

« D'UN PLAN À L'AUTRE » : HISTOIRE POLITIQUE DE LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME

16/04/2018

« À chaque Premier ministre son plan », telle fut l'accroche de plusieurs journalistes lors de la présentation par le Premier ministre le 19 mars 2018 (une semaine avant le meurtre de Mireille Knoll) du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020. S'il existe des formes évidentes de continuité entre les équipes gouvernementales, des étapes successives ont conduit à la mise en place d'une véritable politique publique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Frédéric Potier, délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, opère un retour historique pour mieux appréhender ces étapes.

Les prémices d'une politique publique structurée

L'archéologie administrative peut paraître rébarbative de prime abord. Elle est cependant essentielle à qui veut comprendre, au-delà des discours, les motivations des gouvernants et les conditions de réalisation des politiques qu'ils ont voulu mettre en œuvre. L'histoire de la jeune Dilcrah (Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT) éclaire ainsi celle de la naissance d'une nouvelle politique publique : la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. En effet, si l'arsenal juridique qui encadre la répression et la prévention de la haine raciste – de la loi de 1881 à la loi Pleven de 1972 – est en partie ancien, la volonté d'en faire une politique transversale, coordonnée et cohérente est, quant à elle, beaucoup plus récente.

L'incendie d'une école confessionnelle juive à Gagny en Seine-Saint-Denis, le 15 novembre 2003, peut en être considéré comme l'acte de naissance. Suite à l'émotion suscitée par cette affaire, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin décide de créer par décret un Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CILRA) présidé par le Premier ministre et chargé de définir les orientations de la politique menée pour lutter contre les actes et agissements d'inspiration raciste ou antisémite. Ce comité doit veiller « à la cohérence et à l'efficacité des actions engagées par les différents ministères, tant pour prévenir ces actes et agissements que

pour assurer l'exemplarité des sanctions lorsqu'ils se produisent », arrêter « un programme d'actions à caractère interministériel » et veiller « à sa mise en œuvre ».

Lors du premier conseil interministériel qui se tient à l'initiative du président Jacques Chirac et du ministre de l'Intérieur de l'époque Nicolas Sarkozy, l'accent – déjà – est mis sur la prévention, mais le gouvernement insiste surtout sur « l'exemplarité de la sanction » dans le prolongement de la politique de « la tolérance zéro » alors développée par Nicolas Sarkozy. L'enlèvement, la séquestration puis la torture d'Ilan Halimi, retrouvé mort le 13 février 2006, soulèvent une large émotion dans l'opinion publique mais ne se traduit pas par la mise en place d'une politique dédiée – le CILRA est d'ailleurs beaucoup moins réuni à partir de 2007. En revanche, la procédure « d'alerte enlèvement », fondée sur une large médiatisation, tirera les leçons des ratés de l'affaire Ilan Halimi, que sa mère Ruth Halimi et Émilie Frèche évoquent avec émotion et dignité dans leur ouvrage *24 jours*, dont on ne peut que regretter l'absence de diffusion à ce jour à la télévision publique du film d'Alexandre Arcady qui en est issu.

L'émergence d'un pilotage centralisé (2012-2014)

La fonction de délégué à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (Dilcra) est créée, par décret, en février 2016. Cette création découle du premier Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, présenté le 15 février, alors que la campagne présidentielle est largement entamée.

La mission du délégué consiste à préparer les travaux et délibérations du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et d'en suivre l'exécution aux niveaux national et territorial. Il est par ailleurs chargé de coordonner la mise en place du nouveau plan et doit à ce titre œuvrer au renforcement des collaborations entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux et économiques.

Dès son origine, la Dilcra joue un rôle d'alerte et de conseil du gouvernement. Elle n'est ni une autorité administrative indépendante (AAI), ni une juridiction, ni un comité consultatif, mais bien une administration à la forme particulière au service de l'exécutif. Elle est chargée d'animer une politique publique qui implique des ministères très différents (Intérieur, Éducation, Sports, Culture, Justice, etc.).

La Dilcra ne bénéficie cependant pas de moyens d'intervention dédiés et se trouve placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, position institutionnelle immédiatement critiquée par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), et qui obère sa capacité à

interagir avec l'ensemble des ministères. Le monde associatif critique par ailleurs l'absence de budget et le profil de l'équipe pilotée par le préfet Régis Guyot, dont la grande majorité est issue de la délégation interministérielle à la sécurité routière, et qui peine à imposer sa légitimité dans les mois qui suivent l'alternance. Il est néanmoins chargé de rédiger un plan d'action complémentaire en février 2013, qui rencontre un écho limité.

L'affirmation d'une politique gouvernementale prioritaire (2014-2017)

L'année 2014 constitue une véritable rupture en termes d'ambition et de moyens. Elle est d'abord marquée par un contexte de résurgence de mouvements antisémites n'hésitant plus à manifester sur la voie publique, tant à l'occasion des spectacles de Dieudonné M'Bala M'Bala en janvier 2014 que lors de manifestations à Paris et à Sarcelles. Pour la première fois à Paris depuis de nombreuses années on peut y entendre des slogans dignes des années 1930, tels que « Juif ! Juif ! La France n'est pas ta France » ou « Mort aux sionistes »...

À l'été 2014, le président de la République François Hollande, le Premier ministre Manuel Valls et le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve décident d'un commun accord de donner une nouvelle impulsion à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Cette relance volontariste s'établit en trois mouvements : tout d'abord la nomination d'un nouveau délégué susceptible d'incarner un nouveau dynamisme et un discours de combat, d'où la nomination de Gilles Clavreul en novembre 2014, jeune préfet en mission de service public, conseiller puis directeur de cabinet adjoint du président de la République ; le rattachement direct à Matignon et non plus au seul ministre de l'Intérieur ce qui était de nature à brider le caractère interministériel de la fonction ; et enfin l'allocation à la Dilcra de moyens humains et financiers dignes de ce nom. Cette priorité s'illustre également par la décision du président de la République, lors de ses vœux du 31 décembre, de faire de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme une grande cause nationale de l'année 2015. Cette décision trouve une nouvelle dimension à la suite des attentats de *Charlie Hebdo*, du meurtre de la policière municipale à Montrouge Clarissa Jean-Philippe et de l'attaque de l'Hypercasher de Vincennes en janvier 2015. Ces événements tragiques renforcent la détermination de l'exécutif et la nécessité de réactiver une politique d'ampleur contre le racisme et l'antisémitisme. Un plan interministériel intitulé « Mobilisés contre le racisme et l'antisémitisme » est ainsi présenté par le Premier ministre en avril 2015 depuis Créteil, ville où un jeune couple de religion juive a été agressé en décembre 2014 – mais aussi siège du lycée où se déroule l'action qui a inspiré le film « Les héritiers », comme un témoignage de confiance dans le rôle de l'école et de l'éducation.

Si l'élaboration d'un plan de lutte n'était pas une innovation, la volonté et l'ambition affichées à partir de 2015, le rattachement de la délégation interministérielle au Premier ministre, le budget annoncé (100 millions d'euros sur trois ans), le renforcement du partenariat avec les associations et les lieux de mémoire, la déclinaison départementale au travers des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (Cora) présidés par le préfet de département, le lancement d'un appel à projets à destination des associations témoignent d'une véritable rupture et de l'affirmation d'une politique publique en lien direct avec les plus hauts sommets de l'État. Les partenariats privilégiés noués avec les lieux de mémoire (mémorial de la Shoah, musée national de l'histoire de l'immigration, camp des Milles, camps de Rivesaltes...) constituent une initiative saluée comme une réussite traduisant la capacité de la délégation ministérielle à réunir les forces vives qu'elles soient institutionnelles ou associatives.

Désormais visible et de plus en plus légitime dans le domaine de la lutte contre la haine, la Dilcra est en mesure, aux lendemains de l'attaque homophobe et lesbophobe du 12 juin 2016 au cours de laquelle 49 jeunes personnes sont tuées à Orlando, d'étendre son champ de compétences. Elle devient Dilcrah – délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT – en décembre 2016.

La continuité dans le changement

L'alternance de mai 2017 ne s'est aucunement traduite par un abandon ou un recul de l'engagement des pouvoirs publics à lutter contre le racisme et l'antisémitisme. Cette politique publique a été clairement identifiée par le nouveau pouvoir comme une priorité, ainsi que l'atteste le discours remarqué du président de la République le 16 juillet 2017 lors de la cérémonie de la rafle du Vel' d'Hiv'. La Dilcrah s'est vue confortée dans ses attributions et son budget sanctuarisé. Dès le 2 octobre 2017, à l'occasion des vœux au consistoire israélite de France, le Premier ministre annonce qu'il lui confie l'élaboration d'un nouveau plan interministériel, destiné à prendre la suite du plan 2015-2017 arrivé à échéance.

Le plan interministériel 2015-2017 a fait l'objet de deux évaluations indépendantes, l'une menée par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), l'autre conduite à la demande du Premier ministre par une mission conjointe des Inspections générales de l'administration et de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGA-IGAENR). Le bilan de cette évaluation est clairement positif. Grâce à une large mobilisation des services de l'État, mais aussi du monde associatif et de la société civile, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme fait aujourd'hui l'objet d'une politique publique clairement identifiée, dotée d'un budget propre et animée par des acteurs reconnus aux niveaux national et local. Dès lors, l'objectif des pouvoirs

publics doit être d'amplifier les efforts déjà engagés et d'investir de nouveaux champs de mobilisation.

Si l'on peut se réjouir de la baisse tendancielle des menaces et des actes haineux depuis 2016 (-16% en 2017, soit 950 faits contre 1 128 en 2016), ces statistiques rendent compte de manière très imparfaite du déferlement de haine qui s'exprime de manière quotidienne, en particulier sur Internet. Ni de la multiplication des « passages à l'acte » à l'encontre des biens ou des personnes (+36 actes en 2017). Il existe par ailleurs dans notre pays un antisémitisme tenace et profondément ancré, issu de l'extrême droite qui a retrouvé une nouvelle jeunesse sur les réseaux sociaux, mais aussi issu des quartiers populaires où l'islamisme radical prospère sur fond de crise sociale et économique et d'instrumentalisation des conflits au Proche-Orient. La haine d'Israël, l'antisionisme, devenant le masque plus ou moins discret d'un antisémitisme réel.

L'objectif du nouveau plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 prolonge les efforts menés dans les domaines de la lutte contre les discriminations, de la prévention de la radicalisation ou de la promotion de la laïcité. Ce plan, dont la conception et la mise en œuvre ont été confiées à la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah), mobilise l'ensemble des ministères et des partenaires associatifs pour mener quatre combats : lutter contre la haine sur Internet ; éduquer contre les préjugés et les stéréotypes ; mieux accompagner les victimes ; investir de nouveaux champs de mobilisation. Sans détailler les très nombreuses mesures du plan, trois points méritent d'être développés.

La priorité mise sur Internet et les réseaux sociaux constitue la principale rupture du plan 2018-2020 en termes d'ambitions politiques. Le développement des réseaux sociaux et des plateformes de partage de vidéos nécessite en effet de repenser le régime de responsabilité des plateformes numériques et de proposer une initiative législative européenne pour une réponse harmonisée notamment à la dissémination de la haine sur Internet. Sans attendre une évolution du cadre juridique européen concernant la responsabilité des hébergeurs, pour la rapprocher de celle des éditeurs, Édouard Philippe a clairement annoncé l'ouverture d'un chantier législatif devant déboucher sur la révision des normes nationales. Suivant ainsi la loi allemande, adoptée en juin 2017 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017, et que le président de la République a qualifié « d'exemple inspirant », plusieurs évolutions pourraient voir le jour comme l'obligation de disposer d'une représentation légale en France, une meilleure visibilité des outils de signalement, des délais de retrait des contenus illicites plus rapides, des sanctions plus dissuasives (qui en Allemagne peuvent aller jusqu'à 50 millions d'euros d'amende), la lutte contre l'enfermement algorithmique ou la fermeture des comptes diffusant de manière anonyme, massive et répétée des messages de

haine. Parallèlement, la possibilité de mener des enquêtes sous pseudonyme pour les policiers et les gendarmes, aujourd'hui réservée aux actes de terrorisme et de pédopornographie, sera étendue aux messages à caractère raciste, antisémite ou LGBTphobes.

La lutte contre le racisme et l'antisémitisme passe aussi, deuxième point, par le combat contre l'ignorance et les obscurantismes. Il nous faut agir à l'école et avec l'école. Et elle doit d'abord agir sur le terrain des connaissances et reconquérir les esprits partout où c'est nécessaire en s'appuyant sur les valeurs républicaines et le principe de Laïcité. Les élèves doivent apprendre, dès l'école élémentaire, à déconstruire les préjugés et connaître l'histoire et les mécanismes du racisme et de l'antisémitisme, ainsi que de résistance à la haine et aux extrémismes, comme le prévoient les programmes, notamment en éducation morale et civique. Le doublement du budget alloué par le ministère de la Culture à l'éducation aux médias et à l'information y participera, comme l'établissement d'une équipe nationale entre le ministère de l'Éducation nationale et la Dilcrah qui pourra être directement saisie par les acteurs locaux et les recteurs (via une messagerie directe) et proposera en temps réel des réponses adaptées et modulables (interventions dans les établissements, soutien aux équipes pédagogiques, mobilisation de partenariats associatifs ou mémoriels, etc.). Pour que l'histoire tragique d'Ilan Halimi ne soit pas oubliée, un prix national portant le nom d'Ilan Halimi sera remis chaque 13 février, dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme par des actions en faveur de la jeunesse. Enfin, la sanctuarisation de l'enveloppe de 1,4 million d'euros dédiés aux partenariats avec les lieux de mémoires et de culture devra permettre de nouer des partenariats nouveaux avec des institutions telles que le Mémorial Acte de Point-à-Pitre, le Centre Tjibaou à Nouméa, ou contribuer à l'ouverture du Musée Dreyfus à Médan dans les Yvelines en 2019.

Troisième point majeur, l'accompagnement des victimes. Afin de mieux lutter contre le « chiffre noir » et le « chiffre gris » des actes et discours racistes, tenant à l'absence de plainte de victimes et aux difficultés de prise en compte des circonstances aggravantes de racisme, des mesures spécifiques seront prises pour mieux recueillir la parole des victimes et leur perception des faits, et pour systématiser des méthodes d'investigation : analyse préalable, méthodes d'audition et utilisation d'un faisceau d'indices de haine pour objectiver la circonstance aggravante de racisme. La Grande-Bretagne a effectué un véritable big bang juridique, à la suite du rapport Macpherson de 1999, en accordant aux perceptions des victimes d'actes de haine une place majeure. Il a été confié à l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHESJ) le soin d'étudier cette révolution juridique qui ne peut pas être transposée de manière abrupte et sans recul. Il n'y a en effet aucune recette miracle ni baguette magique contre le racisme et l'antisémitisme. Mais dès cette année, un réseau d'enquêteurs et de magistrats spécifiquement formés aux actes de haine sera expérimenté localement et pourra déboucher sur une révision des méthodes d'audition et de

prise de plainte. Un référent racisme et antisémitisme sera d'ailleurs désigné dans chaque direction départementale de sécurité publique et chaque groupement de gendarmerie. Enfin, sous l'impulsion du secrétaire d'État Olivier Dussopt, un plan national de formation sera établi à destination des agents des trois fonctions publiques, des acteurs du champ social et de l'éducation populaire.

Présenter un plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme un 19 mars n'était pas anodin, car cette date est triplement symbolique : anniversaires des Accords d'Évian et des attentats contre l'école Ozar Hatorah de Toulouse, lancement de la semaine nationale d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme. Face au racisme et à l'antisémitisme, l'État agit et continuera à agir. Mais il ne pourra le faire seul, sans les associations, les élus locaux ou les membres de la société civile. Ce combat, c'est celui d'au moins une génération pour aller s'attaquer aux angles morts de la République.