée par le fédéralisme, puisque de nombreux domaines comme l'éducation ou la police sont de compétence cantonale. Il en résulte d'importantes disparités dans l'approche choisie et dans les mesures adoptées.
- Deuxièmement, elle limite la perméabilité entre les différents domaines de mise en œuvre et entre les formes spécifiques de racisme, avec à la clé moins d'échanges et moins de coordination. Et l'existence de tensions entre les différentes formes de racisme entrave encore davantage la coordination : les divergences de vues dans la compréhension et la définition du racisme ainsi que l'absence d'alliance entre les associations de lutte contre les différentes formes de racisme font obstacle au développement d'objectifs communs.
- Troisièmement, elle se traduit par des mesures prises au coup par coup sans vision d'ensemble ni anticipation. Ainsi, les communes et les structures ordinaires ne prennent contact avec les centres de conseil ou les services spécialisés que lorsqu'elles se trouvent confrontées à un problème. Cette gestion essentiellement réactive s'est également vue après le 7 octobre 2023. Les spécialistes pointent l'absence de dispositifs intégrés dans les structures ordinaires permettant d'aborder activement et systématiquement le racisme et l'antisémitisme. De leur point de vue, cette lacune explique aussi le manque d'intérêt pour la protection contre le racisme structurel.

Les comités internationaux déplorent eux aussi l'absence de stratégie commune. Dans le cadre de l'examen périodique universel (EPU), il a été recommandé à la Suisse de développer un plan d'action national contre la discrimination raciale. Il lui a aussi été demandé d'harmoniser les bonnes pratiques de la Confédération et des cantons dans la lutte contre le racisme structurel, la discrimination, l'intolérance et le profilage racial.

I Harmonisation avec la politique d'intégration

Les personnes de référence sont nombreuses à juger que l'intégration de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans la politique d'intégration constitue un enjeu majeur de discussion. Elles font observer que les mesures cantonales et communales actuelles relèvent pour l'essentiel des PIC, ce qui présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Le fait que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme soit rattachée aux PIC constitue un avantage dans la mesure où cela oblige l'ensemble des cantons à prendre un minimum de mesures. Les mesures prioritaires des PIC 3 visant à renforcer le soutien aux institutions et aux personnes victimes de discrimination, le partage d'expériences et de connaissances et l'encouragement de projets sont jugés positifs. Pour plusieurs personnes de référence, les PIC sont donc à l'origine de développements importants pour la lutte contre le racisme et l'antisémitisme à l'échelon cantonal ces dernières années. De leur point de vue, de nombreux cantons ont ainsi développé une meilleure compréhension de la question et envisagent de nouveaux domaines d'intervention. Elles notent une plus grande disposition à s'atteler à la problématique, aussi bien politiquement qu'administrativement, et se félicitent particulièrement que cette évolution ne soit pas le fait des seules grandes villes, mais aussi de plus en plus des agglomérations. Elles observent en outre dans un certain nombre de cantons et de villes une meilleure protection contre la discrimination, une approche de plus en plus intersectionnelle au sein des services spécialisés ainsi qu'un effort plus important dans les structures ordinaires telles que les écoles et la police. Dans ce contexte, les motions en faveur d'un plan de mesures cantonal contre le racisme adoptées en 2023 dans le canton de Zurich sont citées à plusieurs reprises comme des exemples positifs.

Le rattachement aux PIC de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme constitue pourtant aussi un inconvénient dans la mesure où le travail effectué à l'enseigne de ces programmes est consacré en très grande partie à l'intégration, tandis que la protection contre la

discrimination reste un sujet marginal. Pour preuve la part minimale que représente le domaine d'encouragement « Protection contre la discrimination » dans les coûts totaux des PIC¹⁹. Les objectifs des PIC en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme sont en outre très vagues. Cela semble avoir pour conséquence que plusieurs cantons se concentrent sur le respect des exigences minimales définies dans ce cadre sans prendre d'autres mesures. Autre inconvénient signalé à plusieurs reprises : le racisme et l'antisémitisme sont perçus comme un problème en lien avec la migration. Or, le racisme ne concerne pas seulement les personnes migrantes, c'est un problème qui touche l'ensemble de la société. Les personnes de référence estiment que le racisme antimusulman et l'antisémitisme sont insuffisamment pris en compte, ce qui constitue une lacune importante. Certaines font remarquer dans ce contexte que les formes spécifiques de racisme ne se manifestent pas toutes de la même manière et que les mesures devraient prendre en considération ces différences.

I Débat social et politique

Plusieurs spécialistes disent avoir observé ces dernières années une nette évolution du débat social et politique. De leur point de vue, des événements internationaux tels que le renforcement du mouvement Black Lives Matter, l'attaque du Hamas du 7 octobre 2023 ou le conflit armé au Proche-Orient ont avivé le débat public sur le racisme et l'antisémitisme en Suisse ainsi que le traitement médiatique de ces questions. La pression publique qui en a résulté a donné lieu à des interventions et des mesures politiques. Certaines personnes de référence soulignent que le mouvement Black Lives Matter a aiguisé la conscience du racisme structurel. Après les événements du 7 octobre 2023, le débat public s'est en revanche focalisé sur des incidents ponctuels d'antisémitisme.

Malgré les progrès enregistrés ces dernières années, plusieurs spécialistes estiment que le traitement politique du racisme et de l'antisémitisme en Suisse reste insuffisant. À leur sens, la volonté politique de traiter le sujet en tant que phénomène social fait toujours défaut. L'absence de reconnaissance de l'histoire nationale, par exemple en ce qui concerne la Seconde Guerre mondiale et le traitement des minorités, et le racisme structurel sont jugés particulièrement problématiques. Pour une partie des personnes entendues en entretien, le travail de mémoire correspondant n'ayant pas été pleinement mené, il n'y a pas de réelle conscience sociale du racisme et de l'antisémitisme, et le problème n'est généralement pas reconnu. En outre, certaines disent observer depuis peu la montée d'un mouvement « anti-woke » dans le débat public et politique²⁰, lequel a restreint l'espace disponible pour la discussion autour du racisme et de l'antisémitisme et conduit à une polarisation des débats. Elles disent également constater des tensions, notamment concernant la définition du racisme et la question de savoir qui est autorisé à parler au nom de qui.

I Conditions financières

Les spécialistes estiment que l'insuffisance des moyens financiers alloués fait obstacle à la mise en œuvre des mesures. En dépit de l'élaboration de stratégies et de plans d'action, les ressources consacrées à la mise en œuvre des mesures correspondantes sont limitées,

¹⁹ Le SEM indique qu'en 2022, 1 % des coûts totaux des PIC a été consacré au domaine d'encouragement « Protection contre la discrimination ». Voir <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/foerderung/kip/kip2bis/factsheet-finanzen-kip-2022.pdf.download.pdf/factsheet-finanzen-kip-2022-f.pdf>, accès le 16.06.2025.

²⁰ Ce mouvement s'oppose aux idéaux et aux aspirations de ce que l'on appelle le « wokisme », autrement dit la conscience des inégalités sociales et de la discrimination, le terme « woke » pouvant se traduire littéralement par *conscient, éveillé*.

aussi bien sur le plan national qu'aux échelons cantonal et communal, ce qui est problématique à leurs yeux. De plus, les moyens disponibles sont la plupart du temps alloués à des projets spécifiques, et très peu au financement durable des structures. Plusieurs spécialistes estiment que les institutions fédérales, tels le SLR ou la CFR, disposent de ressources nettement insuffisantes pour mener à bien les tâches qui leur sont confiées.

Le fait que la compétence de la mise en œuvre de nombreuses mesures soit transférée au niveau cantonal sans que les moyens supplémentaires qu'exige cette tâche soient octroyés est un autre problème fréquemment souligné en entretien. Par exemple, les ressources financières nécessaires à la mise en place de structures de conseil de qualité feraient défaut. Ce financement insuffisant est attribué à différents facteurs : quelques spécialistes pointent un manque de volonté politique d'aborder le racisme et l'antisémitisme comme des problèmes de société, quand d'autres incriminent l'absence d'obligations légales, des incitations insuffisantes ou les résistances politiques lorsqu'il s'agit de mettre des fonds à disposition.

2.2.2 Types de mesures et domaines de mise en œuvre

Si les personnes de référence font état de progrès dans les différents types de mesures, elles relèvent également des lacunes qui peuvent être aussi bien générales que propres à un domaine.

I Bases légales

Au chapitre des bases légales, les efforts fournis ces dernières années pour renforcer la protection légale contre le racisme et l'antisémitisme ont été soulignés à plusieurs reprises. La prochaine interdiction de l'utilisation publique de symboles nazis en est un exemple, un objectif qui, aux dires des spécialistes, semblait encore hors de portée avant 2023. L'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier, entrée en vigueur en 2019, est également considérée comme une amélioration majeure de la protection des minorités. De plus, la reconnaissance des crimes contre l'humanité perpétrés contre les Yéniches et les Manouches/Sintés dans le cadre de l'« Œuvre des enfants de la grand-route » et les excuses du Conseil fédéral réitérées en février 2025 sont vues comme des actes symboliques ouvrant la voie à d'autres initiatives politiques et mesures concrètes²¹. Enfin, quelques spécialistes mettent en avant les discussions relatives à la protection contre les discriminations qui animent certains cantons et certaines villes et les mesures prises en la matière, comme la loi cantonale genevoise sur l'égalité et la lutte contre les discriminations entrée en vigueur en 2023.

Cependant, de l'avis de plusieurs personnes de référence, force est de constater que des lacunes importantes persistent dans les bases légales, dans le droit pénal comme dans le droit civil. Pour ce qui est du droit pénal, elles évoquent l'inaptitude de la norme pénale contre la discrimination et l'incitation à la haine à assurer la protection contre le racisme et l'antisémitisme. À leur avis, son défaut principal est de ne viser que les propos publics. Elles soulignent également que l'ouverture d'une procédure pénale se heurte à des obstacles importants, les exigences relatives à l'établissement de l'existence d'une infraction étant très strictes.

Pour ce qui concerne le droit civil, plusieurs spécialistes signalent que ce domaine du droit peine lui aussi à offrir une protection juridique suffisante. La critique porte en particulier sur l'absence d'une protection étendue contre la discrimination à même de faire barrage au racisme et à l'antisémitisme de manière à la fois systématique et spécifique. La CFR

²¹ Voir <https://www.news.admin.ch/fr/nsb?id=104226>, accès le 16.06.2025.

formule la même critique : elle a publié en juin 2025 un manifeste dans lequel elle exige que la Suisse se dote d'une loi générale sur l'égalité de traitement²². Pour quelques spécialistes, l'adoption d'une telle loi semble peu réaliste. Il serait de leur point de vue plus judicieux d'en introduire progressivement la teneur dans différents textes de loi qui auraient davantage de chances d'être adoptés qu'une loi générale contre la discrimination. L'absence d'un droit d'action des organisations constitue à leurs yeux une autre faiblesse du droit civil.

Plusieurs personnes de référence ont souligné que l'absence de protection légale contre la discrimination raciale en ligne, en particulier contre les discours et les crimes de haine, constitue une lacune spécifique du droit civil suisse²³. De leur point de vue, il faudrait surtout que la responsabilité des discours de haine incombe légalement aux plateformes numériques. Elles relèvent la faible marge de manœuvre dont disposent les autorités pénales suisses pour agir contre ces plateformes internationales. En dépit des interventions politiques en ce sens, la réglementation des plateformes numériques n'a guère progressé ces dernières années et le cadre juridique reste inopérant. Dans ce contexte, la position du Conseil fédéral en lien avec les discours de haine, selon laquelle la situation actuelle n'appelle aucune intervention législative supplémentaire²⁴, suscite la critique.

Les comités internationaux constatent eux aussi des failles dans la protection légale.

- Plusieurs comités recommandent de renforcer la protection juridique contre la discrimination raciale. L'EPU et le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale recommandent l'introduction d'une définition juridique claire de la discrimination raciale. Le Comité de l'ONU exhorte par ailleurs la Suisse à introduire dans les droits civil et administratif des dispositions légales interdisant la discrimination raciale directe et indirecte dans tous les domaines de la vie privée et publique. Le Comité de l'ONU et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance recommandent d'inclure dans le code pénal la circonstance aggravante de la motivation raciste. Le Comité de l'ONU est en outre favorable à une interdiction légale expresse du profilage racial.
- En ce qui concerne les minorités nationales, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe recommande un examen de la législation destiné à vérifier que les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement des minorités nationales sont pleinement mis en œuvre. Le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale appelle la Suisse à s'assurer que des lois a priori neutres n'ont pas d'effet discriminatoire sur ces groupes.
- Enfin, les comités internationaux évoquent également les discours de haine. Le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe exhortent la Suisse à prendre des mesures pour lutter contre les discours de haine, en particulier en ligne et dans les médias sociaux.

²² Voir https://www.ekr.admin.ch/pdf/EKR_Jubilaem_Manifest_FR_Web.pdf, accès le 16.06.2025.

²³ La recommandation 4 du rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme » (voir Balthasar/Bucher 2020) cible elle aussi cette lacune.

²⁴ Voir rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 21.3450 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États du 25 mars 2021, <https://www.news.admin.ch/fr/nsb?id=98602>, accès le 16.06.25.

I Mesures stratégiques et de coordination

Au chapitre des mesures stratégiques et de coordination, les personnes de référence soulignent certains progrès. Elles jugent particulièrement importantes les mesures des PIC 3 visant à renforcer le conseil aux institutions et aux victimes de discrimination et à encourager le partage de connaissances et d'expériences. La création de l'ISDH constitue de leur point de vue un succès significatif. Elles constatent en outre avec satisfaction que le SLR a renforcé son rôle de coordinateur et de chef de file, ces dernières années, ce qui s'est notamment traduit par l'organisation de colloques, la mise en place d'offres de conseil et d'ateliers destinés à renforcer le travail en réseau. Elles saluent en outre la création d'une plateforme sur l'antisémitisme, qu'elles jugent cruciale. Enfin, l'élaboration d'une stratégie nationale et d'un plan d'action est vue comme un progrès significatif.

Les personnes entendues en entretien soulignent également un certain nombre de points faibles. Elles relèvent par exemple que ni le SLR ni la CFR ne disposent des ressources nécessaires pour faire avancer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme au niveau national. Divers comités internationaux parviennent à la même conclusion : le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale recommande de renforcer la CFR, notamment par l'octroi de ressources financières et humaines plus importantes. De son côté, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance suggère d'instituer une instance nationale indépendante bénéficiant de suffisamment de personnel, de fonctions clairement définies et ayant qualité pour lutter contre le racisme. Le Comité de l'ONU exhorte en outre la Suisse à élaborer un plan d'action destiné à prévenir et à combattre efficacement le profilage racial.

I Mesures relatives à la collecte de données et à la recherche

En ce qui concerne le domaine de la collecte de données et de la recherche, une partie des spécialistes jugent que des progrès importants ont été réalisés ces dernières années dans l'acquisition et la diffusion des connaissances. Le monitoring du SLR, bien que mis en œuvre depuis plus de dix ans, est vu comme un instrument essentiel lorsqu'il s'agit de collecter des informations de différentes sources, de les évaluer et d'obtenir une image globale de la situation en Suisse. Les mandats d'études et l'encouragement de projets à l'initiative du SLR constituent également des mesures déterminantes pour obtenir les connaissances manquantes. Dans ce contexte, les personnes entendues en entretien soulignent l'importance de l'engagement actif de la société civile. Elles relèvent également le rôle crucial des recherches menées par les organismes scientifiques. Certaines constatent par ailleurs que le mouvement Black Lives Matter et les événements du 7 octobre 2023 ont dynamisé la recherche sur le racisme et l'antisémitisme, ces sujets occupant une place plus importante dans le débat public.

Les entretiens ont néanmoins mis en évidence le manque de données fiables et de recherche scientifique sur le racisme et l'antisémitisme en Suisse.²⁵ Les données lacunaires sont celles qui permettent de quantifier le racisme et l'antisémitisme en Suisse et d'en suivre l'évolution, d'identifier le racisme structurel dans des domaines comme l'éducation, le logement, le travail, la police et la justice, et de prendre la mesure des formes spécifiques de racisme. Plusieurs spécialistes font par ailleurs observer que le monitoring du SLR, bien que constituant une base importante et utile, présente des faiblesses

²⁵ C'est aussi à cette conclusion que parvient l'étude sur le racisme structurel en Suisse réalisée par le Forum suisse des migrations et de la population sur mandat du SLR. Voir Mugglin, Leonie ; Efonayi, Denise ; Ruedin, Didier ; D'Amato, Gianni (2022) : Racisme structurel en Suisse : un état des lieux de la recherche et de ses résultats. SFM Studies 81. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Neuchâtel.

conceptuelles et méthodologiques : l'utilisation des notions de « racisme » et de « discrimination raciale » n'est pas claire et il n'y a pas d'approche méthodologique permettant de mesurer le racisme structurel²⁶. Plusieurs personnes estiment en outre que le manque de données complique l'évaluation des mesures mises en œuvre et le développement de nouvelles stratégies, et que les mesures d'économies envisagées par la Confédération vont encore aggraver la situation. Elles craignent par exemple que les coupes budgétaires opérées au sein de l'OFS n'affectent l'enquête Vivre ensemble en Suisse, qui suit notamment les évolutions en matière de racisme.

Certaines des personnes entendues en entretien constatent que pour l'essentiel, ce sont principalement des particuliers qui font avancer la recherche scientifique dans le domaine du racisme et de l'antisémitisme. Elles font observer qu'il n'y a pas de stratégie politique ou institutionnelle relative à la recherche sur le racisme et l'antisémitisme de la part du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, du FNS ou d'établissements de formation. D'autres jugent qu'il est nécessaire de lancer un programme de recherche national sur le sujet. Elles relèvent aussi que la recherche est passablement focalisée sur la discrimination raciale et n'aborde que peu ses fondements structurels et sociaux, que les termes « racisme » et « race » ne sont guère utilisés dans la recherche scientifique menée en Suisse, et que l'efficacité des mesures est par ailleurs peu étudiée. Enfin, une personne entendue en entretien déplore que les résultats de la recherche ne soient pas suffisamment communiqués aux acteurs publics et privés et au grand public.

Sur le plan international, le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance relèvent l'absence de collecte de données dans le domaine policier et recommandent, en lien avec le profilage racial, que les polices enregistrent les infractions à motivation raciste selon un protocole uniforme.

I Mesures visant à renforcer le conseil

Au chapitre des mesures visant à renforcer le conseil, les spécialistes considèrent que des progrès importants ont été réalisés dans le cadre des PIC au niveau des structures. Les cantons, les villes et même certaines structures ordinaires disposent de très bons centres de conseil. Dans ce contexte, l'accent mis par les PIC 3 sur la professionnalisation et l'assurance-qualité des prestations de conseil est jugé essentiel. En outre, la hausse du nombre de cas ayant donné lieu à un entretien par les centres de conseil au cours des dernières années est considérée comme un indice de la notoriété et de l'utilisation croissantes des prestations de conseil²⁷.

Les personnes de référence relèvent cependant aussi certaines lacunes dans les structures de conseil existantes. Elles soulignent en particulier l'importance des deux défis suivants :

- Le premier concerne le recours aux prestations de conseil. En dépit de la hausse du nombre de cas ayant donné lieu à un entretien, il y a lieu de penser que de nombreuses

²⁶ Le rapport relatif au monitoring du racisme et de l'antisémitisme relève lui aussi ces faiblesses. Voir Portmann, Lea ; Bühler, Patricia ; Balthasar, Andreas (2024) : Grundlagenbericht zum Monitoring von rassistischer und antisemitischer Diskriminierung (rapport de référence relatif au monitoring de la discrimination raciale et antisémitisme). Rapport à l'intention du Service de lutte contre le racisme (SLR). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne (en allemand).

²⁷ En 2021, 23 centres de conseil ont signalé 630 incidents de discrimination raciale au total, tandis qu'en 2024, 24 centres de conseil ont signalé 1211 incidents.

Voir <https://www.network-racism.ch/fr/rassismusberichte>, accès le 16.06.2025.

personnes victimes de racisme ne sollicitent pas ces prestations. Différents facteurs sont en cause. D'abord, on estime que dans de nombreux cantons, les offres de conseil sont trop peu connues. On constate aussi une certaine réticence à recourir à des offres de conseil, imputable au tabou qui entoure le racisme au sein de la société, mais aussi à la protection juridique lacunaire et au manque de confiance dans les autorités. Quelques spécialistes supposent par ailleurs que de nombreuses personnes victimes de racisme sans passé migratoire ne font pas appel à des offres de conseil rattachées à un service d'intégration ou des migrations, puisqu'elles ne sont pas elles-mêmes issues de la migration et n'ont pas besoin de s'intégrer. En outre, certains groupes minoritaires ne tiennent pas à s'adresser à un centre de conseil pour victimes de racisme car ils ne veulent pas être considérés comme victimes.

- Autre défi signalé dans le cadre des entretiens, le manque d'homogénéité des offres de conseil et des approches en la matière entre les cantons et entre les centres de conseil. Certains centres se consacrent exclusivement au conseil aux victimes, tandis que d'autres accordent également de l'importance à la sensibilisation et aux mesures de prévention. Il arrive en outre qu'un centre soit mandaté par plusieurs cantons, ce qui peut entraver l'accès à ses prestations, en raison d'une plus grande distance à parcourir pour en bénéficier. Enfin, l'offre d'une partie des centres de conseil cible le racisme en général, alors que certains services proposent également des prestations en lien avec diverses formes spécifiques de racisme. Dans ce contexte, plusieurs spécialistes pointent les ressources financières et humaines insuffisantes des centres de conseil. Ce manque de moyens induit de leur point de vue un déficit quant aux compétences professionnelles qu'exige la compréhension des multiples mécanismes et manifestations du racisme.

Les comités internationaux se sont eux aussi saisis des défis en lien avec l'activité de conseil. Le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance recommandent à la Suisse de veiller au financement suffisant des centres de conseil pour les victimes du racisme dans tous les cantons, et suggèrent que les fonds correspondants soient alloués indépendamment des PIC.

I Mesures d'information et de sensibilisation

Dans le domaine de l'information et de la sensibilisation, les personnes entendues en entretien relèvent que nombre de cantons et de villes organisent beaucoup d'activités dans le cadre des semaines d'action contre le racisme, ce qui contribue à la visibilité de cette problématique et à la sensibilisation de la population. Elles notent également des progrès dans le domaine de la culture et citent en particulier les programmes nationaux « Citoyenneté – échanger, créer, décider » et « Nouveau Nous – culture, migration, participation », ainsi que des initiatives locales, telles que l'exposition « Colonialisme. Une Suisse impliquée », présentée au Landesmuseum de Zurich.

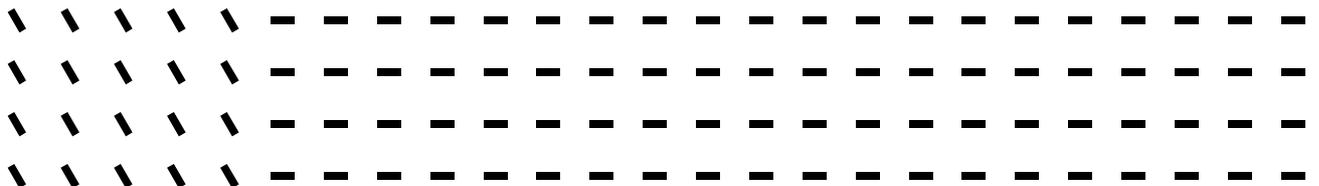
Des lacunes ont toutefois également été signalées. D'abord, les cantons et les villes tirent diversement parti des semaines d'action contre le racisme pour ancrer la protection contre la discrimination sur leur territoire. Ensuite, les mesures d'information et de sensibilisation ne concernent pas toutes les formes de racisme dans la même mesure : il y a par exemple moins de mesures destinées à sensibiliser la population au racisme contre les Yéniches, les Manouches/Sintés et les Roms. Selon la grande majorité des spécialistes, il faudrait essentiellement agir dans deux domaines : celui de la formation et celui de la police et de la justice.

Pour ce qui est du domaine de la formation, les personnes entendues en entretien identifient des lacunes substantielles dans le traitement du racisme et de l'antisémitisme²⁸. Elles expliquent que le sujet n'est que peu abordé dans les formations initiales et continues dispensées au sein des hautes écoles pédagogiques, de sorte que les futurs enseignants et enseignantes n'y sont pas suffisamment préparés. Des lacunes similaires sont également signalées dans la formation aux professions sociales : la relève, dans le domaine du travail social, n'est pas suffisamment préparée à traiter ces questions. En ce qui concerne l'éducation scolaire, les spécialistes estiment que les plans d'études et le matériel éducatif n'abordent pas suffisamment le racisme et l'antisémitisme. Bien qu'il existe quelques initiatives cantonales consistant à fournir du matériel d'information au corps enseignant, on est à leur sens encore très loin d'une prise en compte à large échelle de ces sujets dans le cursus scolaire. De plus, il est faux de vouloir concentrer les efforts sur l'éducation des enfants et des jeunes. L'information et la sensibilisation doivent aussi être intégrées à la formation des adultes. Les comités internationaux évoquent eux aussi les défis qui se posent dans le domaine de la formation. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance recommande d'encourager la mise en place, au sein des établissements scolaires, d'une politique de prévention et de réponse aux incidents racistes reposant sur des lignes directrices. L'EPU et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe préconisent d'améliorer le matériel éducatif. Ils recommandent d'y intégrer des informations sur l'Holocauste, sur l'histoire des communautés yéniches, manouches/sintés et roms, ainsi que sur la présence ancienne de la minorité juive en Suisse et sa contribution à l'histoire nationale.

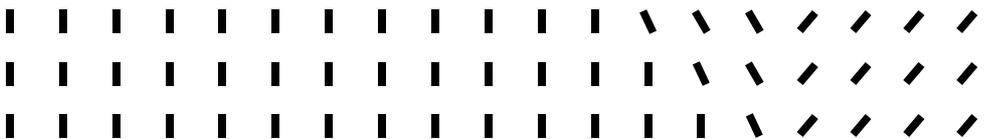
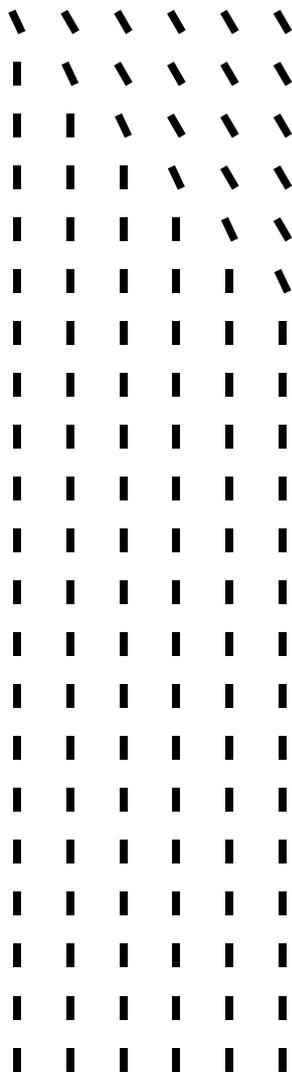
Dans le domaine de la police et de la justice, les spécialistes font état d'importantes lacunes, en particulier en lien avec le profilage racial. Il est notamment regrettable à leurs yeux que le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme rendu en 2024 dans l'affaire Mohamed Wa Baile²⁹ n'ait suscité pratiquement aucune réaction politique et que les directions de la police et de la justice se soient montrées hostiles à la mise en place de nouvelles mesures. Des failles dans le domaine de la police et de la justice ont également été relevées sur le plan international. Le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance recommandent à la Suisse de prendre des mesures contre le profilage racial, par exemple la sensibilisation du personnel de la police et de la justice.

²⁸ La recommandation 5 du rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme » (voir Balthasar/Bucher 2020) vise elle aussi ces lacunes.

²⁹ Voir <https://www.humanrights.ch/fr/litiges-strategiques/cas-traites/delit-facies/>, accès le 16.06.2025.



3. Conclusions et recommandations



3.1 Conclusions

L'analyse montre qu'il existe quantité de mesures mises en œuvre aux trois niveaux de l'État par des acteurs étatiques et de la société civile. Alors que de nombreuses mesures ciblent le racisme en général, d'autres se concentrent sur des thématiques particulières ou sur la lutte contre des formes spécifiques de racisme.

3.1.1 Progrès

Ces dernières années, des progrès importants ont été enregistrés dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme :

- En ce qui concerne les **bases légales**, deux avancées méritent d'être relevées : d'une part, une protection renforcée contre la discrimination à la faveur de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier, et d'autre part, le durcissement de l'interdiction de la discrimination, qui résultera du bannissement prévu des symboles nazis de l'espace public.
- Pour ce qui est des **mesures stratégiques et de coordination**, plusieurs progrès ont été enregistrés dans le cadre des PIC. Parmi les développements notables de la période de programme en cours figurent le soutien aux autorités et aux organisations dans leurs efforts pour intégrer la protection contre la discrimination dans l'accomplissement de leurs tâches, le renforcement de l'offre de conseils aux victimes, l'encouragement du partage de connaissances et d'expériences et le soutien à certains projets. Autre point positif, l'importance de développer des stratégies et des plans de mesures spécifiques contre le racisme et l'antisémitisme est de mieux en mieux reconnue, et ce, aux trois échelons fédéral, cantonal et communal. L'élaboration d'une stratégie nationale et du plan d'action qui l'accompagne constitue à cet égard une avancée de taille. Les mesures de renforcement de la mise en réseau des acteurs, notamment celles qui ont été introduites par le SLR, sont également des évolutions notables.
- Pour ce qui concerne **la collecte de données et la recherche**, le monitoring du racisme et de la discrimination raciale du SLR et les données provenant de différentes sources sur lesquelles il s'appuie représentent une importante base d'informations.
- Au chapitre du **conseil**, on relève un renforcement des structures ad hoc, notamment grâce au travail du Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme. La statistique en hausse des entretiens de conseil pourrait être le reflet de la notoriété accrue des offres de conseil.
- Enfin, dans le domaine de **l'information et de la sensibilisation**, la mise en œuvre d'un nombre grandissant d'activités à l'échelon fédéral et cantonal, mais aussi dans les villes et les communes, petites ou grandes, mérite d'être soulignée.

3.1.2 Lacunes

En dépit de ces progrès, des failles subsistent dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Celles-ci se manifestent dans différents domaines, de différentes manières, et pour différentes formes de racisme :

- En ce qui concerne la **coordination et le cadre de référence commun**, on constate une concertation insuffisante dans la mise en œuvre des mesures. Les objectifs auxquels les mesures doivent répondre, par exemple dans le cadre des PIC, sont trop vagues et les moyens financiers alloués à la mise en œuvre sont limités, avec pour conséquence des disparités considérables dans la pratique. Le développement d'approches communes est par ailleurs compliqué par une compréhension variable de ce qu'est le racisme. En outre, les manifestations des formes spécifiques de racisme ne sont pas pleinement prises en compte.
- Pour ce qui est du **cadre juridique et institutionnel**, des lacunes d'ordre juridique portant aussi bien sur la protection pénale que sur la protection civile ont été mises en évidence. L'absence de protection contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet en est une. On constate également des lacunes d'ordre institutionnel. En dépit d'une statistique des entretiens en hausse, les offres de conseil mises en place dans le cadre des PIC sont encore trop peu connues et diffèrent quant à leur contenu, à leur orientation et aux ressources allouées. Autre exemple de lacune institutionnelle, l'absence de mesures de lutte contre les formes structurelles de racisme et d'antisémitisme, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la police et de la justice.
- D'autres lacunes, enfin, concernent **l'orientation fondée sur des données probantes**. Il n'y a pas suffisamment d'études qualitatives et quantitatives portant sur les causes, l'ampleur et l'évolution du racisme et de l'antisémitisme, et en particulier sur leurs formes structurelles et institutionnelles. La Suisse manque aussi de données concernant l'efficacité des mesures existantes. Et il n'y a guère de programmes d'encouragement de la recherche sur le racisme et l'antisémitisme à l'échelle nationale, ni de priorités définies en ce sens par les institutions scientifiques. La recherche est donc généralement menée sur mandat du SLR ou de la CFR.

3.1.3 Mise en œuvre des recommandations du rapport de 2021

L'examen des cinq recommandations formulées dans le rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme » publié en 2021 montre que le SLR a déjà mis en œuvre ou planifié plusieurs de ces recommandations :

- L'élaboration prévue de la stratégie et du plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme répond à la première recommandation – **inscrire les activités réalisées dans une stratégie nationale de lutte contre le racisme** – et a pour but de conférer aux mesures une orientation stratégique pour une efficacité accrue.
- La deuxième recommandation – **sensibiliser activement les milieux politiques et la population** – a déjà été largement mise en œuvre. La vue d'ensemble des compétences dans le domaine de la lutte contre l'antisémitisme et la clarification des tâches et des responsabilités en la matière participent dans une mesure importante à cet objectif. Diverses publications émanant du SLR et d'autres protagonistes ainsi que le projet de mémorial pour les victimes du nazisme contribuent également à l'information et à la sensibilisation. Il reste encore à développer une approche coordonnée pour les activités d'information et de sensibilisation.
- La troisième recommandation – **renforcer la mise en réseau et mettre sur pied un groupe d'experts** – a été partiellement mise en application. Ainsi a-t-on nommé des responsables des questions d'antisémitisme dans les cantons et les villes d'une certaine taille, et les personnes référentes fonctionnent en réseau dans le cadre de la plateforme sur l'antisémitisme. Pour ce qui est de l'appel à promouvoir le dialogue intrajuif et le

dialogue interreligieux et à constituer un groupe d'experts, l'analyse n'a pas permis de mettre en évidence d'activités concrètes en ce sens.

- La quatrième recommandation – **mettre la question de l'antisémitisme en ligne à l'ordre du jour et prendre des mesures législatives pour le combattre** – a été partiellement prise en compte. Le débat public sur les incidents racistes et antisémites sur Internet s'est intensifié et une réglementation des plateformes numériques a été annoncée. Il n'y a cependant pas encore eu d'adaptation concrète de la législation et le projet de réglementation des grandes plateformes a été reporté.
- En ce qui concerne la cinquième recommandation – **élargir l'appréhension de l'antisémitisme dans le travail pédagogique** – les mesures recommandées n'ont jusqu'ici été mises en œuvre que de manière ponctuelle, pour autant que l'on puisse en juger sur la base de la présente analyse.

3.2 Recommandations

Au vu des résultats de l'analyse, nous formulons ici huit recommandations pour la suite de la mise en œuvre des mesures dans le cadre de la stratégie nationale et du plan d'action. Ces recommandations nécessitent la collaboration de toutes les parties prenantes. Les recommandations sont réparties en trois catégories : « Renforcement du cadre de référence commun », « Renforcement du cadre juridique et institutionnel » et « Renforcement de l'orientation fondée sur des données probantes ».

3.2.1 Renforcement du cadre de référence commun

Afin de renforcer le cadre de référence commun, nous formulons les trois recommandations suivantes :

I Recommandation 1 : Créer une plateforme nationale de lutte contre le racisme

Nous recommandons d'inscrire dans la stratégie et dans le plan d'action la création d'une plateforme nationale contre le racisme. Celle-ci pourrait être conçue sur le modèle de la Plateforme nationale contre la pauvreté³⁰. Sa mise en œuvre devrait reposer sur un partenariat avec la Confédération, les cantons, les communes, la société civile et le monde scientifique, qui en seraient responsables et la financeraient conjointement. Les personnes concernées par le racisme et l'antisémitisme devraient être impliquées dans la démarche. La plateforme devrait avoir pour objectifs de fédérer les forces engagées dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, d'encourager le dialogue et les échanges, et de coordonner les mesures entre les différents domaines. Elle devrait également contribuer à renforcer la visibilité publique de la thématique.

I Recommandation 2 : Encourager une compréhension commune du racisme

Nous recommandons d'œuvrer, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en application de la stratégie, au développement d'une compréhension du racisme partagée par toutes les parties prenantes, et incluant toutes les formes de racisme, individuelles comme structurelles. Cette compréhension commune, pour bénéficier d'une large assise, devrait également tenir compte des points de vue et des expériences de toutes les parties. À cet effet, il serait essentiel d'impliquer des représentants de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que de la société civile, du monde scientifique et des personnes concernées. La définition du racisme proposée par le SLR pourrait servir de point de départ³¹.

³⁰ Voir <https://www.contre-la-pauvrete.ch/home>, accès le 16.06.2025.

³¹ Voir <https://www.frb.admin.ch/fr/glossaire>, accès le 16.06.2025.

I Recommandation 3 : Définir les compétences requises et des exigences minimales

Nous recommandons de clarifier et de déterminer les compétences dont doivent impérativement disposer les partenaires de tous les échelons fédéraux lors de l'élaboration de la stratégie nationale et du plan d'action. Il conviendrait en outre de définir sur la base de la stratégie et du plan d'action des exigences minimales quant aux mesures à mettre en œuvre. Ces exigences devront ensuite figurer dans les instruments de planification des conférences des directrices et directeurs cantonaux et ceux des cantons. Sur le plan cantonal, il peut s'agir de les inscrire dans les PIC ou dans les plans d'action et de mesures contre le racisme et l'antisémitisme, par exemple. Il importe également de prévoir des moyens financiers suffisants pour la mise en œuvre de ces exigences minimales en matière de mesures et de compétences. Dans ce contexte, il serait judicieux d'examiner si une partie des ressources des PIC peuvent être expressément affectées au domaine d'encouragement « Protection contre la discrimination ».

3.2.2 Renforcement du cadre juridique et institutionnel

Afin de renforcer le cadre juridique et institutionnel, nous formulons les trois recommandations suivantes :

I Recommandation 4 : Renforcer la protection juridique

Nous recommandons de procéder, dans le cadre de la stratégie, à un examen critique de la protection qu'offre le droit en cas de discrimination. Cet examen devrait englober aussi bien la protection conférée par le droit pénal que celle résultant du droit civil. Une attention particulière devrait être portée à la protection contre la discrimination raciale sur Internet. L'objectif est ensuite de remédier aux lacunes identifiées dans le cadre du plan d'action et de modifier ou de compléter dans la mesure du possible la législation en vigueur.

I Recommandation 5 : Étayer l'offre de conseil

Nous recommandons de consolider l'offre de conseil dans le cadre de la stratégie nationale et du plan d'action. Il faudrait à notre sens améliorer la visibilité des prestations et renforcer la confiance dans les centres de conseil. Il serait également souhaitable de définir des exigences concrètes quant aux structures et aux services proposés, de manière à éliminer les disparités régionales. Enfin, les ressources financières et humaines des centres de conseil devraient être améliorées afin qu'ils soient en mesure d'offrir un conseil compétent, notamment pour ce qui est des formes spécifiques de racisme. Des moyens supplémentaires devraient être alloués à cet effet dans le cadre des PIC ou d'autres sources de financement.

I Recommandation 6 : Ancrer la protection contre le racisme dans les structures ordinaires

Nous recommandons de prévoir, dans le cadre de la stratégie et du plan d'action, d'intégrer systématiquement la protection contre le racisme dans le fonctionnement des autorités et des institutions, et ce à tous les échelons de l'État. La sensibilisation aux formes structurelles de racisme et d'antisémitisme au sein des structures ordinaires constitue à cet égard une mesure importante. Il conviendrait à cette fin de développer des offres de formation continue adaptées aux besoins et de les proposer régulièrement. La police, la justice et l'éducation doivent bénéficier d'une attention particulière.

3.2.3 Renforcement de l'orientation fondée sur des données probantes

Afin que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en Suisse s'appuie sur des données factuelles, nous formulons les deux recommandations suivantes :

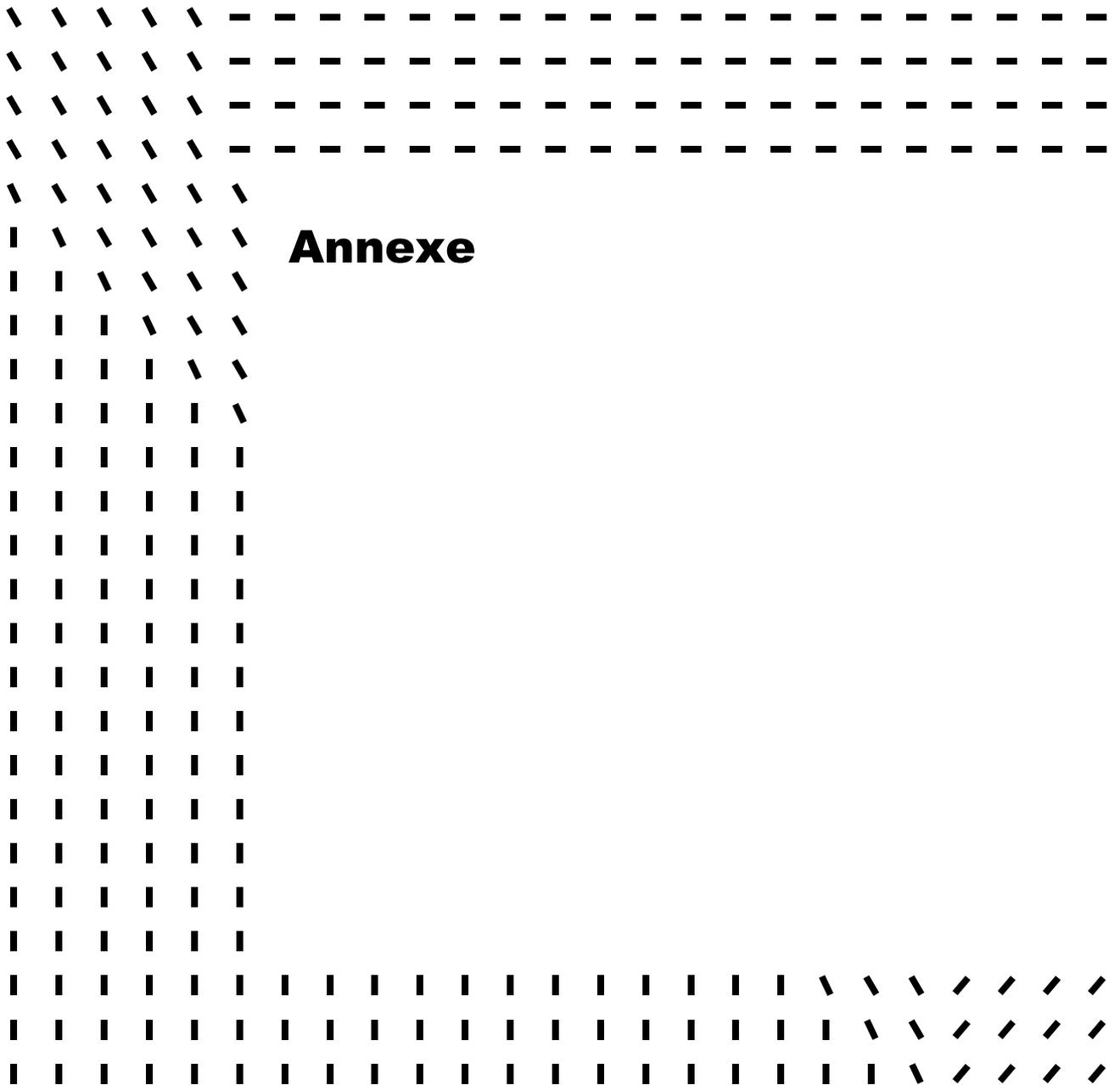
I Recommandation 7 : Améliorer l'assise factuelle de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

Nous recommandons de renforcer systématiquement la recherche sur le racisme et l'antisémitisme dans le cadre de la stratégie nationale, et ce de deux manières³². Il faudrait d'une part consolider les données quantitatives, ce qui appelle à la fois un cadre national pour la collecte et l'évaluation de données, et la garantie d'un financement durable. Les enquêtes devraient offrir un suivi systématique de l'évolution du racisme et de l'antisémitisme aux trois échelons fédéraux, et ce dans différents domaines. Elles devraient viser à fournir des données probantes concernant l'ampleur de ces phénomènes et leur développement. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être portée à leurs formes structurelles. On peut envisager d'ajouter des questions relatives au racisme et à l'antisémitisme aux enquêtes existantes. Il faudrait d'autre part renforcer la recherche qualitative, par exemple dans le cadre de programmes nationaux ou de pôles de recherche institutionnels. Il s'agit en particulier d'améliorer les connaissances sur les causes du racisme et de l'antisémitisme, ainsi que sur les expériences de discrimination.

I Recommandation 8 : Renforcer l'orientation vers les résultats

Nous recommandons de renforcer l'orientation vers les résultats des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans le cadre de la stratégie et du plan d'action. Cela peut passer par la définition d'objectifs et d'indicateurs et leur évaluation à intervalles réguliers. Nous recommandons également d'instaurer un partage de connaissances avec d'autres pays, afin de s'inspirer des mesures efficaces et des bonnes pratiques mises en place ailleurs et de tirer parti des retours d'expérience de ces partenaires, puis de transposer les connaissances ainsi acquises au contexte helvétique.

³² Voir les recommandations du rapport « Grundlagenbericht zum Monitoring von rassistischer und antisemitischer Diskriminierung » (rapport de référence relatif au monitoring de la discrimination raciale et antisémite), en allemand, Portmann et al. 2024.



A 1 Documents analysés

Les principales sources écrites sur lesquelles se fonde la présente analyse sont consignées ci-dessous. Elles sont complétées par d'autres sources écrites consultées pour le présent rapport, comme les sites Internet de services fédéraux, de cantons, de communes ou d'organisations de la société civile, ainsi que par des documents non publiés transmis par le SLR ou par les spécialistes.

Tableau 1 : Principales sources écrites

Sources	Liens (accès le 16.06.2025)
Rapports et études	
National	
Balthasar, Andreas ; Bucher, Noëlle (2020) : Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme. Rapport à l'intention du Service de lutte contre le racisme (SLR). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne	Tous les rapports figurent sur https://www.frb.admin.ch/fr/etudes-et-rapports .
Service de lutte contre le racisme (2024) : Le racisme en Suisse : chiffres, faits, mesures à prendre. Service de lutte contre le racisme, Berne	
Service de lutte contre le racisme (2021) : Discrimination raciale en Suisse. Service de lutte contre le racisme, Berne	
Mugglin, Leonie ; Efonyai, Denise ; Ruedin, Didier ; D'Amato, Gianni (2022) : Racisme structurel en Suisse: un état des lieux de la recherche et de ses résultats. Étude réalisée sur mandat du Service de lutte contre le racisme. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Neuchâtel	
Trucco, Noemi ; Dehbi, Asmaa ; Dziri, Amir ; Schmid, Hansjörg (2025) : Racisme antimusulman en Suisse : étude de référence. Étude réalisée sur mandat du Service de lutte contre le racisme. Centre Suisse Islam et Société, Fribourg	
International	
Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2021): Concluding observations on the combined tenth to twelfth periodic reports of Switzerland	https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FCHE%2FCO%2F10-12&Lang=en
European Commission against Racism and Intolerance (2020): ECRI report on Switzerland (sixth monitoring cycle)	https://rm.coe.int/ecri-report-on-switzerland-sixth-monitoring-cycle-/16809ce4bd
Framework Convention for the Protection of National Minorities (2023): Fifth opinion on Switzerland	https://rm.coe.int/5th-op-switzerland-en/1680ab9e02
Human Rights Council (2023): Report of the working group in the Universal Periodic Review, Switzerland	https://documents.un.org/doc/undoc/gen/q23/036/81/pdf/q2303681.pdf
Sites Internet	
Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme	https://www.network-racism.ch/fr
Office fédéral de la statistique : Enquête « Vivre ensemble en Suisse »	https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/enquetes/zids.html

Sources	Liens (accès le 16.06.2025)
Enquête sur la langue, la religion et la culture	https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/enquetes/esrk.html
Statistique policière de la criminalité	https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/enquetes/pks.html
Statistique des condamnations pénales	https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/enquetes/sus.html
Commission fédérale contre le racisme	https://www.ekr.admin.ch/home/f112.html
Service de lutte contre le racisme	https://www.frb.admin.ch/fr
Fedlex – La plateforme de publication du droit fédéral	https://www.fedlex.admin.ch/fr
Institution suisse des droits humains Portail d'information	https://www.isdh.ch/fr/infoportal
Secrétariat d'État aux migrations Programmes d'intégration cantonaux	https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme.html

A 2 Spécialistes

Tableau 2 : Liste des spécialistes

Nom, prénom	Institution
Amstutz, Jan	Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses
Bessermann, Philip	Fondation contre le racisme et l'antisémitisme
Bischof, Michael	Fachstelle Diversität, Integration, Antirassismus, Ville de Zurich
Ferraro, Tindaro	Secrétariat d'État aux migrations
Gurfinkiel, Johanne	Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation
Helfer, Marianne	Service de lutte contre le racisme
Jain, Rohit	Université de Berne
Kreutner, Jonathan	Fédération suisse des communautés israélites
Naguib, Tarek	Plateforme des ONG suisses pour les droits humains
Riss, Nora	Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme
Sebeledi, Daniela	Bureau de l'intégration et de la citoyenneté, Canton de Genève
Wiecken, Alma	Commission fédérale contre le racisme