

# POLITIQUES PUBLIQUES DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION

ARTICULATION ENTRE LES POLITIQUES NATIONALES,  
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE TISSU ASSOCIATIF



SEPTEMBRE 2017

20.17.03

ISBN 9 78 2 7371 2024 4

www



www.iau-idf.fr

IAU

INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME

\* IledeFrance

# Politiques publiques de prévention de la radicalisation

Articulation entre les politiques nationales,  
les collectivités territoriales et le tissu associatif

Septembre 2017

## **IAU île-de-France**

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15  
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02  
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad Awada  
Mission Prévention Sécurité : Sylvie Scherer, directrice  
Étude réalisée par Émilien Pellon  
N° d'ordonnancement : 20.17.03  
Crédit photo de couverture : C. Legenne/IAU îdF

*En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Émilien Pellon / Politiques publiques de prévention de la radicalisation / IAU îdF / 2017*

*Remerciements* : à celles et ceux, acteurs institutionnels et associatifs, qui ont accepté d'échanger et de nous accorder de leur temps pour cette étude. Ce travail n'aurait pu se faire sans leurs contributions.

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Regard théorique sur la radicalisation et l'extrémisme violent .....</b>	<b>4</b>
1.1. L'apport de la théorie .....	4
1.2. Une définition mouvante.....	4
1.3. La radicalisation comme processus.....	5
1.3.1. Basculement ou processus .....	5
1.3.2. La multi-causalité de l'extrémisme violent.....	6
1.3.3. Extrémisme cognitif et extrémisme violent.....	7
<b>2. Regard vers l'international.....</b>	<b>8</b>
2.1. Le modèle allemand .....	8
2.2. Le modèle danois .....	8
2.3. Le modèle anglais.....	9
<b>3. Mise en place de la prévention de l'extrémisme violent ....</b>	<b>11</b>
3.1. L'appareil législatif de la lutte contre la radicalisation.....	11
3.1.1. Les outils législatifs de la prévention contre l'extrémisme violent.....	11
3.1.2. La prévention de la radicalisation.....	12
3.2. Un dispositif multi niveaux .....	13
3.2.1. L'État coordinateur au niveau national .....	13
3.2.2. Les régions en marge du dispositif .....	14
3.2.3. Le département comme échelon stratégique.....	14
3.2.4. Les communes au cœur du dispositif .....	15
3.2.5. Les associations en renfort .....	16
3.3. Mise en œuvre de la prévention de la radicalisation .....	17
3.3.1. La déconnexion entre les niveaux .....	17
3.3.2. Dispositifs anciens, contenus nouveaux.....	17
<b>4. Les difficultés et effets pervers de la prévention de l'extrémisme violent .....</b>	<b>18</b>
4.1. L'évaluation.....	18
4.1.1. Le problème du diagnostic .....	18
4.1.2. L'impossibilité de chiffrer l'efficacité .....	18
4.2. Les contraintes humaines .....	19
4.2.1. La volonté politique .....	19
4.2.2. Le manque de formation .....	19
4.3. Les dérives de la lutte contre l'extrémisme violent .....	20
4.3.1. Prévention et prédiction .....	20
4.3.2. L'envahissement du renseignement .....	21
4.3.3. Les dangers de la « déradicalisation » .....	21
<b>5. Conclusion .....</b>	<b>23</b>

<b>6. Bibliographie.....</b>	<b>24</b>
<b>Annexe 1 : Organigramme de la réponse publique du <i>Guide interministériel de prévention de la radicalisation</i> du CIPDR</b>	<b>26</b>
<b>Annexe 2 : Extrait du plan de la région Île-de-France (rapport n° CR-143-16) .....</b>	<b>27</b>
<b>Annexe 3 : Les acronymes .....</b>	<b>29</b>

# Introduction

Depuis quelques années, la France connaît une série d'attentats meurtriers. Alors que les autorités estimaient que le problème du terrorisme n'était pas prioritaire en France<sup>1</sup>, il devient à partir de 2012 un sujet majeur de la scène politique. Plusieurs lois dites anti-terroristes sont votées et les gouvernements s'emparent du sujet par la mise en place de cadres réglementaires volontaristes. Dans le cadre d'un « État de vigilance »<sup>2</sup> marqué concrètement par l'état d'urgence, les autorités organisent une répression forte en réponse directe aux événements. Alors que le renseignement est fortement affecté par la réduction des effectifs, la recomposition des moyens d'informations territoriales est mise en avant, les militaires circulent dans les rues, le niveau de vigilance du plan Vigipirate est relevé.

Au-delà de ce mouvement, les autorités compétentes ont été contraintes de revoir la manière dont l'État organisait la lutte contre l'extrémisme violent ces dernières années. Alors que la prévention du terrorisme est au cœur de la législation antiterroriste dans d'autres pays depuis plusieurs années, la France s'empare du sujet très récemment<sup>3</sup>. L'objectif est d'anticiper et d'empêcher la réapparition sur le sol français d'individus susceptibles de mener des actes violents, dits terroristes. Les départs en Syrie deviennent un sujet politique en 2014. C'est alors qu'émerge l'idée de la mise en place de dispositifs de prévention spécialement dédiés à ce type de public. En janvier 2015, les démarches s'accroissent brutalement, la question devient centrale. Avec des séquences très commentées comme l'ouverture des « centres de déradicalisation » ou les passages télévisuels de Farid Benyettou<sup>4</sup> : le sujet est complexe et sensible. Dans la précipitation, certains choix semblent *a posteriori* peu judicieux, et les plans se succèdent pour remédier aux errements des débuts de l'action.

L'État met rapidement en avant la nécessité d'impliquer les collectivités locales dans la prévention. Régions, départements et communes sont invités à s'investir sur le sujet au nom de leur connaissance du territoire et de la population. Malgré l'absence de pouvoir régalien, les collectivités semblent en effet avoir leur place dans la gestion de la prévention de la radicalisation, tout comme elles ont aujourd'hui leur place dans la gestion de la sécurité quotidienne. Les nombreux services publics au contact avec les usagers (écoles, collèges, lycées, lieux d'écoute, services sociaux, polices municipales) semblent être un maillon pertinent pour la mise en place concrète de la prévention de l'extrémisme violent comme ils le sont pour la prévention de la délinquance.

À la demande de la région Île-de-France, l'IAU propose cette étude sur la prévention de la radicalisation. Ce rapport vise à comprendre le rôle de ces collectivités dans la mise en œuvre de la « prévention contre la radicalisation », notamment en Île-de-France. Il s'agira de cerner comment les propositions de l'État sont concrètement mises en place, mais également comment État, collectivités et associations interagissent, ainsi que les éventuelles difficultés de ce plan de lutte contre la radicalisation.

Il faut noter toutefois qu'en cette année d'élections, étant donné la sensibilité du sujet, la rencontre d'acteurs institutionnels et de terrain s'est révélée difficile. Parmi les communes sollicitées en Île-de-France, seules cinq ont accepté de participer à l'enquête. La Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) et l'Institut national des hautes études sur la sécurité et la justice (INHESJ) nous ont accordé des entretiens, ainsi que les associations Olympio, Imad et l'Association française des victimes du terrorisme (AFVT). Nous avons également pu assister à des journées de formation délivrées par les associations Imad et Olympio. Un regard théorique puis international est tout d'abord nécessaire afin de cerner les enjeux de la radicalisation. La mise en place de la prévention de la radicalisation associe tous les niveaux institutionnels et mobilise des ressources et des moyens multiples, mais cette politique publique connaît des écueils et effets pervers sur lesquels il est nécessaire de s'interroger pour améliorer l'action.

---

<sup>1</sup> D'après les déclarations des associations et spécialistes interrogés.

<sup>2</sup> FOESSEL, M. (2010), État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire, Le bord de l'eau, coll. « Diagnostics ».

<sup>3</sup> THOMSON, D. (2016), Les revenants, *Seuil* et BOCKEL, J.L., CARVOUNAS, L., Rapport d'information du Sénat n°483.

<sup>4</sup> Farid Benyettou est un repent, ancien leader de la filière des Buttes-Chaumont, auteur d'un livre avec D. Bouzar : BOUZAR, D., BENYETTOU, F., (2017), Mon Djihad, Editions Autrement.

# 1. Regard théorique sur la radicalisation et l'extrémisme violent

Un regard théorique sur l'extrémisme violent est nécessaire pour comprendre ce dont on parle et pour cerner la manière dont le terme est parfois galvaudé. La formation est ainsi l'un des tous premiers enjeux en matière de politique de prévention. Il est essentiel que les acteurs de terrain s'extraitent du regard politique ou médiatique sur le sujet pour l'aborder dans sa profondeur théorique.

## 1.1. L'apport de la théorie

Depuis quelques mois, les rapports se multiplient sur le sujet. Celui de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France en est un parmi d'autres. Toutes les institutions liées de près ou de loin aux problématiques de sécurité proposent une expertise sur la question : le CIPDR, l'INHESJ, le Sénat, l'Assemblée nationale, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), etc. Les associations de protection des libertés ou des droits de l'homme veillent également sur les éventuels abus de ces politiques.

Il est fondamental de comprendre pour agir. Plusieurs problèmes méthodologiques se posent toutefois. Le sujet est chargé émotionnellement. Parler de violence, c'est relever les exemples terribles de notre histoire, et dire que ces exemples sont « terribles » relève déjà du jugement de valeurs. Pourtant, comment se départir de ce sentiment d'horreur à l'évocation des violences extrêmes ? J. Sémelin insiste ainsi longuement sur la place de l'analyse. Il propose de comprendre, surtout pas d'excuser. Il s'agit de cerner les ressorts de l'action, les motivations, le contexte, de détailler, de recouper les éléments, de découper les phases, afin, non pas de prévoir, mais bien de comprendre comment le geste est possible, comment expliquer le passage à l'acte<sup>5</sup>.

Les chercheurs, notamment les sociologues, sont au cœur des formations mises en place par les collectivités locales, souvent seules juges quant au contenu et aux intervenants. Un travail de vulgarisation est toutefois nécessaire pour rendre les recherches accessibles et profitables. Les acteurs locaux sortent souvent très satisfaits de ces échanges qui permettent de recadrer les termes et les enjeux.

## 1.2. Une définition mouvante

Avant même d'aborder la radicalisation, se pose la question de ce qu'est le terrorisme. Cette définition est sujette à de nombreux débats sur l'identification des acteurs impliqués, des méthodes, des symboles, des cibles, etc. Puisqu'il ne s'agit pas de notre sujet, nous dirons simplement que l'acte terroriste est un acte guerrier dans lequel l'intérêt stratégique de la cible est moindre que son intérêt symbolique : son impact sur les consciences est bien plus fort que la destruction matérielle et humaine qu'il cause.

La définition de la « radicalisation » est également mouvante et controversée. Il est pourtant crucial de comprendre ce que recouvre ce terme. Quand est-on « radicalisé » ? Avant l'acte violent ? Lors du passage à l'acte ? De nombreux spécialistes proposent des définitions pour ce terme dont les occurrences se multiplient en France. Apparue après les attentats de 2001 aux États-Unis, il désigne un processus par lequel un individu ou un groupe de personnes adhère à l'extrémisme violent. Souvent associée à l'islamisme radical, la radicalisation ne se réduit pourtant pas à celui-ci : l'action violente peut se référer à d'autres idéologies (néonazisme, fascisme, etc.). La recherche n'est pas nouvelle sur le sujet : ces thématiques sont abordées depuis des décennies autour des violences urbaines ou nationalistes<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> SEMELIN, J., (2005), Purifier et détruire. Usages politiques des massacres et génocides, Seuil, Coll. « La couleur des idées ».

<sup>6</sup> Rapport d'Alliance ATHENA (2014), Recherches sur les radicalisations, les formes de violence qui en résultent et la manière dont les sociétés les préviennent et s'en protègent.

Le sociologue Farhad Khosrokhavar donne une définition rigoureuse : « par radicalisation on désigne le processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel »<sup>7</sup>. Cette définition englobe tous les types de radicalisation, souligne l'importance de la violence, de l'idéologie et de la rupture avec l'environnement. La définition d'Asiem El Difraoui et Milena Uhlmann<sup>8</sup> semble également intéressante: « Il s'agit d'un processus qui conduit l'individu à rompre avec la société dans laquelle il vit pour se tourner vers une idéologie violente. »

Ces définitions, bien que différentes, se rejoignent sur l'idée de processus, de rupture avec l'environnement et d'adhésion à la violence. Pour Farhad Khosrokhavar, violence et idéologie sont indissociables (cela ne veut pas dire qu'il existe un lien mécanique) dans l'emploi du terme radicalisation. Partant de là, il est intéressant de saisir comment les acteurs et les institutions étatiques définissent leur objet d'application. Ainsi, le *Guide interministériel de prévention de la radicalisation* du CIPDR reprend la définition de F Khosrokhavar, qui est en effet souvent utilisée en formation ou par les institutions. Cette définition est également reprise par l'INHESJ dans son rapport *Radicalisation islamiste et filière djihadiste*<sup>9</sup>.

Au niveau des acteurs de terrain, travailleurs sociaux, enseignants, personnels au guichet, mais également chez les acteurs institutionnels ou les élus, la définition est souvent plus imprécise. Entre discours médiatiques, indicateurs de détections flous ou stigmatisants, sens commun et histoire personnelle, le vocabulaire prend souvent une dimension stéréotypée. Le mot « déradicalisation », très employé notamment dans les premiers mois de la mise en place des politiques publiques de prévention de la radicalisation que nous désignerons par le terme de « dispositif », est ainsi porteur de nombreuses confusions : « lavage de cerveaux »<sup>10</sup>, réglementation des opinions, etc. Les formations sont aujourd'hui en pointe sur ce sujet, balayant ce qui a pu passer pour un manquement aux exigences de liberté. Ce travail de définition des termes, à rebours des polémiques et de l'affichage médiatique, semble essentiel pour le bon fonctionnement du dispositif. En outre, critères de signalement et « radicalisation » sont vite apparus comme uniquement centrés sur le cas de l'islamisme radical, alors qu'on voit bien dans les définitions scientifiques proposées que tout est potentiellement sujet à radicalisation. C'est encore un point à améliorer tant la confusion est perpétuelle entre radicalisation et islamisme radical. L'amplitude du terme et son imprécision amènent ainsi à des situations imprévues et décalées par rapport aux objectifs de prévention...Lors des entretiens, certains de nos interlocuteurs des collectivités nous rapportent que, les premiers mois, une dizaine de signalements par jour leur étaient rapportés. De même pour la Miviludes qui croule parfois sous les signalements les plus abscons.

Replacer les termes dans leur contexte et définitions scientifiques semble donc fondamental. C'est la raison pour laquelle nous utiliserons ici le terme de radicalisation seulement pour nommer la politique publique de prévention, et le terme extrémisme violent dans les autres cas, qui semble plus pertinent. Ce dernier recouvre le terme radicalisation, mais en évite l'actualité médiatique. Il permet le pas de côté nécessaire à toute analyse objective, et souligne la dimension violente, en opposition à la radicalisation cognitive<sup>11</sup>.

## 1.3. La radicalisation comme processus

### 1.3.1. Basculement ou processus

La question de savoir si la radicalisation relève d'un processus ou d'un basculement a longtemps animé le débat et soulève des enjeux sur le terrain. L'idée de basculement implique un passage à la violence soudain, tandis que l'idée de processus invite à scruter la radicalisation sur le temps long. C'est cette dernière qui semble aujourd'hui s'imposer scientifiquement.

La sociologue Amélie Blom propose une analyse processuelle, opposée au concept de basculement, considérant que le passage vers la violence est progressif<sup>12</sup>. À l'aide d'une enquête de terrain au

<sup>7</sup> KHOSROKHAVAR, F., (2014), *Radicalisation*, EMSH édition.

<sup>8</sup> EL DIFRAOUI, A., UHLMANN, M., (2015), « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », *Politique étrangère*, 2015/4, p. 171-182.

<sup>9</sup> Collectif, (2015), *Travaux des auditeurs de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, Radicalisation islamiste et filières djihadistes*.

<sup>10</sup> C'est une expression régulièrement entendue lors de l'enquête, pour dénoncer les pratiques de « déradicalisation ».

<sup>11</sup> On emploie généralement le terme « radicalisation cognitive » pour parler de l'extrémisme d'opinion et d'idée qui ne se traduit pas nécessairement dans les actes. La « radicalisation violente » implique le passage à l'acte, ou la volonté d'imposer ses idées par la force.

<sup>12</sup> BLOM, A., (2011), « Les « martyrs » jihadistes veulent-ils forcément mourir ? », *Revue française de science politique*, 2011/5, Vol. 61, p867-891

Pakistan sur les mouvements djihadistes, elle explique que l'engagement dans la violence se fait par séquences : les individus passent d'une étape à l'autre vers l'extrémisme violent. « L'aspiration au martyr n'apparaît plus comme un projet linéaire mais comme l'une des issues possibles à des emboîtements de situations, complexes et inattendus »<sup>13</sup>. Il s'agit d'une fuite en avant. Le chemin progressant vers la violence, celle-ci devient de plus en plus évidente alors qu'elle ne l'était pas au début du processus. Le processus implique un cheminement au long cours vers l'extrémisme.

### 1.3.2. La multi-causalité de l'extrémisme violent

Plutôt que de centrer l'analyse sur le djihadisme islamique, visé en grande partie par les plans de prévention de la radicalisation, il semble plus pertinent de chercher une explication générique et de décrypter les raisons et causes de la plongée dans l'extrémisme violent, pour ensuite examiner les cas particuliers.

Spécialiste des phénomènes de violence politique, Xavier Crettiez<sup>14</sup> met en évidence des permanences dans les parcours conduisant à l'action violente. Il insiste tout d'abord sur l'absence de déterminismes et l'impossibilité de définir un profil type. La diversité des profils des derniers individus mis en cause en atteste : femmes et hommes, issus de classes populaires et de classes moyennes. Xavier Crettiez distingue en outre facteurs et mécanismes. Les premiers sont les éléments objectifs qui « déterminent partiellement les raisons de l'engagement ». Les seconds sont les cadres cognitifs dans lesquels les acteurs se reconnaissent, c'est-à-dire le contexte, l'histoire, les valeurs qui jouent sur la manière dont les individus se positionnent par rapport au monde et eux-mêmes.

Les facteurs de l'engagement sont multiples, ils ne sont jamais monocausaux, ni absolument déterminants. Une relative disponibilité biographique (professionnelle, familiale) peut favoriser l'engagement, même s'il ne faut pas en exagérer l'impact. La frustration relative, le fait de ne pas avoir la carrière ou la vie attendue, est également un facteur d'engagement. Ces deux éléments ne sont toutefois pas prégnants. Les critères socio-démographiques ont leur importance, notamment en ce qu'ils conditionnent en partie les cadres cognitifs (que l'on abordera ensuite), mais il n'y a aucune automaticité, d'autant moins que ces critères ont un impact différent selon les sociétés. Être femme, d'une couleur de peau minoritaire, homosexuel dans telle ou telle contrée n'a pas les mêmes répercussions. Les rétributions ou récompenses de l'activisme violent semblent en revanche plus prégnantes pour expliquer l'engagement. Celles-ci sont de deux ordres : matérielles et symboliques. Les premières laissent entrevoir des possibilités d'enrichissement personnel, d'accès à des services, à une sexualité débridée. C'est le cas dans le sujet qui nous concerne pour les départs en Syrie : l'État Islamique met en avant ces perspectives dans les clips de propagande. Les rétributions symboliques sont également plus complexes et difficiles à appréhender. Dans une société où la réussite est un objectif ultime et louable, et l'accomplissement de soi une injonction perpétuelle, l'échec, l'anonymisation, la faiblesse sont insupportables. L'action violente et activiste offre une gloire immédiate, un statut de guerrier, une utilité perceptible. Du statut d'inconnu, le martyr passe au cœur de l'attention médiatique et politique. L'impact de son action est immédiatement visible, et semble infiniment plus fort qu'un avenir qui lui paraît bouché, une vie absurde, pour reprendre le terme d'Albert Camus<sup>15</sup>. Ce désir d'action est au cœur de l'hypothèse « escapistes » « faisant de l'activisme radical un moyen de combler un vide existentiel, de s'inscrire dans un rapport ludique et absolu face au désenchantement inhérent du quotidien »<sup>16</sup>. Le processus d'engagement dans l'extrémisme violent est donc aussi pensé comme un processus d'accomplissement de soi, avec pour justification ultime, une idéologie plus forte que l'individu.

Outre les facteurs, Xavier Crettiez examine les mécanismes de l'extrémisme violent. Il souligne notamment l'importance de l'encouragement à la violence, qui peut prendre plusieurs formes mais participe souvent du processus d'engagement vers l'extrémisme violent. On ne devient pas violent et prêt à tuer en quelques instants : un long processus d'habituation et de justification se construit dans le parcours. Le phénomène de groupe joue un rôle tout particulier avec la pression des pairs, l'importance de l'image de soi face aux autres ou les encouragements à la violence. Le groupe génère également un phénomène de renforcement des clivages en creusant le fossé entre le « nous », souvent présenté comme pur, et le « eux », ennemi ultime à abattre sans quoi la survie du groupe serait menacée. Ces dimensions relatives à la pression du groupe n'épuisent pas le sujet (cf. les cas

<sup>13</sup> BLOM, A., (2011), « Les « martyrs » jihadistes veulent-ils forcément mourir ? », *Revue française de science politique*, 2011/5, Vol. 61, p.867-891.

<sup>14</sup> CRETTEZ, X., (2011), « High Risk Activism : Essai sur le processus de radicalisation violente », *Pôle Sud*, 2011/1, n°34, 945-60 (première partie) et 2011/2, n°35, p97-112 (seconde partie).

<sup>15</sup> CAMUS, A (1942), *Le mythe de Sisyphe*, Gallimard, *Folio Essais*, 1985.

<sup>16</sup> CRETTEZ, X., (2011), « High Risk Activism : Essai sur le processus de radicalisation violente », *Pôle Sud*, 2011/1, n°34, 945-60 (première partie) et 2011/2, n°35, p97-112 (seconde partie).

de « loups solitaires ») mais proposent une grille de lecture pertinente. Outre cela, la résonance idéologique avec les subjectivités et l'histoire personnelle est un point d'ancrage important dans la dérive vers l'action violente. Le choc moral face à une situation internationale ou un événement national sont parfois des déclencheurs pour des esprits fragilisés. Les théories du complot et le discours victimaire, très présents ces dernières années et souvent abordés dans les formations à destination des acteurs de terrain, sont au cœur du sujet. Dans un numéro récent de la revue *Esprit*, Gérald Bronner analyse la force de la théorie du complot à l'aune de sa capacité de satisfaire le besoin d'explications simplistes du monde<sup>17</sup>. Les violences terroristes se nourrissent « d'analyses » présentées comme : le monde nous échappe et est incompréhensible, seule la confrontation avec un ennemi absolu (soit disant dominateur) permet de redonner du sens.

Ces quelques éléments de cadrage permettent de saisir la complexité de l'embrigadement extrémiste. Aucune explication n'est suffisante en elle-même ni absolument déterminante. Les querelles d'experts qui expliquent la « radicalisation » à partir d'un seul modèle sont vaines. Les explications se confondent, résonnent et dialoguent entre elles pour fournir non pas un modèle prédictif, qui serait dangereux, mais une proposition de compréhension du phénomène. Compréhension nécessaire pour mieux organiser les politiques publiques chargées de le contrecarrer.

### 1.3.3. Extrémisme cognitif et extrémisme violent

La question de savoir s'il existe un glissement mécanique de l'extrémisme cognitif vers l'extrémisme violent est souvent posée.

Selon les institutions ou les associations, le point de vue change sur la question, ce qui modifie d'autant la manière dont les politiques publiques sont appliquées. Tandis qu'un responsable de la Miviludes nous explique qu'il n'y a aucun lien mécanique entre cognitif et violence, l'AFVT soutient l'inverse. Les indicateurs publiés très tôt par le CIPDR pour effectuer les signalements, longuement critiqués dans la presse, s'inscrivent, au moins dans leur effet, dans cette logique d'un parcours de l'extrémisme de pensée vers la violence. Les travailleurs sociaux sur le terrain, loin de maîtriser ces sujets (et pour cause, ce n'est pas à l'origine leur cœur de métier) ou les fonctionnaires des collectivités territoriales au contact avec le public, sont ainsi pris entre diverses injonctions contradictoires : protéger la liberté de conscience d'une part, ce qui suppose de ne pas se préoccuper d'une « radicalisation des pensées », et signaler les personnes présentant des signes d'engagement extrémiste.

D'un point de vue scientifique, les choses semblent toutefois plus claires. Amélie Blom parle d'étapes dans le processus d'engagement vers la violence et le sacrifice. Elle note toutefois qu'il n'y a pas d'automatisme d'une étape à l'autre et le parcours n'aboutit pas mécaniquement au passage à l'acte : « Il n'y a, pourtant, aucune transivité entre les différents temps de la radicalisation auto-sacrificielle ». En effet, « à chaque étape, le futur « martyr » peut-être dévié de sa trajectoire »<sup>18</sup>.

Xavier Crettiez aborde également la question avec la même conclusion. L'idéologie semble être un « tremplin » vers la violence, un élément de cadrage qui permette d'en justifier l'utilisation. L'efficacité du cadrage est essentielle, ainsi que la possibilité de trouver un écho chez les individus (on l'a évoqué avec les théories du complot et les discours victimaires ci-dessus)<sup>19</sup>.

Bien que non mécanique, le lien entre endoctrinement cognitif et violent n'est pas absent. Encore une fois, les étapes vers le chemin de la violence sont multiples et non linéaires.

Ces quelques éléments de cadrage théorique montrent l'importance des apports de la recherche sur la question de l'extrémisme violent. Loin du langage du basculement ou des analyses qui ne prennent en compte qu'une seule variable, il est nécessaire de mettre l'accent sur la multiplicité des facteurs de l'engagement violent. En aucun cas, il n'est possible de proposer un modèle prédictif : l'objectif est toujours de comprendre la complexité et la diversité des situations. Ce sont ces modèles théoriques qui permettent ensuite de construire une réponse adaptée.

<sup>17</sup> BRONNER, G., (2015), « L'espace logique du conspirationnisme », *Esprit*, n°419.

<sup>18</sup> BLOM, A., (2011), « Les « martyrs » jihadistes veulent-ils forcément mourir ? », *Revue française de science politique*, 2011/5, Vol. 61, p. 867-891.

<sup>19</sup> CRETTEZ, X., (2011), « High Risk Activism : Essai sur le processus de radicalisation violente », *Pôle Sud*, 2011/1, n°34, 945-60 (première partie) et 2011/2, n° 35, p 97-112 (seconde partie).

## 2. Regard vers l'international

Ce paragraphe ne prétend pas à l'exhaustivité. Il s'agit simplement d'une ouverture internationale parce qu'avant d'examiner la situation française, il est intéressant d'observer la manière dont certains pays étrangers ont mis en place des moyens de lutte contre la radicalisation<sup>20</sup>. L'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni, notamment, sont réputés pour être en pointe sur le sujet. Dans tous les cas, on note que l'actualité, le contexte international ou des attentats sont à l'origine des premières mesures : l'affaire des caricatures au Danemark, la préparation des attaques du 11 septembre à Hambourg pour l'Allemagne, les attentats de Londres en 2005 pour le Royaume-Uni. Il en est de même pour la France.

### 2.1. Le modèle allemand

L'Allemagne s'empare relativement tôt du problème de l'extrémisme violent. Dès 2004, en effet, alors que les attentats du 11 septembre 2001 ont été préparés à Hambourg, l'Allemagne propose un programme de prévention dans les écoles. Des supports sont fournis aux enseignants : bandes dessinées, vidéos, brochures, etc. À partir de 2010, une *hotline* est mise en place par les services fédéraux, HATIF : *Heraus Aus Terrorismus und Islamistischem Fanatismus* (Sortir du terrorisme et du fanatisme islamiste). Ce centre d'appel offre propose un accompagnement pour les individus ciblés, et un soutien aux familles. Il ferme en 2014, compte tenu du faible nombre d'appels reçus, notamment parce que le centre étant sous la tutelle des services fédéraux, il est apparenté à un service de sécurité ou de surveillance par les usagers. Hayat (qui signifie vie en arabe) est l'un des premiers programmes de déradicalisation au sein de la société civile, lancé par le Centre de la culture démocratique (ZDK) de Berlin, qui disposait d'une expertise en matière de déradicalisation dans les milieux d'extrême droite (« *EXIT-Deutschland* »). Hayat est une ONG qui a mis en place un programme de conseil et de suivi pour les individus radicalisés et leur famille. Depuis janvier 2012, le ministère fédéral de l'Intérieur s'est associé à cette initiative. Le programme s'articule autour de deux composantes. L'une est idéologique, avec la production d'un contre-discours, la déconstruction des notions, l'étude des textes fondateurs, etc. L'autre est pratique et procure des aides administratives à la réinsertion professionnelle et sociale. Enfin, le *Violence Prevention Network* est créé pour lutter contre la radicalisation en prison. S'il est difficile d'appréhender l'efficacité des plans, Hayat fournit toutefois quelques chiffres. En octobre 2015, sur 170 individus pris en charge, 36 étaient considérés comme déradicalisés<sup>21</sup>.

### 2.2. Le modèle danois

Dès 2009, un plan d'action est porté par un groupe de travail interministériel, le PET (*Politiets Efterretningstjeneste* qui est le service de renseignements), incluant des acteurs de la société civile et des instituts de recherche, sur la base du schéma pyramidal suivant<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> EL DIFRAOUI, A., UHLMANN, M., (2015), « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », *Politique étrangère*, 2015/4, p. 171-182.

<sup>21</sup> EL DIFRAOUI, A., UHLMANN, M., (2015), « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », *Politique étrangère*, 2015/4, p.171-182.

<sup>22</sup> ERSLEV ANDERSEN, L., (2015), « Terrorisme et contre-radicalisation : le modèle danois », *Politique étrangère*, 2015/2, p 173-173.



Le programme articule des campagnes de sensibilisation, des méthodes de détection, ou d'accompagnement des individus concernés. En 2011-2012, le gouvernement estime le plan trop large et propose une révision. Une méthode de signalement censée être plus efficace est mise en place : le signalement précoce (*early warning*), dès les premiers signaux perçus. L'objectif du plan est également d'encourager la réinsertion afin de donner un nouvel environnement aux radicalisés. Des mentors (anciens policiers notamment) sont recrutés afin d'approcher les individus et de les accompagner vers une sortie du processus. Le dispositif se concentre sur trois grandes villes : Aarhus, Copenhague et Odense.

À partir de 2014, le plan prend une nouvelle dimension avec la mise en place d'une plate-forme de signalement téléphonique disponible 24h/24, et d'une « maison de l'information » (*Infohus*). L'objectif est de déconstruire les récits djihadistes et d'inciter les jeunes partis en Syrie ou en Irak à rentrer.

La particularité du plan danois est l'implication d'une multitude d'acteurs sur tous les niveaux, et la réussite de ces partenariats. Très tôt, le Danemark comprend en effet que faire reposer les programmes sur les seuls services de renseignements ou de sécurité nuit à la confiance que les populations concernées ont en ces instances. Confiance nécessaire à la bonne conduite de la réinsertion ou des signalements par numéro vert. En revanche, les spécialistes notent que le programme se concentre sur les individus revenant de théâtres d'opérations extérieures comme la Syrie ou l'Irak. Ce biais entraîne une sous-évaluation de l'impact du contexte politique intérieur.

## 2.3. Le modèle anglais

Après le 11 septembre 2001, le gouvernement anglais met sur pied le programme *Contest* avec quatre axes : *Prepare, Pursuit, Protect, Prevent*. Ce dernier est au début peu développé, même si un sous-programme existe, *Channel*, dont l'objectif est d'identifier les individus à risque, d'évaluer la gravité du risque, et de proposer des mesures de soutien. Après les attentats de Londres, le gouvernement estime le programme peu ambitieux et le fait évoluer jusqu'au durcissement de la législation anti-terroriste à travers le *Counter terrorism and Security Act* en février 2015. Ce dernier oblige les institutions à « empêcher des individus de s'engager dans le terrorisme »<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> EL DIFRAOUI, A., UHLMANN, M., (2015), « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », Politique étrangère, 2015/4, p 171-182.

Contrairement à d'autres pays, le Royaume-Uni ne met pas en place de plate-forme téléphonique. Le signalement se fait par le biais des communautés musulmanes et des services sociaux locaux. Les informations sont ensuite directement envoyées aux services de renseignement britannique. Si le cas est estimé préoccupant, la personne est contactée et se voit proposer la possibilité d'échanger avec un acteur en charge de l'extrémisme violent. En 2013-2014, on compte au sein du dispositif Channel 1 281 cas, soit 58 % de plus par rapport à l'année précédente. Depuis le début du programme en avril 2007, près de 3 934 signalements ont été répertoriés

Une particularité anglaise réside dans le rôle des communautés musulmanes, sollicitées pour la mise en place du volet *Prevent*, notamment sur les signalements. Durant un temps, des groupes salafistes quiétistes sont aussi des interlocuteurs pour le gouvernement, mais cette pratique est suspendue dès 2011. La présence de repentis est toutefois régulière dans les formations ou tables rondes sur la liberté, le contre-discours ou le sentiment d'appartenance au Royaume-Uni.

## 3. Mise en place de la prévention de l'extrémisme violent

L'État français met en place à partir de 2014 une politique publique de prévention de la radicalisation. Il s'appuie à la fois sur la législation antiterroriste et sur tous les échelons institutionnels.

### 3.1. L'appareil législatif de la lutte contre la radicalisation

La prise en charge de la lutte antiterroriste et de la prévention de la radicalisation repose sur un cadre législatif très souvent élaboré en réponse à des événements violents sur ou en dehors du territoire. On note depuis quelques années une véritable inflation de la législation antiterroriste, tandis que la prévention du phénomène est, elle, relativement nouvelle, les premières mesures structurées datant de 2014.

Les attentats sur le sol français ne sont pas nouveaux. Le XIX<sup>e</sup> siècle connaît son lot d'événements souvent suivis de mesures législatives pour lutter contre le phénomène. Ainsi à la suite de ce qui est peut-être le premier attentat à la voiture piégée, rue Saint-Nicaise, le 24 décembre 1800, des moyens de lutte sont mis en place : le 4 janvier 1801, le Sénat avalise le principe de la déportation sans jugement, qui vise souvent les populations dites dangereuses<sup>24</sup>. En décembre 1893, à la suite des attentats anarchistes, sont votées les fameuses « lois scélérates ». Celles-ci offrent des pouvoirs extraordinaires à la puissance publique, permettant la répression des anarchistes (nommés dans la loi sous ce nom), des restrictions de la liberté de presse ou de réunion. Plus tard, lors de la guerre d'Algérie, un dispositif législatif est mis en place pour organiser les pouvoirs d'exception et l'état d'urgence<sup>25</sup>. Pourtant, ce n'est qu'en 1986 qu'est définie juridiquement la notion de terrorisme, avec la promulgation de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, loi qui comprend des mesures comme l'extension de la garde à vue, l'incrimination d'apologie du terrorisme, etc.

Depuis 1991, une succession de lois fait évoluer la lutte antiterroriste en augmentant les pouvoirs de police, la durée des détentions, les possibilités d'écoute ou encore les contrôles d'identité. A partir de 2012 et les attentats commis par Mohammed Merah, ce mouvement est encore amplifié par des lois, décrets ou circulaires<sup>26</sup>.

#### 3.1.1. Les outils législatifs de la prévention contre l'extrémisme violent

Plus récemment, à partir de 2014, la prévention de la radicalisation est également présentée comme un moyen central de lutte contre le terrorisme. Les départs en zone de combat de l'État islamique et l'enfance française des terroristes, notamment, ont contribué à l'organisation de ce type d'intervention.

En avril 2014, le plan national de lutte contre le terrorisme fait de la prévention de la radicalisation un volet essentiel de la lutte antiterroriste. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 avril 2014 met en place le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR). Un numéro vert qui permet les signalements est également créé, ainsi qu'un site internet dédié au sujet ([www.stop-djihadisme.fr](http://www.stop-djihadisme.fr)). Nous verrons que la diversité des indicateurs et la situation sur le terrain rendent complexes l'utilisation et l'efficacité de ce numéro vert. Le dispositif met également en avant le rôle majeur des préfets. Ceux-ci devront intervenir pour gérer les cas jugés préoccupants par le filtrage central du numéro vert. En mettant en place une cellule de suivi avec tous les partenaires locaux (services de police, collectivités locales, services sociaux, psychologues, experts, etc.), ils devront suivre les cas en proposant un accompagnement adapté avec l'aide des services pertinents et des associations engagées sur le sujet. Une prise en charge des familles est également jugée nécessaire. Considérant qu'il n'est pas possible « d'ignorer la dimension religieuse de la radicalisation », la

<sup>24</sup> FERRAGU, G., (2014), Histoire du terrorisme, Perrin.

<sup>25</sup> La loi 55-385 du 3 avril 1955.

<sup>26</sup> <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/trente-ans-legislation-antiterroriste.html>

circulaire préconise en outre de mobiliser des responsables religieux de confiance. Des voyages humanitaires pourront même être organisés. Le préfet est invité à empêcher les départs à l'étranger des jeunes qui « posent un risque » d'embrigadement. La circulaire conclut en insistant sur le rôle important du niveau national, notamment du CIPDR qui doit servir de référent et coordinateur.

Cette première circulaire est peu précise et l'application en sera complexe. Elle est renforcée par le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) du 9 mai 2016. Il n'a pas vocation à remplacer les actions du plan de 2014, mais les complète et les approfondit. Le plan élargit la palette d'acteurs à mobiliser : les clubs sportifs, l'Éducation nationale ou les Caisses d'allocations familiales (CAF) sont sollicités sur la prise en charge de la problématique. Les budgets dégagés sont fortement accrus, le plan promet 40 millions d'euros supplémentaires sur deux ans mais également des augmentations d'effectifs, notamment de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). La coordination entre acteurs et les partenariats sont encouragés : création d'une cellule de coordination au sein du CIPDR, réseaux d'opérateurs, renforcement de la complémentarité entre les échelons. Les villes sont invitées à se positionner sur le sujet, les maires et les préfets doivent « développer un volet de prévention de la radicalisation au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), « partout où la situation l'exige », et un plan d'action doit être inscrit dans chaque contrat de ville. Enfin, l'accent est mis sur la formation des acteurs, l'éducation aux « médias et à l'information » ainsi qu'à la « citoyenneté » par des projets éducatifs, notamment périscolaires.

### 3.1.2. La prévention de la radicalisation

Alors que les premiers plans de prévention de la radicalisation se mettent en place à partir de 2014, la France accuse un retard important vis-à-vis des pays étrangers d'une part, et de l'ampleur de la tâche d'autre part. Les premières mesures sont prises, avec les approximations que cela implique. Dernièrement, l'action publique, au niveau des collectivités notamment, semble entrer dans l'âge de raison : contrôle des dépenses et des actions, délégation à des prestataires plus attentivement sélectionnés, systématisation des procédures, notamment via le CIPDR, transparence. Le temps où quelques personnalités médiatiques proposaient puis appliquaient, à l'aide de fonds publics, des solutions, est révolu.

Pressions médiatiques et politiques forcent les autorités à réagir à partir de 2014, puis plus fortement encore depuis janvier 2015. Les départs en Syrie deviennent un problème public, alors que, semble-t-il nombreux, ils étaient jusque là peu connus du grand public. L'idée d'une radicalisation au cœur même du territoire surprend. Sommé de réagir, l'État s'empare de la question. Outre quelques couacs marginaux et peu représentatifs, comme le cas de Sonia Imloul<sup>27</sup>, cette politique a cristallisé les critiques. Le rapport des sénatrices Esther Benboussa et Catherine Troendlé dénonce un certain nombre de dérives. La première, dans un entretien à *La Gazette des Communes*, explique que « le résultat n'est pas assez sérieux et confine au bricolage. [...] On peut parler d'un relatif fiasco »<sup>28</sup>. Les subventions sont en effet multiples et importantes alors que l'efficacité des méthodes n'est pas toujours démontrée. Doumia Bouzar, figure de la « déradicalisation », bénéficie ainsi de financements importants sans pourtant présenter de modèle dont la réussite serait avérée. Le rapport dénonce également les actions mises en place dans le milieu pénitentiaire, qui ne semble pas à la hauteur des enjeux. Les « centres de déradicalisation » sont critiqués, tant ils semblent être des aberrations. Ils coûtent très chers et leur principe paraît absurde : inviter des personnes dites « radicalisées » à se présenter volontairement pour être « déradicalisées », c'est nier l'importance et l'ancrage cognitif du phénomène chez les individus concernés. En outre, les politiques de prévention de la radicalisation violente sont également faites de bricolages locaux. Les agents non formés sur le sujet s'emparent de la problématique et de l'injonction de l'État à repérer les cas troublants sur la question. Les indicateurs de « radicalisation » fournis par le CIPDR sont bien trop larges et englobent une palette de cas qui ne correspond pas à la réalité<sup>29</sup>. Les cas de signalements absurdes fleurissent et certaines communes voient remonter des dizaines de signalements quotidiens du jour au lendemain.

À partir de 2015, les collectivités vont s'investir en tenant compte des premiers errements<sup>30</sup>. Il faut d'ailleurs souligner la lucidité des fonctionnaires territoriaux, souvent très au fait des dérives possibles de ce type de dispositifs. Fortes des expériences passées, les collectivités se saisissent des outils et méthodes proposés par l'État, via le CIPDR notamment, pour mettre en place en fonction de leurs contraintes locales les actions qu'elles jugent appropriées. Les communes suivent souvent une feuille

<sup>27</sup> [http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/03/15/au-proces-de-sonia-imploul-les-debuts-chaotiques-de-la-deradicalisation\\_5094544\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/03/15/au-proces-de-sonia-imploul-les-debuts-chaotiques-de-la-deradicalisation_5094544_3224.html)

<sup>28</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/489492/a-ce-stade-la-deradicalisation-est-un-veritable-fiasco/>

<sup>29</sup> « Passage à des signaux de religiosité forts : barbe, voile intégral, djellabas, ou volonté de dissimulation ». Tableaux de synthèse des indicateurs de basculement dans le Guide interministériel de la prévention de la radicalisation du CIPDR, en annexe n°1.

<sup>30</sup> BOCKEL, J.L., CARVOUNAS, L., Rapport d'information du Sénat, n°483, p35

de route similaire. L'un des premiers chantiers concerne les formations et sensibilisations des fonctionnaires territoriaux eux-mêmes : les acteurs de terrain sont en effet souvent perplexes face à cette injonction de prendre en charge ce sujet. Plus tard, des formations s'adressent aux populations locales, qui semblent parfois méfiantes et sceptiques sur la question, comme le rapportent certaines des communes interrogées. Ensuite, sont mis en place des systèmes de prévention primaire à destination du public au sein des écoles ou des maisons de la justice et du droit, par des formations à la citoyenneté, à l'analyse des médias. Certaines communes vont jusqu'à ouvrir des espaces dédiés, notamment des lieux d'écoute et de conseils aux familles. Dans le cadre de la prévention, les collectivités ne peuvent aller beaucoup plus loin, même si la frontière est difficile à définir.

Les collectivités sont encore dans cette phase d'organisation de la prévention. Peu de dispositifs sont en place et réellement fonctionnels. L'État les somme d'agir rapidement, mais d'une part toutes ne se sentent pas concernées par la question, et d'autre part les contraintes locales pèsent sur ce qui peut être mis en place. En outre, un plan de prévention ne peut être pleinement efficace du jour au lendemain : les premières mesures ont été prises trop rapidement et les erreurs multiples. Actuellement, les communes d'Île-de-France commencent tout juste à saisir les outils et les méthodes pour organiser la prévention. Certaines villes comme Villiers-le-Bel sortent d'une première phase de formation et de sensibilisation des fonctionnaires territoriaux et des populations. D'autres, comme Sarcelles, se sont lancées dans d'ambitieux plans de prévention, avec structures dédiées, création de postes et contrat avec des associations (l'AFVT en l'occurrence). Aujourd'hui, c'est l'accueil associatif qui semble être le volet privilégié par l'État, explique au cours d'un entretien un responsable de la Miviludes : insertion professionnelle, retour vers la famille et reconnexion avec une vie plus classique sont des méthodes qui permettent aux individus concernés de sortir du parcours d'engagement vers la violence. L'idéal de « déradicalisation » qui semblait exister dans les premiers temps est aujourd'hui évanoui : il s'agit plus simplement d'éviter l'entrée dans la violence. Le reste concerne les services régaliens de l'État.

## **3.2. Un dispositif multi niveaux**

Bien que les collectivités locales soient engagées sur le sujet, c'est bien l'État qui donne la première impulsion début 2014 avec les plans mentionnés ci-dessus. En outre, c'est lui qui définit le cadre d'intervention des collectivités. Possibilités et limites sont liées aux compétences juridiques des institutions.

### **3.2.1. L'État coordinateur au niveau national**

L'État joue un rôle primordial en ce qu'il impulse et organise l'action publique de prévention de la radicalisation via diverses institutions. C'est par la création de pôles radicalisation au sein d'instances classiques que s'actualise la prise en charge par l'État de cette problématique. Au cours des dernières années, de nombreuses institutions se voient en effet dotées de nouvelles compétences et moyens. Citons trois exemples. La Miviludes est chargée d'examiner l'extrémisme violent sous l'angle des dérives sectaires. Le CIPD devient le CIPDR (ajout du « R » pour radicalisation) et se voit confier un rôle important dans l'installation à l'échelle nationale du plan de lutte, aussi bien par les moyens qu'il distribue que par la manière dont il examine et coordonne la mise en place sur le terrain. D'autres institutions se positionnent sur le sujet, l'INHESJ ou l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) nouvellement créé.

Le CIPDR est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'Intérieur. Il réunit les ministres qui jouent un rôle sur le sujet (Affaires Étrangères, Éducation nationale, Défense, etc.). Initialement chargé de la prévention de la délinquance, le CIPDR a vu son champ de compétences englober la problématique de la radicalisation. Il fixe les orientations en matière de prévention et coordonne les actions au niveau national. Concrètement, le CIPDR pilote le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD), assure des formations (20 000 agents publics et acteurs sociaux ont été formés depuis 2015), ou diffuse des supports à destination des collectivités sur son site internet.

La Miviludes est également sollicitée par l'État dans le cadre de la prévention de la radicalisation en tant qu'organisme spécialiste des dérives sectaires. Cette manière d'aborder la radicalisation pose problème. Le rapport 2015 de la Miviludes souligne ainsi que « relever ce que la radicalisation et le phénomène sectaire ont en commun, à savoir l'adhésion inconditionnelle à un corpus de croyances du fait de l'appartenance à un groupe, ne conduit pas à réduire l'un à l'autre. » Liberté de pensée, religion, dérive sectaire s'entrecroisent dans le cas du djihad islamique, d'où la complexité du sujet. De nombreux cas signalés à la Miviludes n'entrent pas dans son champ de compétence, qui ne concerne que les situations de sujétion. Parmi ses missions, la Miviludes recueille des signalements et ceux-ci sont parfois très éloignés de l'extrémisme violent, bien qu'ils y soient assimilés par ceux qui contactent les services : querelles de voisinage, paranoïa, calomnie, etc. Les signalements jugés préoccupants et sérieux sont transmis aux plates-formes compétentes : CNAPR et EMOPT. En outre, la Miviludes propose des formations à destination des collectivités souvent axées sur le processus de radicalisation.

L'INHESJ s'est également positionné sur le sujet. Rattaché au Premier ministre, il s'agit d'un organe d'expertise sur les questions de sécurité et de justice. Il était donc naturel pour lui de s'emparer de la question de la radicalisation une fois celle-ci à l'agenda politique. L'INHESJ produit des études sur le sujet et dispense, comme les autres organismes, des formations aux collectivités territoriales.

Bien que coordonnée au niveau national, la prévention de la radicalisation est mise en œuvre par le niveau local.

### **3.2.2. Les régions en marge du dispositif**

Les régions apparaissent peu dans les plans gouvernementaux de lutte contre la radicalisation, leurs compétences en matière de sécurité ou de prévention étant étroites. Pourtant, certaines d'entre elles se saisissent du sujet. C'est le cas de l'Île-de-France. Cette dernière promeut un plan de prévention contre la radicalisation qui s'appuie en grande partie sur les associations<sup>31</sup>. Plus précisément, la région propose l'établissement d'une « charte de la laïcité et des valeurs de la République » dans les services publics, entreprises, mais également associations. Des subventions seront attribuées pour s'assurer de la transmission des valeurs de la charte précédemment établie, notamment via des « organismes reconnus pour leurs compétences et spécialisés dans la défense des droits ». Un référent régional devra être investi par les fédérations régionales sur la question de la laïcité et ces associations devront mettre en place un plan de transmission des valeurs. La région demande également aux « fédérations régionales sportives, de jeunesse et d'éducation populaire » de former un réseau d'alerte en lien avec les instances nationales. Ce que doivent déjà faire les travailleurs sociaux et bénévoles avec le numéro vert du CNAPR, cette injonction étant donc simplement le rappel d'une politique nationale. Comportements, dérives ou « signes de radicalisation » devront être scrutés et rapportés aux organes compétents. Enfin, le plan ne manque pas de préciser que les résultats devront être mesurés, quantifiés et communiqués, sans précision méthodologique.

### **3.2.3. Le département comme échelon stratégique**

Le département, en tant qu'échelon de proximité, est au cœur des plans de prévention. Dès la circulaire du 29 avril 2014, le ministre de l'Intérieur demande au préfet de département la création d'une cellule de suivi, dont les fonctions et la composition ne sont pas clairement définies. Peu mobilisés, les départements sont rappelés à l'ordre dans une instruction du 19 février 2015 qui menace de couper les fonds du FIPD en cas de non-exécution. Depuis, le plan du CIPDR de 2016 a apporté des précisions quant au rôle de ces cellules. Celles-ci étudient les signalements d'individus dits « radicalisés » dans une perspective de prise en charge sociale. En fonction des cas, la cellule est composée des associations concernées, de la PJJ, de psychologues, de travailleurs sociaux, de personnels de l'Éducation nationale, de la CAF, etc. L'objectif est de mesurer l'importance ou la dangerosité du cas et de proposer des suivis sociaux en conséquence, via les associations ou un service judiciaire. Outre la centralisation des informations, l'objectif est la coordination des différents services et des institutions locales afin d'éviter les redondances sur le territoire.

Les délégués du préfet, créés en 2008, chargés notamment du suivi du contrat de ville, ont également un rôle dans les politiques publiques de prévention de la radicalisation. Participant aux cellules de

---

<sup>31</sup> Rapport de juillet 2016, N°CR 143-16.

suivi, ils font le lien entre acteurs locaux et départements. Ils jugent également de la pertinence de la répartition des fonds du FIPD et suivent les actions financées par le fonds.

En pratique, les départements ont plusieurs manières de se saisir de la prévention de la radicalisation. Les cellules de suivi en sont l'illustration, comme le montre le rapport du Sénat<sup>32</sup>. Dans le département du Bas-Rhin par exemple, il existe quatre cellules : détection, accompagnement, un comité partenarial départemental et une cellule prévention. Dans le Val-d'Oise, on compte trois cellules : une première gère les signalements, une deuxième les échanges d'informations et une troisième la prise en charge des individus et des familles. En Saône-et-Loire, une réunion hebdomadaire traite les nouveaux signalements, une cellule restreinte examine les cas préoccupants et une cellule partenariale orchestre les réseaux et les partenariats.

Bien que les départements se soient emparés de la thématique, le fonctionnement de ces cellules laisse parfois à désirer. Ainsi, l'une des communes du Val-d'Oise que nous avons contactées nous fait part de l'absence de relation avec la cellule départementale, alors même qu'elle se trouve sur un territoire fortement concerné par le sujet. La directrice de la prévention souligne notamment l'absence de technicien dans la cellule préfectorale, empêchant tout un pan d'informations et de compétences de circuler. Toutefois, les préfetures semblent bien investir le sujet. Un responsable de la Miviludes nous explique que les sous-préfets sont extrêmement présents aux formations, au centre des dispositifs.

### 3.2.4. Les communes au cœur du dispositif

Les communes occupent aussi une place prépondérante dans les dispositifs de prévention de la radicalisation, en tant que pivot de la prévention en général, comme en dispose l'article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure. Les maires se sont de plus investis depuis quelques années des enjeux locaux de sécurité et la gestion de la tranquillité quotidienne est aujourd'hui une compétence légitime pour les communes<sup>33</sup>. L'État désigne les municipalités comme l'échelon pertinent de la politique de prévention de la radicalisation. Par leur connaissance du terrain, des populations et les outils qu'elles peuvent théoriquement mobiliser, celles-ci semblent en effet les plus à même de mener les actions. Pourtant, les élus et fonctionnaires sont souvent seuls et démunis face à la radicalisation. Sommées d'agir vite et bien, les communes ne peuvent pourtant inscrire leur action que dans le temps long : c'est l'un des principes de la prévention.

Pour schématiser, les villes se divisent en deux grandes catégories : celles qui renvoient la responsabilité de la gestion de l'extrémisme violent à l'État et celles qui s'emparent de la question par l'élaboration d'actions locales. Entre ces deux pôles, il existe une multitude de possibilités : délégation à des associations, mise en place de mesures cosmétiques ou marginales, etc.

Avant même le diagnostic local, il est donc nécessaire de mobiliser élus et fonctionnaires qui ne souhaitent pas toujours se saisir de la question. Si la commune décide d'entrer en action, l'étape du diagnostic semble fondamentale bien que complexe : comment cartographier la ville, cerner les besoins en matière de lutte contre la radicalisation ? Les maires se sont à ce propos élevés contre l'impossibilité d'avoir des informations de la part de l'État sur les fameux « fichés S ». La plupart du temps, ils s'appuient sur la connaissance de la ville qu'ont des fonctionnaires, des travailleurs sociaux, des éducateurs de rue, des policiers. Il s'agit d'un diagnostic lacunaire, empirique, plutôt que d'une radiographie exhaustive de la situation locale.

Mobiliser les acteurs et diagnostiquer la situation passent par la formation et la sensibilisation. Après deux ans de politique publique de prévention de la radicalisation, la plupart des communes investies sur le sujet ont placé la question de la formation des agents au cœur des dispositifs. À Villiers-le-Bel, plusieurs cycles de formations sont mis en place à destination des fonctionnaires et élus, mais également de la population. Pour les premiers, l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), la Miviludes et des sociologues sont mobilisés pour revenir sur les fondements théoriques de l'extrémisme violent et la lutte contre le terrorisme. Des tables rondes sur la laïcité et l'universalisme républicain sont organisées et deviennent le lieu d'échange sur l'appréhension de cette action publique. La ville organise également une université populaire sur les médias, la violence politique, le terrorisme, la citoyenneté et organise à destination de la population des sorties au Parlement ou au tribunal.

<sup>32</sup> BOCKEL, J.L., CARVOUNAS, L., *Rapport d'information du Sénat*, n°483

<sup>33</sup> LE GOFF, T., (2005), « L'insécurité « saisies » par les maires. Un enjeu de politiques municipales, *Revue française de Science Politique*, 2005/3, vol. 55, p 415-444.

Outre ses sessions de formation, l'action publique passe par la mise en place de dispositifs de prévention. Le PART indique que le contrat de ville doit comporter des propositions sur le sujet, le CLSPD doit également se doter d'un volet prévention de la radicalisation. Il est pourtant très complexe pour les communes de concrétiser cette proposition. La réalisation ou l'inscription de propositions concrètes nécessite une analyse commune de l'extrémisme violent entre techniciens, élus, fonctionnaires, très difficile à obtenir, alors que tous les personnels ne sont pas encore formés ni ne possèdent la même culture professionnelle. Certains acteurs ont ainsi le sentiment que la commune bascule vers la prévention secondaire en s'engageant trop fortement dans cette action. Les villes se contentent souvent d'inscrire des propositions générales sur le sujet dans les contrats de ville. De plus, les consignes du PART ou des divers plans et rapports sont très générales et peu concrètes.

La ville doit donc seule définir des publics cibles, des espaces prioritaires, les fonctionnaires compétents, mener un diagnostic, etc. Au total, « les maires sont perdus face à un mouvement qui les dépasse, la radicalisation »<sup>34</sup>, alors même qu'on parle parfois d'engager leur responsabilité juridique dans le cas d'une mauvaise appréciation du risque de radicalisation sur leur commune<sup>35</sup>.

### 3.2.5. Les associations en renfort

Les collectivités qui prennent en charge la lutte contre l'extrémisme violent s'appuient très souvent sur les associations. Soit qu'elles renvoient tous les cas qui leur sont rapportés à des associations locales positionnées sur le sujet, soit qu'elles lancent des appels d'offres sur le sujet. Dès lors, les associations ont une position centrale dans l'action publique. Elles sont pourtant des acteurs particuliers dont la vocation première n'est pas de remplacer l'État. Leur statut privé, le très faible contrôle sur leurs activités, la multiplicité de profils des bénévoles en font des acteurs disparates peu soumis aux logiques institutionnelles, pourtant essentiels aux communes qui ne peuvent se charger seules de la prévention de la radicalisation.

En pratique, les associations que nous avons pu observer sont très présentes sur le terrain de la formation des agents publics et des populations, au côté des agences de l'État (Miviludes, CIPDR, etc.). La préfecture de l'Essonne, par exemple, organise dans ses locaux des formations dédiées aux travailleurs sociaux au contact du public, dispensées par l'association Olympio. L'AFVT encadre plusieurs formations et intervient notamment pour la ville de Sarcelles. L'association a en effet remporté l'appel d'offres local pour « revivifier le sentiment d'appartenance à la communauté nationale » avec des conférences, universités populaires et stages.

Nous avons pu assister à plusieurs formations dans différentes associations au cours de notre enquête de terrain. Très disparates, ces formations sont plus ou moins pertinentes, plus ou moins adaptées aux publics et proposent des angles différents. Plus ou moins pertinentes parce que, dans un temps restreint, il est complexe de couvrir le sujet sous plusieurs angles. Une perspective est souvent privilégiée : bien que les formateurs précisent au début des formations qu'il ne s'agit que d'un angle théorique, les publics formés en grossissent l'importance, selon les discussions que nous avons pu avoir avec eux. Les formations sont également plus ou moins adaptées parce que les formateurs ne répondent pas toujours aux demandes des publics, très spécifiques et ancrées sur un terrain particulier. Les éducateurs spécialisés sont souvent à la recherche de propositions clés en main pour gérer les interactions avec les jeunes, tandis que les quelques psychologues que nous avons pu voir en formation sont à la recherche de paradigmes plus généraux. Les définitions de la « radicalisation » n'étant pas unifiées, les manières d'aborder l'extrémisme violent peuvent varier. Certaines formations mettent l'accent sur l'informatisation et le rôle des réseaux sociaux par exemple, tandis que d'autres axent leur propos sur une vision plus centrée sur la laïcité ou l'intégration.

Les associations peuvent également jouer un rôle d'expertise auprès des villes. Le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) et sa déclinaison européenne l'European Forum for Urban Security (EFUS) exercent une fonction fédératrice auprès des collectivités locales. Ce réseau de villes permet de centraliser les expériences locales, conseille les communes, les accompagne, soutient les élus et promeut le rôle stratégique des collectivités dans la prévention de l'extrémisme violent. En outre, il dispense de nombreuses formations et réalise des diagnostics locaux. Un document propose ainsi un certain nombre de propositions pratiques à destination des collectivités, en tenant compte des contraintes budgétaires et humaines de ces institutions<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/499835/prevention-de-la-radicalisation-le-rapport-bockel-carvounas-veut-mieux-impliquer-les-maires/>

<sup>35</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/435393/prevention-de-la-radicalisation-la-responsabilite-du-maire-peut-elle-etre-engagee/>

<sup>36</sup> Collectif, (2016), *Rapport de European Forum for Urban Security*, Prévenir et lutter contre la radicalisation à l'échelon local.

### **3.3. Mise en oeuvre de la prévention de la radicalisation**

La mise en œuvre de la prévention de la radicalisation et la coordination entre les niveaux institutionnels soulèvent la question des relations entre les différents échelons. Souvent seules, les communes utilisent finalement des dispositifs déjà éprouvés.

#### **3.3.1. La déconnexion entre les niveaux**

Cette action publique multiniveaux nécessite une coordination entre partenaires et institutions. Si celle-ci est théoriquement prévue par l'existence de référents et des cellules de veille au niveau départemental, elle n'est pas toujours effective.

L'État semble lointain pour les communes. D'une part, celles-ci se plaignent de l'absence de visibilité sur l'ampleur de l'extrémisme violent sur leur territoire ; d'autre part, les moyens financiers ne semblent pas à la hauteur, malgré l'importance des fonds consacrés à l'extrémisme violent du FIPD. En premier lieu, l'importance du diagnostic avant la mise en place d'une politique publique pousse les élus à demander à l'État un plus grand partage d'information, notamment ce qui relève du renseignement auquel n'ont pas accès les maires normalement. Les procédures de signalement mises en place au niveau local (par le biais des associations notamment) ne suffisent pas à comprendre l'ampleur ou, à l'inverse, l'absence de problèmes au niveau local. De plus, les travailleurs sociaux mobilisés pour leur connaissance du terrain se trouvent soudain chargés de mesurer quelque chose qui ne semblait pas jusque ici être un problème. Compte tenu de la largesse des indicateurs retenus par le CIPDR, les signalements sont souvent beaucoup trop nombreux pour être significatifs. Tout devient motif de suspicion. Sans pour autant donner des informations individuelles et nominatives, l'État pourrait proposer aux communes une radiographie de la situation, comme le demande le FFSU. En second lieu, les fonds semblent insuffisants au regard de l'injonction de l'État à prendre en charge le phénomène. Dans le Val-d'Oise, les ressources du FIPD sont allouées aux dépenses d'infrastructures, et les communes se trouvent forcées de financer sur leurs deniers propres les formations, au détriment d'actions de prévention de la délinquance générale.

Les agences comme le CIPDR, la Miviludes et d'autres semblent très lointaines pour de nombreuses communes, qui ne comprennent pas les indicateurs et les méthodes tant elles sont générales.

Les rapports entre les départements et les communes ne sont pas non plus évidents. Si les cellules de veille des cabinets du préfet sont censées faire le lien entre terrain et niveau décisionnel, la composition de ces réunions ne semble pas permettre une telle remontée d'information, bien que cela soit fortement variable d'un territoire à l'autre. Certaines communes témoignent n'avoir aucun lien et aucune aide de la part du département, alors même qu'elles estiment avoir un besoin sur le territoire et tentent de mettre en place quelques actions de prévention.

*A contrario*, les partenariats au niveau local semblent fonctionner, puisqu'ils s'appuient sur les réseaux classiques du CLSPD. Dans les villes où ces échanges sont anciens, la nouveauté du sujet n'en altère pas la teneur.

#### **3.3.2. Dispositifs anciens, contenus nouveaux**

La prévention de la radicalisation mobilise toutes les institutions. Pourtant, bien que nouveau, l'enjeu s'inscrit dans une politique de prévention somme toute classique, notamment dans les outils qu'elle utilise. Les méthodes et consignes diffusées par les institutions et l'État proposent souvent de mettre au premier plan des organismes déjà impliqués dans la prévention classique : les écoles, les CAF, les services sociaux, etc. Finalement, les dispositifs sont souvent anciens, tandis que les contenus sont adaptés à ce qui est devenu un nouveau problème public. Au niveau local, les communes adoptent aussi ce type de stratégie, d'autant qu'elles n'ont pas nécessairement les budgets, personnels ou compétences pour créer des structures *ad hoc*. Le risque est évidemment de mettre de côté les dispositifs classiques ou de les vider de leur contenu, alors qu'ils semblent complémentaires.

## 4. Les difficultés et effets pervers de la prévention de l'extrémisme violent

La précipitation, la mise en place récente, la complexité du sujet et l'inexpérience des agents locaux entraînent de nombreuses difficultés dans l'action locale de prévention de la radicalisation. Avant de les aborder, il faut toutefois rappeler que celles-ci sont à nuancer au regard de la nouveauté de l'action d'une part, et de la faiblesse de notre échantillon d'étude d'autre part. Pour autant, selon les acteurs nationaux interrogés, certains obstacles semblent constants dans toutes les communes.

### 4.1. L'évaluation

L'action publique, aujourd'hui, suppose diagnostic en amont puis évaluation en aval. Souvent chiffrées, ces évaluations qui semblent désormais évidentes ne le sont pourtant pas en pratique.

#### 4.1.1. Le problème du diagnostic

Le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) et le *Guide interministériel de prévention de la radicalisation* du CIPDR indiquent qu'il est nécessaire de procéder à une évaluation de la situation sur un territoire avant de mettre en place l'action publique. Dès lors se pose la question pour les collectivités des moyens de diagnostic. Si pour la délinquance classique, il est possible de s'appuyer sur les chiffres policiers ou les faits relevés par les services de la ville, il est plus complexe de mesurer le « degré de radicalisation » d'un territoire ou l'emprise de l'extrémisme violent sur une commune. Les différents plans s'appuient pourtant sur l'idée que les collectivités locales connaissent mieux le territoire que l'État, alors même que celui-ci refuse aux collectivités les informations du renseignement. Dès lors, s'il est fondé d'estimer qu'elles sont plus aptes à agir, il est plus juste de dire qu'elles ont une connaissance complémentaire du territoire de celle de l'État, plutôt qu'une connaissance plus approfondie.

Le diagnostic passe *a priori* par l'identification des personnes « radicalisées ». Il est donc en même temps la mission première des collectivités : le signalement. Très tôt, des méthodes de signalement sont proposées puis rapidement controversées<sup>37</sup>. Changement d'habitude vestimentaire ou alimentaire, rupture avec l'environnement, des modifications très précises sont évoquées qui, prises une par une, sont des épiphénomènes : « rejet ou remise en cause de l'autorité », « investissement financier exorbitant dans un domaine exclusif », « communication compulsive par sms », « imperméabilité aux critiques », etc. Cette combinaison conduit finalement à une méfiance généralisée avec un nombre de signalements sans proportion avec le problème réel. Les premiers mois, les travailleurs sociaux, les agents de terrain signalent toute nouveauté. C'est pourtant bien l'addition de tous ces facteurs qui est un indicateur, plutôt que des changements à la marge. Le faisceau d'indices que constituent ces changements n'est rien de plus que l'indication d'une éventuelle radicalisation.

#### 4.1.2. L'impossibilité de chiffrer l'efficacité

Diagnostic *a priori*, mesure de l'efficacité *a posteriori* : c'est ce que demande par exemple la région Île-de-France aux associations qui ont bénéficié des subventions. Il s'agit d'une demande légitime et les quelques affaires de détournement de fonds<sup>38</sup> sont là pour le rappeler. Pourtant, la mesure de l'efficacité n'est pas évidente. Toujours difficile, elle biaise en plus la pratique et les résultats.

On peut mesurer l'efficacité à partir du nombre de personnes prises en charge par les associations et l'État. L'UCLAT fournit ainsi des chiffres que l'on retrouve dans un certain nombre de rapports pour prouver la nécessité de la prise en charge et l'activité des services. Au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), 17 393 individus sont inscrits :

<sup>37</sup> Tableaux de synthèse des indicateurs de basculement dans le « Guide interministériel de la prévention de la radicalisation » du CIPDR.

<sup>38</sup> [http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/03/15/au-proces-de-sonia-imploul-les-debuts-chaotiques-de-la-deradicalisation\\_5094544\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/03/15/au-proces-de-sonia-imploul-les-debuts-chaotiques-de-la-deradicalisation_5094544_3224.html)

- 7400 signalés par les préfetures via les états-majors de sécurité,
- 5346 signalés par la population via le CNAPR,
- 5799 cibles pour la gendarmerie ou les services de police<sup>39</sup>.

Si ces chiffres, que l'on peut décliner au niveau local, démontrent l'activité des services, ils ne sont en aucun cas une mesure de l'efficacité. Ils ne disent rien de la justesse de ces signalements, ni du degré de prise en charge, ni même du nombre insaisissable de radicalisés potentiels. On ne peut de plus pas savoir si l'individu signalé serait allé au bout de la démarche.

Si tant est qu'un chiffrage soit possible, il est nécessaire d'être attentif sur les biais potentiels de sa production et ses conséquences sur l'action. La mise en place d'indicateurs chiffrés dans les services publics conduit, comme cela a déjà été montré<sup>40</sup>, à une modification des pratiques afin de répondre aux demandes de l'évaluation plutôt qu'à celles des usagers : privilégier les actions et méthodes qui rendent les statistiques meilleures d'un point de vue managérial et non plus de l'efficacité réelle. Dans le cas de la radicalisation, sujet mouvant et intime pour les individus, le sujet semble plus complexe encore. Pour autant, alors que l'action locale se met doucement en place, l'évaluation reste un enjeu central.

## 4.2. Les contraintes humaines

La prévention de la radicalisation au niveau local s'inscrit toujours dans un contexte particulier propre au territoire. Les contraintes sont multiples, liées au territoire lui-même, à ses acteurs, à l'état des finances, etc. Nous insisterons ici sur deux types de contraintes humaines, la volonté politique des élus et la formation des agents.

### 4.2.1. La volonté politique

La mise en place de toute politique requiert une volonté politique. Malgré les multiples injonctions de l'État à prendre en charge la radicalisation au niveau local, un grand nombre de communes en Île-de-France refusent de se saisir du sujet. Outre le manque de moyens, deux motifs reviennent très régulièrement : la non-compétence de l'échelon communal sur le sujet et l'absence d'enjeu de radicalisation sur le territoire.

De nombreux maires et élus estiment que la lutte contre le terrorisme est du ressort de l'État, que les communes ne peuvent s'engager sur le sujet d'aucune manière, et sûrement pas de manière efficace. Derrière ce discours se cache souvent un manque d'informations, mais également la volonté de ne pas froisser les populations locales ou de commettre d'impairs tant le sujet est délicat et répercuté nationalement par les médias. Les quelques communes dont les initiatives se sont révélées inefficaces ou malvenues ont ainsi vu la presse leur faire mauvaise publicité.

Régulièrement, les élus estiment également que l'enjeu de radicalisation n'est pas premier, voire inexistant sur leur territoire. C'est le cas de nombreuses communes de l'Ouest parisien, comme si la socio démographie locale prévenait contre le terrorisme. Les nombreuses études sur l'extrémisme violent, notamment les travaux de Farhad Khosrokhavar<sup>41</sup>, montrent pourtant que la classe sociale d'origine n'est plus un rempart contre l'engagement vers l'extrémisme violent.

### 4.2.2. Le manque de formation

La prise en compte de l'extrémisme violent, en tant que nouveau sujet pour les collectivités, se heurte à une méconnaissance des agents et des publics. Méconnaissance théorique, mais également manque de pratique sur le terrain et difficulté à aborder le sujet ou résoudre les conflits et situations nouvelles. Lors des formations auxquelles nous avons assisté, les travailleurs sociaux, animateurs psychologiques ou enseignants, relatent des anecdotes qui montrent toutes la difficulté de gestion de

<sup>39</sup> BOCKEL, J.L., CARVOUNAS, L., *Rapport d'information du Sénat n°483*, p 35.

<sup>40</sup> DE MAILLARD, J., JOBARD, F., (2015), *Sociologie de la police*, Armand Colin, Coll. « U » et DESROSIERES, A., (2010), *La politique des grands nombres*. Histoire de la raison statistique, La Découverte.

<sup>41</sup> KHOSROKHAVAR, F., (2016), *Prisons de France*, Robert Laffont.

situations auparavant non problématiques, aujourd'hui très complexes à traiter en raison de ce qu'elles soulèvent dans l'inconscient collectif (attentat, peur, etc.).

« Que faire, demande une directrice de crèche, quand un père refuse de me serrer la main ? » Il s'agit bien d'un indicateur du CIPDR, pour autant, difficile de le signaler. La question est habilement résolue par la formatrice qui propose de le prendre comme un geste discriminatoire envers les femmes, et donc problématique. Le signalement suivra si les éléments s'accumulent. Les formations proposent souvent de petits jeux de rôles pour tenter de cerner les meilleures postures à adopter. Exemple d'une situation : « Une mère vient voir des animateurs à la fin d'une journée de centre de loisirs. Elle explique qu'elle pense que son enfant se radicalise, ce sont ses mots. Que faire ? », ou encore, « Lors d'une réunion publique sur la laïcité, vous proposez de parler des musulmans. On vous taxe en retour d'islamophobe. Que faire ? ».

Les formations mises en place pour les professionnels permettent de résoudre partiellement ce type de questionnements en proposant une mise à distance des concepts et en expliquant le fonctionnement de la radicalisation ou les méthodes disponibles auprès des personnels, qui n'ont pas nécessairement connaissance de tous les outils à leur disposition.

Pour autant, les formations comportent également des travers et des limites, par l'angle qu'elles privilégient pour aborder la question, trop théorique ou trop éloigné des préoccupations locales et des questions des agents par exemple. L'une d'entre elles notamment, à laquelle nous avons assisté, se focalise sur l'embrigadement sur internet au travers des réseaux sociaux et des jeux vidéo. Bien que juste dans le traitement, cette focale sur l'un des aspects du processus d'engagement vers l'action violente pousse le public de la formation à exagérer l'importance de cet angle d'analyse. Constatant que la plupart des jeunes de leur entourage jouent aux jeux vidéo et utilisent les réseaux sociaux, certains agents, en sortant de la réunion, se sentent démunis face à ce qui leur apparaît être un déferlement de terrorisme et de manipulation sur tous les écrans.

Ainsi, il peut être aussi pertinent de proposer une évaluation ou un suivi des formations dispensées aux agents et au public, la diversité des intervenants et des associations ou organismes étant souvent un gage de qualité.

## **4.3. Les dérives de la lutte contre l'extrémisme violent**

Menées dans la précipitation dans une période politique complexe, les politiques publiques de prévention de la radicalisation ne sont pas sans entraîner dérives et effets pervers. L'exigence de sécurité conduit ainsi à des déviations de l'action publique, notamment dénoncées dans un rapport de la commission nationale consultative des droits de l'homme en 2017. Nous insisterons ici sur trois points marquants de notre terrain d'enquête : le risque de prédiction, la liberté de penser et l'envahissement du renseignement.

### **4.3.1. Prévention et prédiction**

La logique de signalement est liée à la détection des personnes susceptibles de s'engager vers la violence. Les signaux proposés par le CIPDR sont au cœur de cette logique. L'objectif est de distinguer la normalité et les comportements relevant de la radicalisation, alors même que les contours des signaux sont flous. On fonde ainsi la possibilité de ficher un individu selon des critères non valables pris un par un, et douteux pris dans leur ensemble. Nombre d'entre eux concernent des attitudes adolescentes classiques, qui rendent ainsi suspecte une grande partie de la population : contestation de l'autorité, changement de comportement soudain, rupture avec la famille, etc.

Quelle que soit la pertinence des signaux retenus, cette logique est déjà contraire à plusieurs principes fondamentaux du droit pénal, puisqu'elle s'inscrit dans une logique prédictive : la « radicalisation », le comportement, ne peut être un motif d'accusation pénale. Faire d'un faisceau de signaux l'indication d'un comportement futur repose sur plusieurs postulats contestables :

- la discrimination des individus selon leur apparence et leur comportement,
- la construction d'une relation de cause à effet là où il n'y a que corrélation,
- la logique de condamnation des comportements plutôt que des actes.

En outre, la méthode qui consiste signaler et lutter contre la radicalisation par détection de signaux s'avère plutôt inefficace. Dès lors qu'elle est publique, elle ne détecte plus les véritables cibles, qui, évidemment, font tout pour brouiller les pistes et ne pas entrer dans le cadre de ces signaux.

En pratique, les agents publics sont cernés entre cette injonction à signaler les cas qu'ils rencontrent, et l'impossibilité d'utiliser sérieusement ces critères. Au regard de l'inquiétude que suscite la radicalisation dans les zones les plus touchées, et de cette volonté de tout détecter, les fonctionnaires, bénévoles associatifs ou familles sont ainsi souvent obligés d'utiliser leurs moyens propres, des bricolages théoriques personnels, ou l'expérience des années précédentes pour tenter de détecter les individus concernés.

La méthode de signalement relève ainsi de la mesure du risque et de la dangerosité des individus, proposant un traitement institutionnel de ceux qui sont estimés problématiques sans avoir encore agi.

### 4.3.2. L'envahissement du renseignement

« Des comportements considérés jusque ici comme anodins deviennent, aux yeux de certains, suspects depuis les attentats »<sup>42</sup> de 2015 explique une directrice du service « prévention-sécurité » d'une ville d'Île-de-France. C'est l'un des effets de cette logique du soupçon de la politique de signalement : la mise en place d'un contrôle social généralisé produit par les agents de terrains, les familles, les associations, tous les acteurs investis dans cette action publique. Outre les questions éthiques que pose cet envahissement du renseignement, il génère en pratique des effets contreproductifs dans la lutte contre le terrorisme et la délinquance en général.

La transformation du rôle des travailleurs sociaux tout d'abord qui, d'agents au contact du public dans un idéal d'assistance, sont amenés à devenir relais du renseignement. Ces éducateurs de rue, assistants sociaux, animateurs sont donc dans une position d'équilibriste intenable. D'un côté, ils doivent mener un travail classique d'accompagnement et de suivi social des familles et des individus signalés. Ce travail n'est possible qu'à la condition d'instaurer une relation de confiance entre les parties, surtout dans le cas d'informations confidentielles. De l'autre, les travailleurs sociaux doivent également mener un travail de renseignement souvent interprété comme de la dénonciation et de la trahison, inconciliable avec leur cœur de métier. Ces agents ne sont pas formés sur ce sujet. Que ce soit sur eux, par le travail supplémentaire induit, sur l'éthique de la profession, et sur les usagers, ce dédoublement conduit à l'effondrement des deux rôles : impossible d'accompagner, impossible de signaler.

L'importance du renseignement et du soupçon dans le quotidien conduit les usagers et les « radicalisés » éventuels à s'éloigner des institutions. La crainte d'être signalé, à tort ou à raison, alors que les agents au guichet deviennent des agents de renseignement, pousse à éviter les institutions qui sont censées accompagner. L'expérience a été menée dans les pays étrangers dans lesquels plus les services de renseignements étaient présents dans le processus, moins ils étaient efficaces. Alors que des efforts considérables sont faits pour renforcer la « cohésion nationale », notamment dans les multiples formations à la laïcité ou à la citoyenneté, cette méfiance contribue à accroître l'hostilité envers les institutions et les agents. Au-delà, cette défiance, au sein même des familles qui peuvent joindre le numéro vert, accélère le repli sur soi, la rupture avec l'environnement ou la défiance envers l'autorité – autant de signaux de radicalisation pour le CIPDR.

Le contrôle social induit par les procédures de signalement est ainsi fortement contreproductif. Bien que nécessaire, le renseignement territorial ne peut dédoubler ainsi les fonctions des institutions et des personnes, qui, en situation d'ambivalence, ne peuvent mener à bien aucune des tâches.

### 4.3.3. Les dangers de la « déradicalisation »

Le terme « déradicalisation », encore moins précis que celui de « radicalisation », est régulièrement employé par les médias, les pouvoirs publics et les acteurs locaux. Il recouvre un spectre large d'actions et induit des méthodes contraires aux libertés, comme le montre la CNCDH<sup>43</sup>.

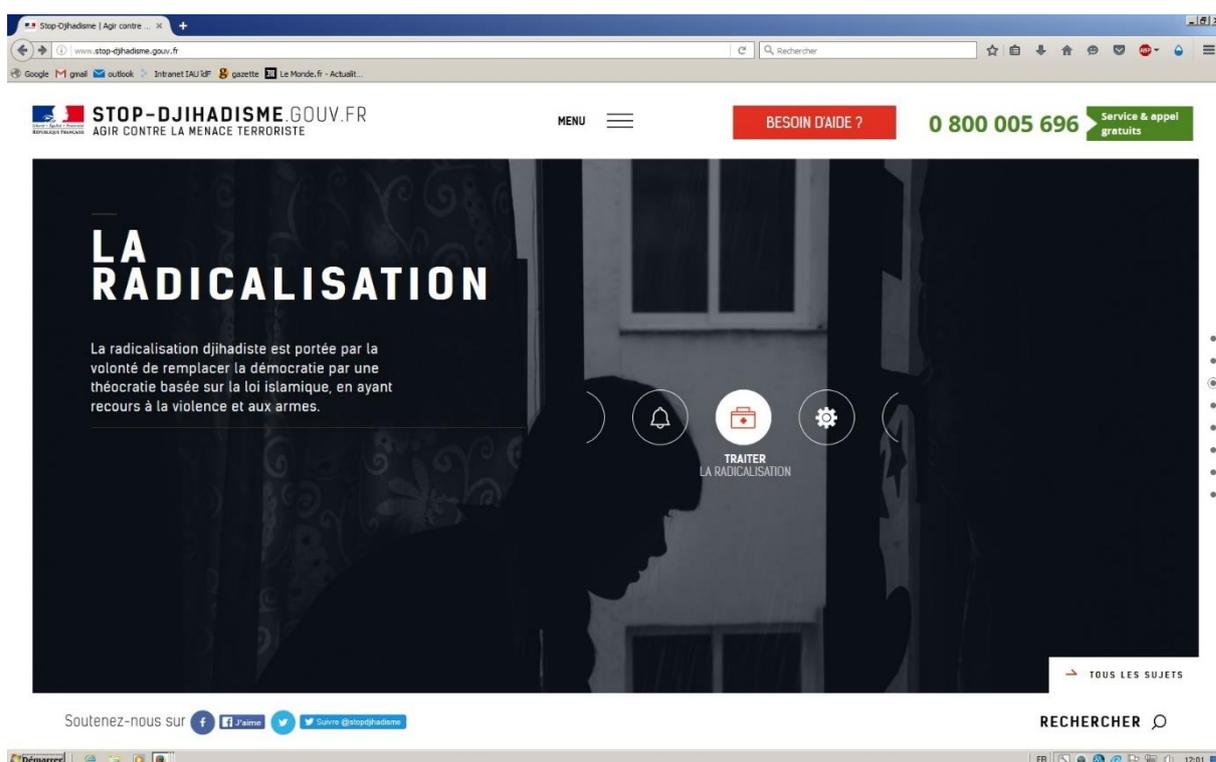
Les frontières de la prévention et de la « déradicalisation » sont floues et nombre d'agents, se sont emparés du terme sans plus de précision. Les « centres de déradicalisation » en sont un exemple parmi d'autres. Ce mot, qui repose souvent sur l'idée d'un supposé continuum entre radicalisation

<sup>42</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/432015/menace-terroriste-les-collectivites-misent-sur-la-prevention/>

<sup>43</sup> Collectif, (2017), Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Avis sur la prévention de la radicalisation.

cognitive et radicalisation violente induit des dangers pour les droits de l'homme et les libertés. Qu'est-ce que la « déradicalisation », si ce n'est l'espoir de transformer les pensées ? S'il est possible de former à ce qu'est l'idéal démocratique, de condamner pour violence avérée ou de contrecarrer les théories du complot, il semble complexe de vouloir changer l'opinion d'une personne, quand bien même celle-ci semble extrême, tant qu'elle ne s'exprime pas publiquement. Les agents de terrain reprennent le terme ou, à l'inverse, se scandalisent de cette idée de « lavage de cerveaux »<sup>44</sup>. Certains ont clairement la sensation qu'il s'agit de repérer puis transformer, inverser, malaxer les pensées des individus ciblés.

Cette volonté de transformer se retrouve dans le vocabulaire médical, souvent employé par les institutions ou les agents, comme s'il fallait « soigner ». À l'image de la page d'accueil du site stop-djihadiste, dont le sigle au centre de la fenêtre représente une mallette de médecin.



Même si nous mettons ici l'accent sur certains détails d'une politique publique qui a par ailleurs ses réussites, volonté de veiller sur les comportements, le langage médical, les centres de déradicalisation rappellent l'idée de classe dangereuse du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>45</sup> : une population écartée, contrôlée, surveillée, pour ce qu'elle est, pour ses comportements et pour ce qu'elle représente pour le reste de la société plutôt que pour ses actes. Il s'agit d'un groupe sans cesse visé par les tribunaux et les polices, les agents du renseignement et les administrations. La cristallisation de l'action publique sur un seul groupe conduit à son éloignement des services publics censés réinsérer, et l'enferme dans les pratiques jugées problématiques.

<sup>44</sup> C'est une expression régulièrement entendue lors de l'enquête, pour dénoncer les pratiques de « déradicalisation »

<sup>45</sup> NOIRIEL, G., (2005), *État, nation et immigration. Histoire du pouvoir*. Folio, Coll. « Folio Histoire »

## 5. Conclusion

Les politiques publiques de prévention de la radicalisation émergent depuis deux ans dans une certaine confusion. Tous les échelons sont enrôlés pour organiser cette nouvelle action de prévention, alors que le pays est touché par de nombreux événements terroristes.

Des organismes nationaux tels le CIPDR, la Miviludes, l'INHESJ, le FFSU et d'autres sont mobilisés sur le sujet, soit par autosaisie, soit sur demande de l'État qui cherche des institutions capables de porter cette politique. Dans les plans et rapports qui déclinent actions, recommandations et propositions, les collectivités locales sont en première ligne. La plupart des actions sont aujourd'hui balbutiantes, il est difficile d'en évaluer le fonctionnement et l'efficacité. L'objectif est de faire de la prévention de la radicalisation un contenu nouveau dans les politiques de prévention classiques. À l'école, dans les centres sociaux, les CAF, au guichet des communes, des départements, l'idée de signalement et d'accompagnement à travers les dispositifs existants imprègne de plus en plus les services.

Si les plans nomment des acteurs et des institutions, il reste complexe de passer du papier à la réalité pour les acteurs de terrain au contact avec le public. Les élus et fonctionnaires se sentent souvent seuls et démunis face à ces nouveaux enjeux sensibles. À défaut de formation, face à l'injonction de faire vite, les actions sont souvent improvisées, bricolées, parfois même simplement cosmétiques. Le manque de maîtrise du sujet et de contrôle entraîne des dérives, qui, outre les menaces qu'elles font peser sur les droits de l'homme, sont parfois contreproductives. Une formalisation et une unification des politiques publiques semblent nécessaires afin d'éviter les abus financiers ou la participation d'associations dont les compétences sur le sujet ne sont pas avérées.

## 6. Bibliographie

- BENSLAMA, F., (2015), « Subjectivité et politique de la radicalisation », *La clinique lacanienne*, 2015/1, n° 27, p.183-198.
- BLOM, A., (2011), « Les martyrs jihadistes veulent-ils forcément mourir ? », *Revue française de science politique*, 2011/5, vol. 61, p.867-891.
- BOCKEL, J.L, CARVOUNAS, L., Rapport d'information du Sénat, n° 483.
- BOUZAR, D., BENYETTOU, F., (2017), *Mon Djihad*, Éditions Autrement.
- BRONNER, G., (2015), « L'espace logique du conspirationnisme », *Revue Esprit*, n° 419.
- BRUNET, L., (2015), « Terrorisme, violence de masse et radicalisation. Du moi idéal au désengagement identificateur », *Le Carnet Psy*, 2015/6, n° 191, p. 48-51.
- CAMUS, A, (1942), *Le mythe de Sisyphe*, Gallimard, Folio Essais, 1985.
- CRETTEZ, X., (2011), « *High Risk Activism* : Essai sur le processus de radicalisation violente », *Pôle Sud*, 2011/1, n° 34, 945-60 (première partie) et 2011/2, n° 35, p. 97-112 (seconde partie).
- CRETTEZ, X., (2016), « Penser la radicalisation », *Revue française de Science politique*, 2016/5, vol. 66, p. 709-727.
- Collectif, (2015), Miviludes, *Rapport annuel au Premier Ministre*.
- Collectif, (2017), Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur la prévention de la radicalisation*.
- Collectif, (2015), Travaux des auditeurs de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, *Radicalisation islamiste et filières djihadistes*.
- Collectif, (2014), Rapport de Alliance ATHENA : *Recherches sur les radicalisations, les formes de violence qui en résultent et la manière dont les sociétés les préviennent et s'en protègent*.
- Collectif, (2016), Rapport de European Forum for Urban Security, *Prévenir et lutter contre la radicalisation à l'échelon local*.
- DE MAILLARD, J., JOBARD, F., (2015), *Sociologie de la police*, Armand Colin, Coll. « U » et DESROSIERES, A., (2010), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte.
- EL DIFRAOUI, A., UHLMANN, M., (2015), « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois », *Politique étrangère*, 2015/4, p.171-182.
- EPSTEIN, D., (2016), *Dérives adolescentes : de la délinquance au djihadisme*, Erès, Coll. « Des travaux et des jours ».
- ERSLEV ANDERSEN, L., (2015), « Terrorisme et contre-radicalisation : le modèle danois », *Politique étrangère*, 2015/2, p.173-173.
- FERRAGU, G., (2014), *Histoire du terrorisme*, Perrin.
- FOESSEL, M. (2010), *État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire*, Le bord de l'eau, coll. « Diagnostics ».
- GARAPON, A., ROSENFELD, M., (2016), *Démocratie sous stress*, Presses universitaires de France.
- GARRO CARRERA, E., (2016), « Absurdité de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre « l'ancien » et le « nouveau » terrorisme », *Archives de politique criminelle*, 2016/1, n°38, p.149-167.
- GAUTIER, L., (2016), « Les voies et les moyens de la lutte antiterroriste », *Pouvoirs*, 2016/3, n°158, p.39-50.

GUENOUN, T., (2016), « Défis et enjeux des prises en charge d'adolescents radicalisés », *Revue de l'enfance et de l'adolescence*, 2016/1, n° 93, p. 215-226.

HIRSCH, D., (2016), « L'aliénation djihadiste, au carrefour de la radicalité adolescente et de la destructivité mélancolique », *Le Carnet Psy*, 2016/9, n° 203, p. 37-42.

KHOSROKHAVAR, F., (2014), *Radicalisation*, EMSH édition.

KHOSROKHAVAR, F., (2015), « Les trajectoires des jeunes jihadistes français », *études*, 2015/6, p. 33-44.

KHOSROKHAVAR, F., (2016), *Prisons de France*, Robert Laffont, Coll. « Le Monde comme il va ».

LE GOFF, T., (2005), « L'insécurité saisie par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, 2005/3, vol. 55, p. 415-444.

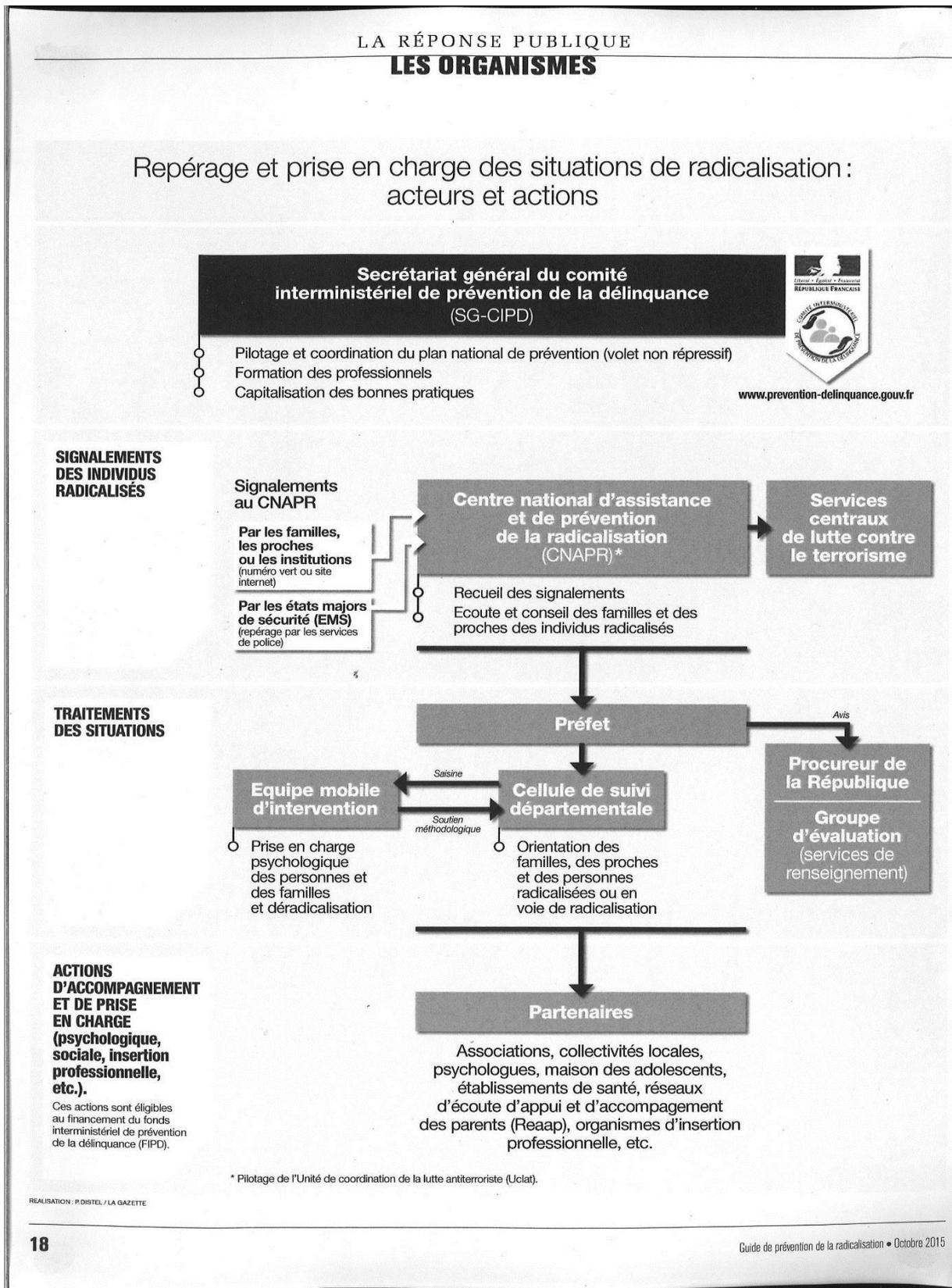
NOIRIEL, G., (2005), *État, nation et immigration. Histoire du pouvoir*. Gallimard, Coll. « Folio Histoire ».

ROY, O., (2016), « Peut-on comprendre les motivations des djihadistes ? », *Pouvoirs*, 2016/3, n° 158, p. 15-24.

SEMELIN, J., (2005), *Purifier et détruire. Usages politiques des massacres et génocides*, Seuil, Coll. « La couleur des idées ».

THOMSON, D. (2016), *Les revenants*, Seuil.

# Annexe 1 : Organigramme de la réponse publique du Guide interministériel de prévention de la radicalisation du CIPDR



# Annexe 2 : Extrait du plan de la région Île-de-France (rapport n° CR-143-16)

## Un plan d'action vers des réseaux associatifs de la citoyenneté active

### 1. Une charte de la laïcité et des valeurs de la République

Pour faire respecter le principe de laïcité et les valeurs de la République, énoncées par le triptyque « Liberté, Égalité, Fraternité », dans les services publics, dans les associations et dans les entreprises, la Région demandera à tous les organismes qu'elle subventionne d'adhérer à une « charte de la laïcité et des valeurs de la République ». Cette charte, qui sera présentée en séance plénière à l'automne énoncera, d'une part, les notions élémentaires relatives à la laïcité et aux valeurs de la République qui s'appliquent aux projets éthiques des organismes concernés, d'autre part, les responsabilités spécifiques qui échoient à leurs dirigeants et cadres pour prévenir et traiter les situations où le respect de ces valeurs n'est pas assuré et pour enrayer les tentatives d'endoctrinement par des milieux religieux radicalisés.

### 2. Un réseau d'alerte autour de la défense des valeurs de la République, du principe de laïcité et de la prévention de la radicalisation

Les fédérations régionales sportives, de jeunesse et d'éducation populaire seront mobilisées – sur l'enveloppe financière allouée pour l'ensemble de leur mission – dans le cadre de **conventions d'objectifs** pour susciter et accompagner les dispositions que les associations qui leur sont affiliées devront prendre pour assurer la transmission et le respect de ce principe et de ces valeurs, et pour organiser avec ces mêmes associations un réseau d'alerte et de prévention des tentatives de radicalisation.

Il sera demandé à ces fédérations régionales d'investir un **réfèrent régional « valeurs de la République, laïcité, lutte contre la radicalisation »**, désigné à cet effet, de la mission de faire adopter par leurs associations affiliées un projet de transmission des valeurs de la République, et de constituer un « réseau d'alerte et d'intervention pour prévenir la radicalisation ». Ce réseau sera chargé de prévenir, par la veille et par des démarches appropriées, les tentatives de radicalisation. Les référents seront exercés à déceler chez les membres des associations (licenciés, éducateurs, cadres, dirigeants...) les premiers signes d'une modification du comportement pouvant évoluer vers une radicalisation religieuse incompatible avec le respect des valeurs de la République, à dialoguer avec les victimes de ces agissements, dont les jeunes, et à prendre toutes les mesures nécessaires. Le cas échéant, ils pourront mobiliser les organismes de partenariat renforcé avec lesquels la région aura conventionné et qui sont décrits ci-dessous. La formation des référents se fera en lien avec l'Etat et ces organismes de partenariat renforcé. Pour le sport, les référents seront coordonnés par le CROSIF, qui fera notamment le lien avec les organismes de partenariat renforcé.

### 3. Des partenariats renforcés avec des organismes spécialisés dans la défense des droits

La Région établira des partenariats renforcés avec des organismes reconnus pour leurs compétences et spécialisés dans la défense des droits, dans la lutte contre le racisme et dans la promotion de la laïcité et des valeurs de la République, à leur demande, pour apporter un soutien méthodologique et accompagner les acteurs locaux et les référents régionaux des différents réseaux associatifs et sportifs. Ces partenariats renforcés au nombre de trois maximum par an, noués dans le cadre du règlement régional d'intervention en annexe à la présente délibération, offriront une **approche méthodologique adaptée** et s'appuieront sur une large capacité d'intervention :

- la sensibilisation / la formation des acteurs associatifs et sportifs, notamment les référents régionaux,
- la proposition de solutions innovantes pour accompagner les acteurs associatifs et sportifs face aux difficultés rencontrées,
- la mise à disposition d'outils de sensibilisation,

- l'animation de réseaux spécifiques sur ces questions, et l'organisation de temps de réflexion et d'échanges avec les principaux acteurs pour une bonne diffusion des pratiques,
- des propositions d'interventions lors de demandes du référent régional auprès des publics en situation de radicalisation,
- le suivi précis des actions et des méthodes mises en place, ainsi que la restitution, en cours d'année, des difficultés rencontrées dans le but d'y apporter des solutions.

Les bénéficiaires du soutien régional s'engageront à associer étroitement la Région aux actions menées, en particulier, concernant la communication des informations sous forme d'un rapport annuel circonstancié et quantifié des actions menées, de la communication en cours d'action des cas particuliers et des écueils rencontrés. La communication sur les résultats des opérations menées devra être commune, partenaire – Région.

#### **4. La mobilisation d'outils d'accompagnement existants et nouveaux**

La Région incitera les acteurs de ces réseaux d'alerte à s'appuyer sur les ressources existantes : le kit de communication édité par l'Etat <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/kit-de-communication>, le numéro vert mis à disposition de tous les professionnels et du grand public, les formations proposées par la Direction régionale de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale adressées aux têtes de réseau.

La Région favorisera la mobilisation d'outils d'accompagnement supplémentaires pour répondre aux besoins d'acteurs associatifs et sportifs de terrain, mais aussi de lycées ou de centres de formations, qui auraient besoin d'un soutien pour résoudre des difficultés concrètes, soit latentes, soit lors de périodes de crise ouverte.

#### **5. La participation aux travaux du CIPDR**

La Région s'associera à la Cellule nationale de coordination et d'appui à l'action territoriale du **Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation**. Elle prendra part à la discussion entre l'Etat et les collectivités franciliennes concernées en vue d'ajouter des mesures contre la radicalisation dans chaque contrat de ville.

Il vous est proposé d'adopter une délibération validant l'ensemble de ce plan d'action.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

**La présidente du conseil régional  
d'Ile-de-France**

**VALERIE PECRESSE**

## **Annexe 3 : Les acronymes**

AFVT : Association française des victimes du terrorisme.

CIPDR : Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

CNAPR : Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation.

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme.

EFUS: European Forum for Urban Security.

EMOPT : État-major opérationnel de prévention du terrorisme.

FFSU : Forum français pour la sécurité urbaine.

FIPD : Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance.

FSPRT : Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste.

HATIF : Heraus Aus Terrorismus und Islamistischem Fanatismus.

INHESJ : Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.

PART : Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme.

PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse.

UCLAT : Unité de coordination de la lutte antiterroriste.



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME



**L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE**  
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49