



# Rapport de synthèse Politiques publiques de prévention



# Cohésion sociale Radicalités Radicalisation



















Synthèse réalisée par Romain BERTRAND pour Toulouse Métropole dans le cadre du projet Rad2Citizen



Ce projet a été cofinancé par le Fonds de sécurité intérieure de l'Union Européenne – Police dans le cadre de la convention de subvention n°871092

Le contenu de cette publication ne représente que le point de vue de l'auteur et n'engage que la responsabilité de ce dernier. La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité quant à l'utilisation qui pourrait être faite des informations qu'il contient.

## Table des matières

Int	roduction	4		
An	alyse des politiques publiques : perspectives européenne	5		
	Prévention de la radicalisation en Grèce	5		
	Prévenir la radicalisation en flutriche	10		
	Prévention de la radicalisation en Espagne : le Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV)	18		
	Perspective européenne	21		
Politique publique de prévention de la radicalisation en France : évolutions depuis l'antiterrorisme				
	1789-2000 : Premiers cadres anti-terroristes	27		
	Le djihadisme, l'Europe et le tournant des années 2012-2015	28		
	Plans de continuité de la prévention (2016 ; 2018)	3		
	Perspectives (2021)	32		
Po	litique locale de prévention de la radicalisation : une hétérogénéité de mesures et de dispositifs	36		
	Les acteurs de la prévention : une cartooraphie	39		

## Introduction

Le projet Rad2citizen, visant à une meilleure compréhension et prévention des violences radicale en vue de renforcer la cohésion sociale sur le territoire de Toulouse Métropole, ne pouvait se passer d'une analyse des politiques publiques sur ces sujets. D'une part, cette analyse permet d'identifier les acteurs engagés dans des actions de prévention et d'échanger avec eux sur la manière dont ils abordent les problématiques de territoire. D'autre part, ces politiques font pleinement partie des dynamiques de territoires que nous prétendons analyser dans les rapports d'analyse territoriale et structurent en partie la vie de quartier, et celle de la Métropole. Dans le même temps, l'existence même du projet Rad2Citizen nous amène à considérer des échelles rarement prises en comte dans ce type d'analyses, et en particulier l'articulation entre politiques nationales et politique européenne.

Nous commencerons donc, pour situer notre approche, par une présentation de différentes politiques nationales correspondant aux pays des partenaires du projet avant de nous intéresser à la manière dont une politique est effectivement menée, notamment par le financement de projets, à l'échelle européenne. Nous nous concentrerons ensuite sur le cas français et sur l'évolution des politiques anti-terroristes, puis préventives avec l'apparition tardive de la question de la radicalisation au milieu des années 2010. Enfin, nous resserrerons la focale sur Toulouse Métropole et sa région afin d'identifier les actions menées sur ce territoire par différents acteurs publics et privés. Nous reviendrons sur un certain nombre de ces acteurs avant de présenter quelques considérations quant à leur coordination toute relative et leur mise en réseau.

Ce rapport est écrit à l'attention de toute personne cherchant à mieux saisir les logiques des différentes politique publiques et leur mise en place. Qu'il s'agisse de professionnels de terrain souhaitant consolider leurs postures, quelles qu'elles soient, ou de personnes décisionnaires à toute échelle désireuses de documenter leurs prises de positions, nous avons cherché à rendre compte le plus objectivement possible non seulement des textes et politiques en cours, mais aussi des dynamiques de leur émergence, voire des perspectives qu'elles offrent.

## finalyse des politiques publiques : perspectives européenne

## Prévention de la radicalisation en Grèce

La Grèce en est aux premières étapes de l'élaboration d'une politique de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Pour commencer, il n'existe pas, dans le droit grec, de législation portant exclusivement sur la radicalisation, bien que différentes mesures aient été élaborées pour lutter contre le terrorisme et les crimes haineux. La radicalisation a toujours été présente dans le mouvement politique grec, mais ce n'est qu'en 2016 qu'elle fait partie de l'agenda officiel. Ainsi, la législation grecque fournit une définition du terrorisme, du crime organisé et du crime haineux. Plus précisément, la loi 3251/2004 intitulée « Mandat d'arrêt européen et confrontation avec le terrorisme » a introduit la définition du terrorisme dans le code pénal grec à l'article 187A. Selon cette définition, les actions terroristes :

[...] sont commis de telle manière, dans une telle mesure ou dans de telles conditions, qu'il est possible de porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale, dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre illégalement une autorité publique ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte ou dans le but de porter gravement atteinte ou de détruire les structures fondamentales constitutionnelles, politiques et économiques d'un pays ou d'une organisation internationale.

En 2016, la Direction de la sécurité de l'État grec et le Centre grec d'études de sécurité ont défini le **terme de radicalisation** comme le processus par lequel une personne accepte le recours à la force pour atteindre des objectifs politiques, idéologiques ou religieux. Toutefois, il convient de noter que la radicalisation ne conduit pas nécessairement à l'extrémisme violent ou au terrorisme, et qu'un comportement radical n'est pas nécessairement problématique.

En ce qui concerne le **cadre juridique** existant, il prévoit des dispositions pour la répression du terrorisme, du crime organisé, du crime haineux, du hooliganisme et de l'extrémisme violent et non violent. Toutefois, la législation grecque ne comporte aucune disposition faisant spécifiquement référence à la radicalisation et aux tendances qui y sont liées (gauche/droite, islamisme, hooliganisme). La législation nationale est également façonnée par la transposition de toutes les lois européennes pertinentes et des instruments juridiques internationaux relatifs aux questions de terrorisme et de crime organisé. Dans ce contexte, la législation antiterroriste nationale s'accompagne de lois internationales pertinentes qui ont été ratifiées par la loi et qui, conformément à la Constitution grecque, prévalent sur toute disposition contraire du droit national.

Les lois 2928/2001, 3251/2004, 3691/2008, 3875/2010 et 4689/2020 et les articles 187 et 187A du code pénal grec régissent la question du terrorisme et du crime organisé en Grèce.

Il existe quatre **documents fondamentaux** qui encadrent les programmes, les actions et les réponses au niveau opérationnel :

- La stratégie de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme (niveau européen)
- Orientations stratégiques du comité directeur pour la prévention de la radicalisation (niveau européen)
- La politique criminelle nationale 2020 2024 (niveau national)
- La stratégie nationale de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent (niveau national)

## Activités de prévention au niveau national

- Pendant la présidence grecque du Conseil de l'UE au premier semestre 2014, la Grèce a joué un rôle de premier plan dans la promotion de la politique de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement sur ces questions : dissuader la radicalisation et le recrutement de terroristes, lutter contre le financement du terrorisme, lier la sécurité et le développement, et les flux de combattants étrangers vers la Syrie et l'Irak.
- Depuis 1991, la Grèce est membre du Groupe d'action financière (GAFI), une organisation intergouvernementale qui promeut des politiques à travers 40 recommandations visant, entre autres, à prévenir le financement du terrorisme.

Dans le cadre des efforts visant à éradiquer les sources de financement du terrorisme, la Grèce a soulevé, au sein du groupe de travail compétent de l'UE, la question de la lutte contre le trafic illégal et la vente d'objets d'art anciens provenant de la région d'Irak et de Syrie en tant que source de financement.

Déploiement d'agents invités dans les points chauds de l'immigration : Europol apporte son soutien à la Grèce en déployant des experts nationaux détachés à court terme ("guest officers") dans les points chauds des îles de la mer Égée orientale.

#### Initiatives de prévention au niveau national

- La Grèce reconnaît le rôle de la famille et de l'école, d'internet et des médias sociaux, ainsi que la nécessité de lutter contre la radicalisation dans les prisons (Counter-Radicalisation pocket guides for the public and front-line practitioners, 2016).
- Réseau international pour l'étude de l'extrémisme et du terrorisme : Il s'agit d'un institut nouvellement créé pour l'étude de la radicalisation, de l'extrémisme et du terrorisme au sein du ministère de la protection des citoyens.
- Observatoire pour la prévention des brimades et de la violence à l'école : L'Observatoire est créé par le ministère grec de l'éducation et des affaires religieuses pour prévenir et traiter la violence à l'école et vise à concevoir et à mettre en œuvre des actions de prévention de la violence et des brimades à l'école.
- Observatoire national contre le racisme et la xénophobie : il s'agit d'enregistrer les incidents de racisme et de xénophobie pour renforcer les droits de l'homme.
- La "Déclaration d'Athènes": Il s'agit d'une initiative entre KEMEA et l'Association centrale des municipalités de Grèce (KEDE) visant à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent dans les villes, et réalisée dans le cadre du projet européen PRACTICIES.

- Réseau d'enregistrement des violences racistes : Il s'agit de signaler les cyberintimidations, les discours et les crimes haineux en Grèce, dans le but ultime de lutter contre la polarisation sociale et de fournir des récits alternatifs contre la discrimination et le racisme.
- Dans le cadre de la sensibilisation, une nouvelle initiative qui propose des récits alternatifs concernant la notion de victimisation du terrorisme, visant à rendre la communauté résiliente et à susciter l'empathie du grand public et des jeunes, a eu lieu en janvier 2021 : l'inauguration du "Bureau de soutien aux victimes du terrorisme" sous l'égide du ministère de la Protection des citoyens.

## Agences institutionnelles engagées dans le processus de PVE/CVE

- La **division de la sécurité de l'État est une** subordonnée de la direction de la sécurité de la police hellénique, responsable de la coordination stratégique sur les questions liées au terrorisme, à l'extrémisme violent et à la radicalisation.
- La Division spéciale des crimes violents (contre le terrorisme) [Unité CT] relève directement du chef de la police hellénique et s'efforce de faire face aux crimes d'extrême violence dans le but de prévenir et de réprimer tous les actes terroristes. Elle comprend, entre autres, le département de la lutte contre le terrorisme interne, le département de la lutte contre le terrorisme international et le département de la lutte contre les autres crimes violents.
- L'unité spéciale antiterroriste (EKAM) constitue l'unité spéciale d'élite de la police hellénique, avec pour mission de répondre efficacement aux situations graves et exceptionnellement dangereuses (telles que les actions terroristes, etc.).
- La **Division de l'analyse et de la gestion de l'information (HPiD)** est le centre de renseignement central de la HP hellénique. Elle se concentre sur la lutte contre toutes les formes de criminalité, mais principalement la criminalité grave et organisée et le terrorisme.
- L'autorité chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et les enquêtes sur la provenance des fonds, qui est l'unité nationale active dans la lutte contre le financement du terrorisme.
- L'unité de prévention de la violence (juillet 2020) au sein du ministère de la protection des citoyens joue un rôle de coordination et de direction dans la prévention de la violence, sous toutes ses formes, au niveau national.

#### Politiques de prévention de la police hellénique

La police hellénique a élaboré un programme politique de lutte contre la corruption, 2020 - 2024, qui constitue le point de référence central pour tous les services de police. Ce programme vise à rationaliser la prévention et la répression de la criminalité, dans le but ultime d'assurer la sécurité des citoyens, sans sacrifier les droits à la sécurité. La police hellénique a également pris l'initiative de préparer le plan sur la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme, qui inclura également les questions d'extrémisme violent et de radicalisation.

Il existe aujourd'hui un réseau interministériel atypique composé de la police, de ministères et d'autres agences (ministère de l'éducation, ministère de la justice, ministère de la politique numérique, secrétariat général à l'intégration, secrétariat général aux Roms, etc. ) qui assure l'échange d'informations de manière atypique ou constituée. Cet effort a été renforcé par la police

hellénique après la diffusion du manuel sur les signes de radicalisation aux ministères ou agences concernés.

Enfin, la police hellénique participe activement à tous les programmes et actions prévus dans le cadre des initiatives de l'UE, en réunissant l'expertise des autorités nationales (éducation, travail, prisons, système de justice pénale, activités sur Internet, migration et réfugiés, et réintégration).

## Participation de la Grèce aux réseaux mondiaux et européens

La Grèce participe à des forums et à des formations internationaux et régionaux visant à renforcer les efforts de la justice pénale en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Il s'agit des forums suivants :

- Groupe d'experts de la Commission de Haut Niveau sur la Radicalisation (HLCEG-R)
- Comité directeur Secrétariat des décideurs de la prévention
- Réseau de sensibilisation à la radicalisation (police et locaux) RAN Pol & RAN Local
- La Grèce est membre de divers organismes internationaux et de la Coalition mondiale pour vaincre l'ISIS.
- La Grèce coopère au partage d'informations régionales avec les Nations unies, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Southeast European Law Enforcement Center for Combating Trans-Border Crime et l'Organisation de coopération économique de la mer Noire.

## Un résumé de tous les instruments utilisés pour réduire ou prévenir la radicalisation serait le suivant :

- Renforcement de la réglementation pénale relative à la diffusion de contenus favorisant la radicalisation, le financement de groupes radicaux ou terroristes, etc ;
- Renforcement des mesures de sécurité, avec une plus grande dotation en ressources pour les forces de sécurité ;
- Création de programmes pour la prévention de la radicalisation ;
- Création de centres d'accueil pour les réfugiés ;
- Développement de différentes mesures de formation dans le domaine de la radicalisation violente ;
- Collecte d'informations sur la radicalisation ;
- Suivi de la radicalisation.

## Axes de priorité

La prochaine stratégie nationale de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent repose sur les cinq axes prioritaires suivants et s'applique aux trois niveaux de prévention (primaire, secondaire et tertiaire).

Prison et probation, réhabilitation et réintégration (programmes EXIT).

- Échange de bonnes pratiques et d'idées/coopération multi-agences.
- ➤ Identifier et traiter le risque de radicalisation des individus appartenant à des groupes nécessitant une attention particulière.
- ➤ Communication et lutte contre la propagande en ligne.
- Éducation et inclusion sociale.

## Prévenir la radicalisation en flutriche

## Contexte

Pendant longtemps, l'Autriche a été l'un des rares pays à ne pas avoir de stratégie contre la radicalisation violente et l'extrémisme. C'est pourquoi, en 2017, le ministère de l'Intérieur a fondé le Réseau national de prévention de l'extrémisme et de déradicalisation (« Bundesweites Netzwerk Extremismusprävention und Deradikalisierung, BNED) ». Le réseau comprend plusieurs ministères nationaux, les provinces (Bundesländer), les représentations des villes et des communautés et plusieurs organisations et associations sociales.

La mission du réseau se résume en quatre points :

- regrouper les mesures individuelles de prévention de l'extrémisme et de déradicalisation,
- promouvoir les échanges professionnels et interdisciplinaires sur les mesures nationales dans le domaine de la prévention de l'extrémisme et de la déradicalisation,
- **identifier les mesures** d'intervention appropriées (telles qu'un programme de sortie de l'extrémisme violent),
- **élaborer des recommandations** d'action, des stratégies, des plans d'action, etc. sur les thèmes actuels de la prévention de l'extrémisme et de la déradicalisation."

(Bundeskanzleramt 2020, www.bundeskanzleramt.gv.at)

L'une des premières tâches du réseau a été de rédiger la « Stratégie nationale de prévention de l'extrémisme et de la déradicalisation », publiée en 2018. Étant donné que des acteurs et des parties prenantes très différents ont élaboré ce document, celui-ci suit une approche holistique qui prend en compte toutes les parties de la société ainsi que différentes approches répressives et préventives.

Au niveau international, plusieurs documents et stratégies ont servi de modèles pour la stratégie autrichienne. À savoir, la directive politique de l'Union européenne "Prévention de la radicalisation menant au terrorisme et à l'extrémisme violent" de 2014, la "Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies" de 2015 et le document politique "Développement d'un cadre de prévention local et de principes directeurs" du Réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN) de 2016.

La « Stratégie autrichienne pour la prévention de l'extrémisme et la déradicalisation » sera résumée comme suit.

## Stratégie autrichienne de prévention de l'extrémisme et de déradicalisation

## Approche holistique – combinaison de la répression et de la prévention

L'extrémisme est un phénomène qui n'est pas guidé par une causalité simple, mais qui se développe à travers un réseau de facteurs et de divers phénomènes uniques qui ont des effets complexes les uns sur les autres. C'est la raison pour laquelle il convient de regrouper différentes mesures issues

de différentes perspectives afin de lutter contre l'extrémisme à différents niveaux de la société. En tout état de cause, l'extrémisme est un « défi qui ne peut être relevé par les seules mesures répressives » (p. 14). L'un des grands principes consiste à créer des réseaux aux différents niveaux de la société, où les acteurs publics et civils peuvent échanger et coopérer.

## L'extrémisme sous toutes ses formes

Toutes les formes d'extrémisme ont en commun de **rejeter la démocratie** et la constitution démocratique. La stratégie ne se concentre donc pas seulement sur une forme d'extrémisme, mais sur toute idéologie qui constitue une menace pour le système démocratique. Elle suit donc une « compréhension large de l'extrémisme » (p. 15).

Une compréhension générale de la stratégie fait référence aux développements futurs de l'extrémisme et de la radicalisation. Les auteurs supposent que les idéologies antidémocratiques attireront les gens plus tard. Outre les groupes radicalisés concrets, il y aura un nombre croissant d'acteurs isolés, selon la stratégie.

Bien que l'extrémisme soit **une pratique de minorités**, il peut toucher un public plus large et radicaliser une grande partie de la société. Afin d'éviter cela, la confiance dans la société est l'un des principaux objectifs des mesures de lutte contre l'extrémisme. La confiance peut résulter de la participation aux processus démocratiques et de la cohésion sociale.

Un autre principe crucial est que les mesures et **les règles contre l'extrémisme ne doivent pas être elles-mêmes antidémocratiques**. Cela signifie qu'il doit y avoir un certain équilibre entre la liberté d'expression et l'interdiction d'exprimer des contenus extrémistes. Les principes directeurs sont les principes démocratiques fondamentaux tels que le libéralisme, l'État de droit, la démocratie, le fédéralisme, la république et la séparation des pouvoirs. Mais aussi, des valeurs fondamentales comme le respect, la tolérance, l'égalité des sexes ou la participation sont les conditions d'une société démocratique qui fonctionne bien.

#### Les droits de l'homme comme base

En général, les droits et la dignité de l'homme - en tant que base normative de la démocratie - sont les principes fondamentaux, le contexte et l'objectif de la prévention de l'extrémisme. Quoi qu'il en soit, les droits des groupes sont subordonnés aux droits individuels et à la dignité de l'individu. Une importance particulière est accordée aux droits des enfants, à leur protection et à la promotion de leurs possibilités de participation.

## Identité, diversité, appartenance

La diversité est un autre principe de la stratégie autrichienne. La reconnaissance de divers groupes, mais aussi les questions d'égalité de traitement et d'accès aux ressources font partie de cette caractéristique de la stratégie. L'inclusion et la participation doivent être encouragées, qu'il s'agisse de l'appartenance à des groupes ethniques différents, des aspects liés au genre ou d'autres catégories de discrimination, comme l'âge ou le handicap.

## Équilibre entre sécurité et liberté

Dès qu'il s'agit de renforcer la sécurité de la population, la restriction des droits individuels est un problème. Les forces de l'ordre sont tenues de garantir la sécurité, ce qui signifie que le droit à la liberté peut être restreint. Une telle restriction doit toujours être bien équilibrée. Ce qui compte,

c'est le principe de proportionnalité, et encore une fois : surtout lorsqu'il s'agit de la protection des droits des enfants et des jeunes.

## Idéologies de l'inégalité (violence sous toutes ses formes)

Comme mentionné ci-dessus, toutes les formes d'extrémisme sont prises en compte par la stratégie nationale. Par ailleurs, ce ne sont pas seulement les groupes violents que la stratégie vise, mais aussi les groupes ou les personnes qui encouragent les attitudes racistes ou sexistes. La stratégie appelle ces attitudes « idéologies de l'inégalité » (p. 18). La discrimination des minorités joue un rôle important, lorsqu'il s'agit de définir de tels groupes

Bien que les deux approches – prise en compte des groupes violents par rapport aux attitudes radicalisées – fassent partie de la stratégie, le document précise qu'il existe une ligne de démarcation entre la liberté d'expression et la violation des règles démocratiques et qu'il convient d'examiner très précisément si un cas tend vers l'extrémisme ou s'il s'agit toujours de l'expression d'une attitude : « La pure conviction individuelle d'une idée radicale dans un État constitutionnel démocratique n'est pas en soi illégale. La limite de l'extrémisme est souvent la violence, utilisée pour affirmer la conviction individuelle. » (p. 21)

Ainsi, alors que la radicalisation, selon la stratégie autrichienne, commence par les attitudes politiques, religieuses ou autres attitudes idéologiques d'une personne, l'extrémisme politique est lié à un comportement violent. La violence est ici considérée comme un moyen légitime d'atteindre les objectifs extrémistes. Le terrorisme, en tant qu'étape suivante de l'escalade, tend à violer l'ordre de la société. Il vise à nuire à un État ou à une organisation internationale et est toujours défini comme un acte criminel. Il est commis avec l'objectif de :

- (1) Intimider la population de manière grave
- (2) Forcer un gouvernement ou une organisation internationale à agir ou à s'abstenir d'agir, ou
- (3) Déstabiliser ou détruire l'ordre politique, constitutionnel, économique ou social d'un État ou d'une organisation internationale. (p. 21)

## Caractéristiques, objectifs et mesures

Les principales caractéristiques de la stratégie nationale peuvent être résumées par les thèmes suivants :

- Sécurité, application de la loi, resocialisation
- Culture politique et démocratique
- Coopération et ressources
- Éducation, marché du travail, résilience
- Responsabilité sociale et santé
- Science et recherche
- Internet et les médias
- Genre

Selon la stratégie, la prévention de l'extrémisme et la déradicalisation sont liées à la promotion de la sécurité, à savoir la sécurité sociale. La sécurité sociale est donc l'un des principaux objectifs de la stratégie : « La sécurité sociale, la justice sociale et la protection des besoins humains sont les conditions de la paix sociale d'une société et sont donc des facteurs de résilience essentiels contre l'émergence de la radicalisation et de l'extrémisme » (p. 23). Un deuxième objectif, qui est lié au premier, est l'inclusion : « La sécurité sociale ne peut être réalisée que si l'inclusion est un objectif de notre société [...]. » (p. 26) En ce sens, la prévention primaire est une première étape pour éviter l'apparition d'attitudes et d'activités extrémistes.

Outre ce contexte préventif, impulsé par des associations sociales ou privées, **les forces de l'ordre jouent un rôle clé**. Ils prennent en charge le volet répressif des activités. Leur tâche consiste à poursuivre les délinquants, mais aussi à prévenir la délinquance. Ils protègent la population contre la radicalisation et l'extrémisme et réagissent aux actes extrémistes criminels. Les méthodes permettant de sortir des milieux extrémistes constituent une autre pièce importante du puzzle.

Le renforcement de la conscience démocratique est une condition essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie. Les mesures qui favorisent la culture démocratique soutiennent la participation et le sentiment d'appartenance à une communauté ouverte et démocratique.

Au niveau national et international, les réseaux et la coopération sont nécessaires pour prévenir la montée des idéologies extrémistes. Au niveau national, l'État, les provinces fédérales et les communautés doivent travailler ensemble et partager les responsabilités. Ils sont encouragés à mettre en place des réseaux et des objectifs et activités concrets afin de prévenir les processus de radicalisation. La stratégie suggère également **la création d'un point de coordination national** centralisé. L'objectif d'une telle unité pourrait être d'initialiser des mesures et des formations qui aident une large société civile à sensibiliser à la radicalisation et à l'extrémisme et à soutenir les extrémistes désireux de s'en sortir.

**L'éducation formelle et non formelle** est cruciale pour la résilience face à l'extrémisme. Les mesures éducatives ont également un effet indirect, car elles favorisent l'inclusion en soutenant les personnes dans leur carrière professionnelle. L'accès au marché du travail, en particulier pour les groupes minoritaires ou vulnérables qui souffrent d'exclusion, est très important pour éviter la stigmatisation et favoriser le développement personnel et les perspectives des personnes concernées.

La discrimination et l'exclusion sont un problème dans de nombreux secteurs de la société, tels que le système de sécurité sociale, la protection de l'enfance et de la jeunesse, le travail social en milieu scolaire, le travail avec les jeunes ou la santé publique. La discrimination fondée sur le genre et le sexe, l'orientation sexuelle, l'origine ou la religion doit être considérée comme le contexte des processus de radicalisation et doit être combattue par des activités préventives. Les minorités doivent être protégées contre l'exclusion et les formes intersectionnelles de discrimination.

La science et la recherche sont des sources importantes, les praticiens et les chercheurs devraient donc coopérer et partager systématiquement leurs expériences et leurs connaissances. Les raisons des tendances extrémistes doivent être analysées afin d'arriver à une évidence sur la complexité du sujet.

Outre la prévention primaire, la prévention secondaire et tertiaire, qui s'adresse aux jeunes radicalisés et aux délinquants extrémistes, devrait être l'objectif des enquêtes scientifiques.

Les résultats de la recherche devraient être collectés et valorisés par une base de données, ouverte au public. Une autre suggestion concerne la création d'un centre de compétence indépendant, qui coordonne les activités de recherche et la distribution des ressources administratives.

L'internet est l'un des principaux lieux de développement et de propagation des idéologies extrémistes. Mais les médias peuvent également être utilisés pour déradicaliser et prévenir l'extrémisme. **Une mesure dans ce domaine est la compétence médiatique**. Les médias sociaux numériques créent des espaces internationaux où les groupes extrémistes coopèrent sans aucune frontière nationale. Les activités de lutte contre la radicalisation doivent donc s'inscrire dans le cadre d'alliances internationales, que ce soit au niveau administratif et exécutif ou au niveau des associations, de la recherche et de la société civile.

L'égalité des sexes semble être un sujet qui n'est souvent pas bien pris en compte dans le contexte des mesures de déradicalisation. Les sociétés ayant un niveau élevé d'égalité des sexes sont plus résistantes à l'extrémisme. C'est pourquoi elle devrait être incluse dans toutes les mesures en tant que catégorie transversale.

La stratégie conclut enfin que l'Autriche suit une approche innovante, caractérisée par une compréhension large de la déradicalisation et de la prévention de l'extrémisme, une compréhension qui combine diverses idées de répression et diverses formes de prévention.

## Documents plus récents

Outre la stratégie nationale de 2018, d'autres rapports et documents encadrent les activités de lutte contre l'extrémisme au niveau national. Les rapports annuels de l'Agence de sécurité intérieure fournissent des données statistiques sur les différentes formes d'extrémisme et les interprètent afin de donner des conseils aux politiciens responsables. Principalement après un attentat d'inspiration islamiste commis par un seul tireur à Vienne et la découverte d'armes dans le cercle des extrémistes de droite à la fin de 2020, de nouveaux cadres ont été introduits : le « paquet antiterroriste » et le renouvellement du "rapport sur l'extrémisme de droite". Ces trois publications seront présentées dans ce qui suit.

## Rapports annuels de l'Agence de sécurité intérieure (Jährlicher Verfassungsschutzbericht)

Le rapport 2020 de l'Agence de sécurité intérieure compte l'islamisme comme la forme d'extrémisme la plus menaçante en Autriche : « Pour l'année de référence 2019, l'extrémisme islamiste a de nouveau représenté une menace persistante et accrue pour l'Autriche, ainsi que pour d'autres États européens et non européens. » (Rapport annuel, 2020, p. 12) Comme raisons de la radicalisation djihadiste, le rapport suggère divers motifs : "Les crises de vie et de sens, les expériences perçues ou réelles d'exclusion et de discrimination, les modes de vie déviants ou le travail missionnaire salafiste ouvert." (Rapport annuel, 2020, p. 13)

Tout comme la stratégie nationale, l'Agence de sécurité promeut une approche plus large, qui combine répression et prévention : « Outre des mesures répressives accrues pour écarter le danger, une approche préventive et coopérative forte, axée sur l'ensemble de la société, est poursuivie » (p. 15).

Quoi qu'il en soit, outre l'islamisme en tant que fil conducteur, la radicalisation violente à motivation politico-idéologique joue également un rôle important en Autriche. On a recensé 954

actes délinquants d'extrémistes de droite en 2019, tandis que l'extrémisme de gauche présente 218 cas (figures 1 et 2).

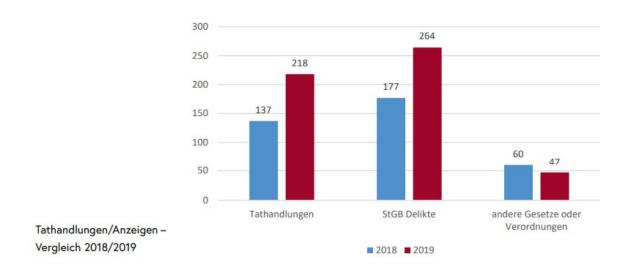


figure 1: Cas de délinquance de gauche, 2018 et 2019 comparés (Rapports annuels de l'Agence de sécurité intérieure, 2020).

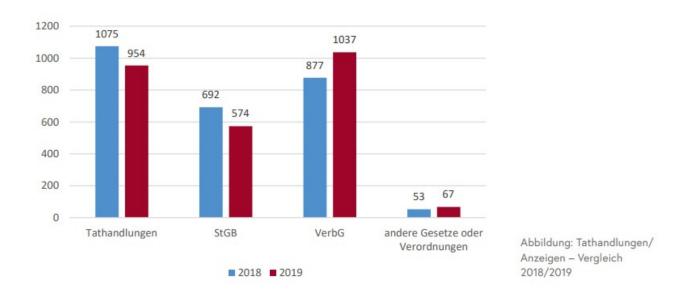


figure 2: Cas de délinquance de droite, 2018 et 2019 comparés (Rapports annuels de l'Agence de sécurité intérieure, 2020).

L'extrémisme de droite a sensiblement augmenté entre 2011 et 2016, dans les années suivantes il a lentement diminué (figure 3), mais se situe toujours à un niveau élevé.

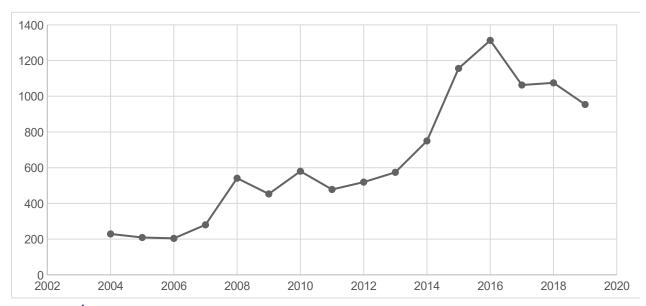


figure 3: Évolution des actes de délinquance d'extrême droite, xénophobes et antisémites de 2004 à 2019 (sources : rapports annuels de l'Agence de sécurité intérieure, 2005-2020), présentation personnelle.

## « Anti-Terror-Package »

À la fin de l'année 2020, la situation en Autriche a radicalement changé. Le 2 novembre 2020, un attentat a eu lieu en plein centre de Vienne. Un tireur isolé autrichien, sympathisant d'ISIS, a abattu quatre personnes et en a blessé 23 autres. Il a été tué par la police.

L'extrémisme de droite est également un problème en Autriche, comme le montre un cas datant de fin 2020 : En décembre, la police a trouvé à Vienne de nombreux pistolets, grenades, pistolets automatiques et plus de 100 000 munitions. Plusieurs personnes ont été arrêtées, qui semblent avoir des contacts avec un réseau d'extrémistes de droite allemands.

Quoi qu'il en soit, l'attention du public et la politique se concentrent sur l'islamisme. Ainsi, le 7 juillet 2021, le Conseil national (le parlement autrichien) a introduit le « paquet antiterroriste » (https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\_2021/PK0852/).

La terminologie est passée de la lutte contre l'extrémisme à la lutte contre le terrorisme. En guise de première réaction à la tentative d'assassinat, les ressources financières du ministère de l'Intérieur et de la justice ont été portées à 125 millions d'euros. Dans le paquet, l'islam politique est considéré comme le principal moteur de l'extrémisme en Autriche. L'un des principaux objectifs introduits dans le paquet est de renforcer le « Bureau fédéral pour la protection de la Constitution et la lutte contre le terrorisme » (Bundesamt für Verfassungsschutz und Terroismusbekämpfung, BVT). L'accueil du public critique le fait que les ressources ne prévoient pas l'augmentation du financement des mesures sociales ou préventives

(https://www.derstandard.at/story/2000121444857/wo-deradikalisierung-in-oesterreich-ihreluecken-hat).

Dans le cadre du « paquet antiterroriste », la loi autrichienne « sur l'islam » a été modifiée (https://religion.orf.at/stories/3204086/). Selon la nouvelle version, les flux financiers vers les mosquées et les communautés musulmanes sont observés de manière plus restrictive et les influences extérieures sont contrôlées plus efficacement. En cas d'infraction à la loi, les communautés musulmanes peuvent être fermées et interdites plus facilement, sans leur donner la possibilité de réagir aux accusations. Les représentants musulmans critiquent le fait que cette mesure exclut les musulmans en général (https://orf.at/stories/3220197/).

Le « paquet antiterroriste » lui-même comprend la surveillance électronique des anciens détenus ayant un passé extrémiste, une loi plus stricte sur la citoyenneté, qui prévoit le retrait de la citoyenneté (lorsqu'une personne a deux nationalités) en cas d'adhésion ou de soutien financier à une association terroriste, et une loi dite sur les symboles. Cette dernière interdit l'utilisation, le port, la diffusion ou l'exhibition de symboles extrémistes de certaines associations, parmi lesquelles le Mouvement identitaire d'extrême droite, le groupe d'extrême droite « die Österreicher », le groupe sunnite-islamiste Hizb ut-Tahrir, le groupe djihadiste-islamiste Kavkas-emirat, le Hisbollah et d'autres.

## Rapport sur l'extrémisme de droite (Rechtsextremismusbericht)

Jusqu'en 2002, un rapport annuel sur l'extrémisme de droite était publié par le ministère autrichien de l'intérieur (https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A\_02251/index.shtml, https://www.derstandard.at/story/2000129452122/tuerkis-gruen-fuehrt-rechtsextremismus-bericht-wieder-ein). Ensuite, le gouvernement autrichien – une coalition du parti conservateur ÖVP et du parti de droite FPÖ pendant ces années – a supprimé le rapport. Le contenu n'a été présenté que dans un seul chapitre du rapport annuel de l'Agence de sécurité intérieure. Ce chapitre fournit principalement des données quantitatives sur le phénomène (voir ci-dessus), tandis que le nouveau rapport se concentre davantage sur les aspects qualitatifs.

L'une des raisons de réintroduire ce rapport spécifique a été la découverte d'armes dans les milieux d'extrême droite. Une autre raison est l'expansion des attitudes d'extrême droite qui se sont développées en même temps que les théories du complot pendant la pandémie.

Un premier numéro du rapport annuel sera publié au début de l'année 2022 résumant les résultats et les connaissances acquises en 2021.

## Prévention de la radicalisation en Espagne : le Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV)

## Caractéristiques du plan

Le PEN-LCRV (Plan stratégique national de lutte contre la radicalisation violente) considère la radicalisation violente comme l'un des principaux risques pour la sécurité nationale et articule la politique de l'État dans ce domaine par le biais d'une structure globale et nationale visant à prévenir et à éviter les processus de radicalisation aboutissant à l'extrémisme violent et/ou au terrorisme.

Ce Plan comprend que grâce à une action globale et coordonnée, il sera possible de faire face efficacement à tout générateur de violence, en mettant les ressources nécessaires de l'État au service de cet objectif, en particulier celles liées à la sécurité, en travaillant ensemble pour sensibiliser et conscientiser la société espagnole à l'importance de la menace que représente l'extrémisme violent.

Ce n'est que de cette manière qu'il sera possible de maintenir une société plurielle dans laquelle la liberté d'expression et de pensée est pleinement garantie et où toute idéologie violente qui cherche à porter atteinte à la stabilité et à la coexistence normale des citoyens peut être traitée.

L'objectif du plan est de « constituer un instrument efficace pour la détection précoce et la neutralisation des foyers de radicalisme violent, en agissant sur les communautés, les collectifs ou les individus en situation de risque ou de vulnérabilité ».

## Structure du plan

Le PEN-LCRV structure un système d'action global qui permet d'observer, d'évaluer et de traiter les situations présentant des antécédents de sources possibles de radicalisation violente, ce qu'il fait avec une approche multidisciplinaire. Le Plan conçoit une structure avec **trois sphères d'action, à la fois internes, externes et cybernétiques**. Celles-ci établissent "OÙ" les actions de l'État doivent avoir lieu, en les mettant en relation avec trois zones fonctionnelles, définies par « l'avant » (zone Prevent), « le pendant » (zone Monitor) et « l'après » (zone Act) de tout processus de radicalisation, et qui indiquent "COMMENT" et "QUAND" les actions précédentes doivent être réalisées. Chaque domaine a un front d'action opérationnel, qui détermine quelle action doit être menée dans chacun d'eux.

Les caractéristiques du PEN-LCRV le définissent comme suit :

- STRATÉGIQUE dans son approche. Elle établit un cadre de minimums à respecter et conçoit des lignes d'action générales qui doivent être développées et précisées ultérieurement dans des plans de gestion successifs, planifiés sur une base annuelle.
- NATIONAL dans son application et sa portée. Avec une vocation de généralité et une nature intégrale, s'appuyant non seulement sur l'étroite collaboration et l'implication des administrations dans leur ensemble, mais aussi avec chacun de leurs services, sur tout le territoire de l'État.

- EFFICACE dans sa structure. Il tire profit des ressources, des moyens et des instruments existants, notamment ceux de l'Administration dans son ensemble, en établissant un système de coordination dans une perspective centralisée et exercée depuis la sphère de la sécurité publique.
- COHERENT avec la stratégie de sécurité nationale (2013) dans sa formulation. Elle a un caractère éminemment préventif face à la radicalisation violente, l'une des principales menaces pour la sécurité nationale. Il s'agit d'un instrument de plus dans le cadre des actions de maintien de la sécurité, et identifie le terrorisme comme « la plus grande menace » qui peut découler d'un processus de radicalisation.

## Application du plan

#### Qui est responsable de la mise en œuvre du PEN-LCRV?

Le plan inclut le « QUI » est responsable de l'exécution des actions, en distinguant trois blocs, l'administration, les groupes à risque ou vulnérables et la société civile dans son ensemble.

#### L'administration:

C'est l'acteur responsable qui assume la mise en œuvre du Plan. Le PEN-LCRV distingue les différents niveaux de l'administration. Un seul organisme centralisé et interministériel, la plus haute autorité nationale et des groupes multisectoriels au niveau local, provincial et/ou de la communauté autonome.

Suivant les critères établis, l'État agira à travers les différents départements de l'Administration Générale de l'État (AGE), en établissant une collaboration obligatoire avec le reste des administrations. Ils seront coordonnés par la sphère de la sécurité publique de l'État.

## Groupes vulnérables exposés à la menace de la radicalisation :

Les collectifs directement affectés par le développement du Plan seront des acteurs coopérants. Une fois que l'idéologie qui sous-tend la menace identifiée comme prioritaire aura été déterminée dans le premier Plan de gestion, les groupes à risque ou les plus vulnérables affectés par celle-ci seront identifiés.

L'incorporation de ces groupes dans les structures créées sera facilitée par des personnes qualifiées et/ou des représentants d'entités représentatives.

#### La société civile dans son ensemble :

Les entités sociales les plus représentatives joueront le rôle d'acteur coopérant. Leurs représentants seront désignés pour collaborer à l'élaboration de ce Plan, en donnant la priorité aux secteurs ayant la plus grande incidence sur les problèmes d'intégration et d'assistance sociale. Les secteurs du milieu académique ou universitaire, ainsi que les médias, seront également expressément inclus.

Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de maintenir une société plurielle dans laquelle la liberté d'expression et de pensée est pleinement garantie et où toute idéologie violente qui cherche à porter atteinte à la stabilité et à la coexistence normale des citoyens peut être combattue.

L'objectif du plan est de "constituer un instrument efficace pour la détection précoce et la neutralisation des foyers de radicalisme violent, en agissant sur les communautés, les collectifs ou les individus en situation de risque ou de vulnérabilité".

## Perspective européenne

La présentation des stratégies nationales était nécessaire afin de mieux appréhender nos différences et nos définitions communes. En même temps, travailler pour un projet européen implique de s'interroger sur les stratégies de prévention à l'échelle européenne. Au sein de l'Union européenne, la prise de conscience de la radicalisation s'est faite par **étapes successives**. Certains pays ont été touchés au milieu des années 2000 (l'Espagne en 2004, le Royaume-Uni en 2005, etc.) par des attentats terroristes islamistes, d'autres ont développé des programmes de lutte contre l'extrémisme suite à la montée en puissance de la violence d'extrême droite dans les années 2010 (Allemagne, Autriche, etc.), d'autres encore ont commencé à s'attaquer à cette question après le départ de jeunes Européens en Syrie pour combattre avec ISIS (France, Belgique, etc.).

Bien que n'étant pas impliqués avec la même intensité et les mêmes approches, les États membres de l'Union européenne ont en fait commencé à travailler sur la thématique de la radicalisation depuis 2006. En avril de cette année, l'une des premières initiatives de l'Union a été de mettre en place le groupe d'experts de la Commission européenne sur la radicalisation violente. **Ce groupe était composé de douze experts universitaires** et a envoyé **un rapport en mai 2008** à la Commission européenne, soulignant l'instabilité sémantique des termes « radicalisation » et « terrorisme », se concentrant sur divers types d'actions politiques violentes à travers l'histoire et insistant sur l'importance de l'environnement socio-politique pour comprendre l'émergence de mouvements « radicaux ». À l'époque, il est apparu qu'il y avait quelques points de dissonance entre ce groupe et d'autres experts académiques et non académiques mobilisés par la Commission, principalement sur trois points :

- l'**existence même du phénomène** de radicalisation en tant que tel
- la relation entre les organisations dites « modérées » et « radicales »
- l'importance de l'action collective

(Ragazzi 2014).

Enfin, le groupe académique a été **dissous en 2008** et les principales initiatives concernant la prévention de la radicalisation **ont continué à se développer parmi les experts non académiques,** essentiellement issus des agences de sécurité et des think tanks, présentant une continuité avec les travaux des agences de sécurité du Royaume-Uni et des Pays-Bas publiés en 2004 et 2005.

En 2008, alors qu'ils recevaient la première série de rapports de différents experts et agences, **douze gouvernements ont créé un groupe spécifique** composé principalement d'agents des ministères de l'Intérieur, coopérant avec la Commission européenne et le coordinateur de la lutte contre le terrorisme (CTC) au Conseil de l'UE. Ce réseau de planificateurs politiques sur la lutte contre la polarisation et la radicalisation (PPN) comprenait des représentants d'agences gouvernementales du Royaume-Uni, du Canada, de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède, de la Belgique, de l'Espagne, de la Finlande, de la Norvège et de l'État de Victoria (Australie). Il a travaillé jusqu'en 2019 sous la coordination de l'Institut pour le dialogue stratégique (ISD) comme un espace de partage de bonnes pratiques, de recherches et de rapports d'experts. Après la fermeture du groupe en 2019, l'ISD a mis en place le Digital Policy Lab, qui vise à remplacer le RFP en se

concentrant sur les questions numériques en ligne. Parallèlement à cette initiative gouvernementale, le réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN) a été lancé en 2011 sous l'impulsion de la Commission Européenne.

Le RAN est un réseau de praticiens de première ligne qui travaillent quotidiennement avec les personnes vulnérables à la radicalisation et celles qui ont déjà été radicalisées. En tant que représentants de la société civile, travailleurs sociaux, éducateurs, enseignants, professionnels de la santé, représentants des autorités locales, officiers de police et agents pénitentiaires, ils sont engagés à la fois dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent sous toutes ses formes et dans la réhabilitation et la réintégration des extrémistes violents.

Depuis sa création en 2011, le RAN a attiré plus de 6 000 praticiens, qui représentent collectivement tous les États membres de l'UE. (Site web de la Commission européenne, septembre 2021)

Le RAN est aujourd'hui un acteur clé au niveau européen, car il rassemble de nombreux fonctionnaires et praticiens et centralise les ressources. Il a la capacité de fournir un soutien et des conseils à ses membres et publie des rapports sur ses neuf questions principales, traitées par neuf groupes de travail :

- Groupe de travail sur la communication et les récits (RAN C&N)
- Groupe de travail sur la jeunesse et l'éducation (RAN Y&E)
- Réhabilitation (RAN REHABILITATION)
- Groupe de travail des autorités locales (RAN LOCAL)
- Groupe de travail sur les prisons (RAN PRISONS)
- Groupe de travail sur la police et les forces de l'ordre (RAN POL)
- Groupe de travail sur les victimes du terrorisme (RAN VoT)
- Groupe de travail sur la santé mentale (RAN HEALTH)
- Groupe de travail sur les familles, les communautés et les services sociaux (RAN FC&S)
- Comité de pilotage

Sur la base de ces initiatives majeures, la Commission européenne, par le biais de la DG HOME, a choisi une définition de la radicalisation comme suit :

La radicalisation est un **processus progressif et complexe** dans lequel un individu ou un groupe **adopte une idéologie ou une croyance radicale** qui accepte, utilise ou excuse la **violence**, y compris les actes de terrorisme, pour atteindre un **objectif politique ou idéologique spécifique.** 

Cette définition constitue une base pour le travail de la Commission, bien que le domaine du soutien, y compris le financement de projets, comprenne fréquemment des perspectives plus larges ou différentes. Par exemple, **l'étude du phénomène de polarisation a récemment gagné en** 

**visibilité** et en influence, en partie grâce au financement européen. En fait, le financement d'un projet européen sur la radicalisation est alloué par différents moyens et axes de politique publique. Le tableau suivant, extrait du site web de la Commission, illustre bien la diversité des approches financées :

imuneces.				
Instrument de financement	Informations sur les appels et les actions de soutien et sur la manière d'accéder à un financement	Recherche de projets et d'aperçus	Initiatives phares	Exemples illustratifs
Fonds interne de sécurité (ISF) - Police	Gestion directe :  Appels à propositions Appels d'offres  Gestion partagée : Sites de contact du programme des États de l'UE	Liste des projets attribués sur la base d'appels à propositions	Réseau de sensibilisation à la radicalisation  Programme d'habilitation de la société civile  Réseau européen de communication stratégique (ESCN)	BOUNCE 1 et 2  LIAISE 1 et 2  BE SAFE (équipes mobiles d'intervention) (financé par le FSI décentralisé)
Le Programme Justice	Appels à propositions  Portail des financements et des appels d'offres - JUST	Éducation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) Europris Europris Confédération européenne de la probation		PREPARE / EU-COE HELP /PRALT / STRENGHTENIN G / DERAD / COUNTERADHU B/ RISKTRACK / ELMIP/ ENM/ ERA / DARE / TREC / FAIR / J-S.A.F.E/ FIGHTERR Base de données et évaluation des risques d'extrémistes violents : Projet DARE
ERASMUS+	Appels d'offres et propositions	Projets	Corps européen de solidarité Echange virtuel Erasmus Boîte à outils pour les travailleurs de jeunesse Prix européen du sport #Belnclusive Prévention de la radicalisation dans les prisons	L'union fait la force contre la radicalisation  CHRISC - Combattre la RADICALISATIO N humaine à l'école  Mladinska izmenjava  Projet d'autonomisation et d'innovation des jeunes (YEIP)

Fonds social européen (FSE)		Projets	Initiative pour l'emploi des jeunes	Projet Young East
Programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI)	Appels à propositions	Projets		Publication de la nouvelle étude d'Eurodiaconia sur la prévention de l'extrémisme violent
				Eurocities
				Convaincre l'UE
Le Fonds de cohésion	Financements	Projets		Vienne aide les réfugiés à s'intégrer
Horizon 2020 (Recherche)	Programme-cadre Horizon 2020	Projets		MindB4Act Pericles Practicies, Trivalent
				Dialogue sur la radicalisation et l'égalité (DARE)
				Tenseur RED- Alert GREASE
				BRaVE : Renforcer la résilience contre l'extrémisme violent et la polarisation (CSA)
Fonds européen de développement régional	DG REGIO Subventions et marchés publics	Projets	Action urbaine innovante Programme URBACT III	
Le dispositif « Connecter l'Europe » (Connecting Europe Facility)	Comment cela fonctionne			Infrastructure de services numériques pour un internet meilleur et plus sûr pour les enfants

Cette présentation montre que la prévention de la radicalisation est une **préoccupation croissante**, au moins depuis 2004, sur le territoire européen. Certaines des questions soulevées par le premier groupe d'experts n'ont pas été résolues, telles que l'existence ou non de liens entre les points de vue et les organisations « modérés » et « radicaux », ou la pertinence de l'utilisation du terme « radicalisation » pour aborder les questions de terrorisme alors que ce terme est également porteur de possibilités de changement positif. Toutefois, les relations denses qui ont été favorisées entre les parties prenantes et les praticiens de première ligne permettent un **dialogue transnational continu sur ce qu'est la radicalisation et comment la prévenir.** 

Le domaine européen est finalement essentiellement un espace d'échange et de dialogue poussé par les institutions européennes, les États membres et la société civile. En ce sens, le travail de la Commission est un travail de soutien et de compilation d'initiatives et de rapports dans lequel nous devons continuer à penser comme l'une des principales ressources pour développer et confronter notre approche. Le rôle de la Commission et les possibilités d'agir au niveau européen consistent principalement en la coordination et la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques.

Cette échelle de coordination et de promotion des ressources est cependant étroitement liée aux actions nationales et locales. Comme le montre la présentation des politiques nationales de prévention de la radicalisation, les efforts pour **articuler les différentes échelles d'actions** sont l'une des priorités des programmes développés. Par ailleurs, il convient de noter que les programmes de prévention de la radicalisation sont souvent élaborés et votés à la suite d'événements traumatiques ou de l'apparition de questions préoccupantes. Ces questions et événements participent à façonner ces politiques comme nous pouvons le voir dans le cas de la France (focalisation sur l'islamisme après l'augmentation des départs en Syrie et les attentats de 2015), de l'Autriche (avec le tournant actuel après un attentat islamiste) bien que les termes dans lesquels ils sont interprétés aient émergé récemment. En fait, nous avons reconnu que les partenaires impliqués dans Rad2Citizen connaissaient tous la violence politique et le terrorisme depuis longtemps mais n'ont développé des politiques de prévention de la radicalisation que récemment, au milieu et à la fin des années 2010.

Ces politiques se caractérisent par l'accent qu'elles mettent sur la nécessité d'une coopération multi-institutionnelle et à grande échelle, notamment entre les acteurs de la sécurité et de la prévention. Les acteurs réels évoqués et inclus dans les plans et stratégies dépendent ensuite de l'approche développée par chaque pays et les parties prenantes locales. L'équilibre entre la violence et les questions idéologiques varie mais ces dernières continuent de définir les stratégies. En France, l'accent mis sur les jeunes et sur le djihadisme et l'islamisme a conduit au développement de contre-discours et de stratégies de détection impliquant des services éducatifs (écoles, travailleurs sociaux, etc.). L'aspect idéologique est central puisque les nouvelles mesures contre le « séparatisme » et les actions de prévention associées ne renvoient plus à la violence elle-même mais à des enjeux identitaires pour des citoyens appelés à endosser les valeurs républicaines. En Grèce, c'est la violence politique qui constitue le point central. Le crime haineux et la réglementation pénale prennent ainsi une place plus importante que les forces de sécurité. En Autriche, l'accent est mis sur la démocratie et la citoyenneté. Cette approche holistique conduit à se

concentrer davantage sur la polarisation sociétale, la confiance des citoyens dans la société et implique l'implication de plus d'acteurs éducatifs et politiques. La violence est alors évoquée comme un symptôme d'un manque plus large de valeurs démocratiques. En Espagne, la longue histoire des mouvements séparatistes régionaux et les attentats de 2004 ont renforcé l'accent mis sur la violence terroriste comme moyen d'action pour des groupes politiques spécifiques. La stratégie de renseignement et les forces de sécurité sont donc les principaux acteurs impliqués dans la prévention de la radicalisation.

# Politique publique de prévention de la radicalisation en France : évolutions depuis l'antiterrorisme

## 1789-2000: Premiers cadres anti-terroristes

Pour mémoire, on peut noter que la législation française est depuis longtemps aux prises avec le terrorisme. Après avoir consacré le terme de "terreur" au lendemain de la révolution de 1789, l'État français est secoué par un mouvement "terroriste" anarchiste à la <u>fin des années 1880</u>. Ces attentats donnent lieu à une première série de lois dites "lois scélérates". Ces lois établissent l'illégalité de la « provocation indirecte » et de « l'apologie du terrorisme ». Elles visaient en particulier les groupes anarchistes en interdisant leurs rassemblements et leurs publications. Ces dernières mesures ont été abrogées en 1992. L'apologie reste toutefois interdite.

<u>Dans les années 1950, la</u> guerre d'Algérie (1954-1962) est alimentée par la multiplication des attentats organisés par les révolutionnaires indépendantistes et les nationalistes anti-indépendantistes. Face à cette « guerre moderne », l'état de siège n'est pas pertinent ; l'état d'urgence est ajouté à l'arsenal législatif en 1955 permettant un renforcement, sur une période et un territoire donnés, des pouvoirs de la police administrative.

Dans les années 1980, face à une recrudescence d'attentats terroristes d'inspirations diverses (FLNC, ETA, Groupe Charles Martel, Carlos...), la France renforce ses capacités de contrôle et d'intervention par la loi du 9 septembre 1986. Elle définit la notion de terrorisme comme une « entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur » et en tire des conséquences procédurales : allongement de la durée de la garde à vue à quatre jours, report de l'intervention de l'avocat à la 72e heure de garde à vue, aggravation des peines, indemnisation des victimes, autorisation des perquisitions à domicile sans le consentement des suspects, exonération des peines pour les criminels qui empêchent la réalisation d'un attentat, etc. Le texte crée un corps spécialisé de juges d'instruction et de procureurs, le Service central de lutte contre le terrorisme, communément appelé <sup>14e</sup> section du ministère public, pour traiter toutes les affaires de terrorisme. Pour les crimes de terrorisme, des procès devant des magistrats professionnels sont institués au tribunal correctionnel de Paris, ce qui constitue une exception à la règle du procès devant un jury populaire. Cette loi et celles qui ont suivi (1991-1992) ont consacré le caractère exceptionnel du traitement des affaires de terrorisme et renforcé la sévérité des peines.

Les attentats des années 1990, notamment ceux perpétrés par le GIA entre 1994 et 1996, ont donné lieu à une nouvelle série de mesures à travers le **plan Vigipirate** <sup>1</sup>. Ce plan représente un

<sup>1</sup> https://www.gouvernement.fr/en/vigipirate-levels

tournant, car il s'agit du **premier ensemble de mesures orientées vers la protection et la prévention du risque terroriste,** ne se focalisant plus sur les capacités des auteurs mais sur la sécurisation des cibles potentielles. Ce plan de vigilance et de prévention **a été promulgué en 1995** et comporte plusieurs niveaux. Il a été complété les années suivantes, en même temps que les moyens répressifs étaient renforcés, notamment par la **création en 1996 du délit d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT),** qui rend plus autonome l'appréciation pénale des attentats et des projets d'attentats.

Les <u>années 2000</u>, marquées par les attentats de grande ampleur de 2001 (New York), 2004 (Madrid) et 2005 (Londres), ont surtout vu des changements dans les capacités de renseignement et de contrôle en ce qui concerne le **financement du terrorisme**, devenu un crime en 2001, et les **contenus en ligne** (2006).

Il faut noter que le tournant préventif qui préside au passage du « terrorisme » à la « radicalisation », amorcé en 2001 et renforcé en 2005 dans le monde anglo-saxon et dans certains pays européens (Danemark, Allemagne, etc.), n'a été pris en France qu'en 2014.

## Le djihadisme, l'Europe et le tournant des années 2012-2015

Les années 2000 et 2010 ont vu l'émergence de formes de terrorisme relativement nouvelles dans leurs modes de recrutement (international, en ligne...) et leurs modes d'action (cibles indifférenciées, attentats suicides ou confrontation avec la police dans le but de mourir...). Ces formes de recrutement, essentiellement liées aux groupes terroristes djihadistes (Al-Qaïda, Daesh...), ont déstabilisé les États européens, qui semblaient (re)découvrir la possibilité d'une menace intérieure au nom d'une cause étrangère après les attentats de Londres. Ces « nouveaux » terroristes, qualifiés de « home-grown », posent la question de la cohésion sociale et de la radicalisation autant que celle de la menace sécuritaire. C'est dans cette optique que les premiers plans de prévention de la radicalisation ont été développés parallèlement à de nouvelles mesures de répression et de protection, notamment au Royaume-Uni (2003) et au Danemark (2007).

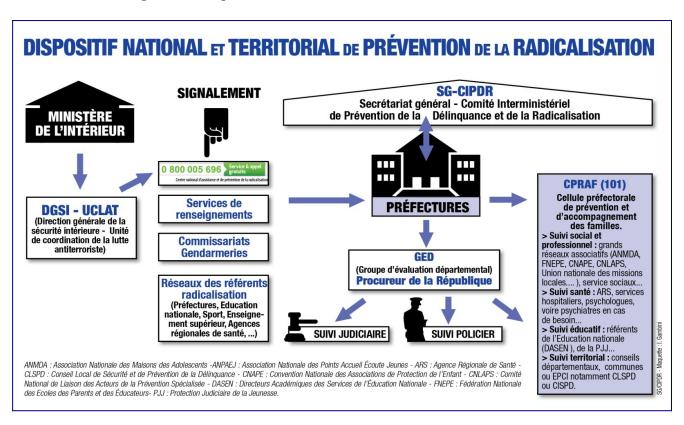
En France, cependant, les mesures prises entre 2000 et 2014 sont restées essentiellement des extensions ou des renforcements des cadres existants. Si les attentats de 2012 à Toulouse et l'augmentation du nombre de départs vers la zone de combat irako-syrienne ont suscité de nouvelles inquiétudes, il faut attendre 2014 pour voir émerger en France un premier plan qui peine encore à reconnaître pleinement la « prévention de la radicalisation ».

<u>Ce premier plan, présenté en avril 2014, s'appelle le Plan de Lutte Anti-Terroriste (PLAT)</u>. Il comporte quatre volets :

- 1. Contrer les mouvements des terroristes ;
- 2. Lutte active contre les réseaux djihadistes ;
- 3. La coopération internationale;
- 4. Contrer les prédicateurs de la haine.

Ce plan contenant des orientations générales a été mis en œuvre par différentes circulaires dans les mois suivants. Parmi elles, la **circulaire du** <sup>29</sup> **avril 2014** adressée aux préfets (représentant l'État central dans les circonscriptions françaises) est essentielle, car elle définit la structure de la politique de prévention de la radicalisation comme une **politique décentralisée au niveau départemental,** coordonnée au niveau national par le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPDR, piloté par le ministère de l'Intérieur, « et de la radicalisation » n'est ajouté à son intitulé qu'en 2016) et l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT - Police nationale).

Au niveau national, le plan 2014 aboutit à la **création d'une plateforme : le Centre National** d'**Assistance** et de Prévention de la **Radicalisation** (CNAPR, géré par l'UCLAT). Cette plateforme comprend un numéro vert et un site internet (stop-jihadisme.fr) qui fournit des conseils et centralise le traitement des signalements de personnes en voie de radicalisation ou en risque de radicalisation. Après une première vérification par les services de renseignement (DGSI), les **signalements sont transférés aux préfets de département** chargés de mettre en place deux instances : un Groupement départemental d'évaluation (GED) assurant la gestion de la sécurité, et une Cellule préfectorale de prévention et d'accompagnement familial (CPRAF) assurant le suivi médical et social des situations adaptées. Ces CPRAF sont mises en place à la discrétion du préfet, mais comprennent généralement un noyau dur composé de la protection de l'enfance, de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'agence régionale de santé, de la caisse d'allocations familiales, etc. Les CPRAF sont également responsables de l'offre de soins et de services sociaux.



Avec le PLAT, la lutte contre le terrorisme, qui était auparavant une question politique relevant exclusivement de la compétence nationale, policière et juridique, est devenue une politique

décentralisée et intersectorielle, au point que certains observateurs parlent de « grand décloisonnement ».

Outre les acteurs présents dans les CPRAF, la spécificité de l'accompagnement envisagé (dérives sectaires, problématiques sécuritaires, etc.) conduit à la spécialisation de professionnels, essentiellement issus du champ de la protection de l'enfance. Ces équipes, généralement appelées **Cellule d'écoute et d'accompagnement (CEA), assurent le** suivi des situations au niveau départemental. Par ailleurs, **depuis mai 2015, les** CPRAF qui ne disposent pas d'une telle équipe peuvent bénéficier de l'**appui d'une équipe mobile d'intervention**. Initialement assurée par le CPDSI (Centre de prévention des dérives sectaires liées à l'islam), cette mission est assurée depuis 2017 par la Sauvegarde 93, association de protection de l'enfance située en banlieue parisienne, et l'association Artemis, membre du groupe SOS.

Parallèlement à ces évolutions, le **fichier des signalements pour la radicalisation terroriste (FSPRT)** a été créé en mars 2015. Ce fichier recoupe en partie les « fiches S » utilisées par les services de renseignement pour repérer les individus susceptibles de représenter une menace pour la sécurité de l'État. L'inscription au FSPRT n'est pas systématique à chaque signalement.

Les attentats de janvier et novembre 2015 en région parisienne ont secoué la communauté nationale et, s'ils ont confirmé la pertinence du plan de 2014, ils ont également suscité des initiatives au destin moins heureux. Les deux exemples présentés ci-dessous aident à la compréhension de quelques points de tension au-delà du consensus pour la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, sur les définitions de ces termes et les moyens de les prévenir, notamment au regard de la liberté de conscience, d'expression et du droit international.

Suite aux attentats de novembre 2015, une révision constitutionnelle est préparée. Elle porte sur deux points : une modification de l'état d'urgence et son inscription à l'intérieur de la constitution, et l'extension de la possibilité de déchéance de nationalité pour les binationaux nés en France. Le second point a suscité les discussions les plus vives. Au sein même du gouvernement, la mesure prend, pour ses défenseurs, la forme d'une mesure symbolique d'excommunication, d'exclusion de la communauté nationale, tandis que ses détracteurs dénoncent ses limites en termes d'application, ses divergences avec le droit international et son inefficacité face à des personnes qui ont déjà renoncé à leur appartenance à la France. Après quelques semaines de débat public, l'ensemble de la réforme est abandonnée.

Deuxième exemple : la loi du 3 juin 2016 prévoit une peine de garde à vue de 3 ans pour " la consultation habituelle d'un service de communication au public en ligne mettant à disposition des messages, images ou représentations soit provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme, soit faisant l'apologie de tels actes ". Le Conseil constitutionnel, saisi d'un moyen prioritaire de constitutionnalité, a censuré cette possibilité le 10 février 2017, considérant que les dispositions de l'article portent "une atteinte à l'exercice de la liberté de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée". Le texte, légèrement modifié, est réapparu dans une loi du 28 février 2017. Les modifications portent d'une part sur un rétrécissement du spectre rendant nécessaire une « adhésion manifeste » à l'idéologie exprimée, et d'autre part sur l'exclusion de l'incrimination de la consultation de ces services pour des « motifs légitimes ». De nouveau

déférée devant le Conseil constitutionnel en octobre, la mesure est finalement déclarée inconstitutionnelle et définitivement abandonnée en décembre 2017.

## Plans de continuité de la prévention (2016 ; 2018)

Deux autres plans ont complété le PLAT. Ils ont été expurgés sous une forme plus aboutie, structurée en différents axes et déclinée en mesures concrètes.

**En mai 2016, le Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART)** est présenté à la presse par le Premier ministre. Il s'agit d'un document de 68 pages, contre 2 pages pour le PLAT. Le PART est organisé en 7 axes déclinés en 80 mesures au total.

- ➤ **Détecter le** plus tôt possible **les trajectoires de radicalisation** et les réseaux terroristes. Cet axe concerne principalement l'organisation du renseignement, notamment pénitentiaire, et le partage de l'information. Il vise également une certaine systématisation des méthodes de traitement des personnes signalées.
- > **Surveiller, entraver et neutraliser les** réseaux terroristes. Concerne principalement les mesures judiciaires, la surveillance et l'obstruction administratives.
- ➤ Combattre le terrorisme dans ses réseaux et sanctuaires internationaux. Concerne les actions à mener à l'étranger.
- Augmenter le nombre de mesures de prévention de la radicalisation afin d'assurer une prise en charge individualisée du public. C'est l'axe le plus développé, décliné en 20 mesures visant à renforcer les capacités au niveau territorial. Il concerne notamment l'éducation nationale, les associations et les communes, renforçant le caractère transversal et localisé du dispositif. En particulier, il revient aux maires de produire un avenant au contrat de ville concernant la prévention de la radicalisation.
- ➤ **Développer la recherche** appliquée **dans le** domaine du contre-discours et mobiliser l'Islam de France. Prévoit la mise en place d'un Conseil scientifique permanent (COSPRAD).
- Mieux **protéger les sites et réseaux vulnérables**. En accord avec Vigipirate.
- Savoir comment réagir à toute attaque terroriste et démontrer la résilience de la nation. Concerne principalement la capacité des forces de l'ordre et la prise en charge des victimes.

Avec ce plan, les doctrines de lutte contre le terrorisme et de prévention de la radicalisation sont largement imbriquées. Ce plan est le dispositif le plus intégré de ce point de vue et confirme la tendance mise en place en 2014.

En février 2018, un troisième plan est présenté par le Premier ministre : le Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) <sup>2</sup>. Plus léger que le précédent, ce plan est structuré en 5 axes déclinés en 60 mesures pour une trentaine de pages.

<sup>2</sup> https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/08/PNPR\_English\_final\_sansmediakit.pdf

- **Protéger les esprits de la radicalisation**. Concerne essentiellement la mise en place de contre-discours dans l'éducation nationale et la mise en œuvre de programmes d'éducation à la citoyenneté. Met également l'accent sur les contenus en ligne.
- Compléter le maillage de la détection/prévention. Cet axe vise à impliquer dans le « maillage » des secteurs peu investis jusqu'à présent : sport, Université, entreprise, etc.
- **Comprendre et anticiper l'évolution de la radicalisation**. Renforce les points du PART sur le COSPRAD et la prospective.
- Professionnaliser les acteurs locaux et évaluer les pratiques. Vise à la fois l'élargissement des acteurs concernés (santé mentale, travailleurs sociaux, etc.), le renforcement de leur formation et le renforcement des capacités des acteurs déjà spécialisés. Insiste, dans l'évaluation, sur la mobilisation de références scientifiques et le partage d'expériences.
- **Ajuster le désengagement**. Insiste sur certaines catégories de public nécessitant une prise en charge différenciée : rapatriés des zones de combat, personnes sous main de justice, etc.

Deux éléments peuvent sensibiliser à ce plan : le passage de la notion de déradicalisation à celle de désengagement prend de la distance par rapport aux travaux de Dounia Bouzar (CPDSI) et déplace la focale de l'idéologie sous-jacente vers l'engagement des jeunes dans des groupes et des actions violentes. Cette orientation est en partie le résultat des études menées depuis 2016, notamment par l'institut de recherche du ministère de la Justice (INHESJ), et sur un alignement sur certaines expériences internationales, notamment celle du RAN et du CPRV-Québec.

Le deuxième élément, plus significatif, est l'évacuation du volet antiterroriste. Trois causes peuvent être avancées pour comprendre cette absence : ce volet sécuritaire continue de se développer mais redevient indépendant de la prévention de la radicalisation. Il fait l'objet, en parallèle du PNPR, d'une loi relative à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme (SILT, 2017) et d'un plan d'action contre le terrorisme (PACTE, 2018) <sup>3</sup>centré sur les questions d'entrave, de protection des cibles potentielles, d'action judiciaire et de coopération européenne. Les défaites de l'organisation État islamique en Syrie ont réduit son attractivité et le risque d'attentats de grande ampleur sur le territoire national. Un troisième point : héritée de la lutte contre le terrorisme, la prévention de la radicalisation, depuis 2016, catalyse à la fois de nombreux sujets et façonne une nouvelle structure pour les politiques de sécurité, de prévention de la violence et de cohésion sociale.

## Perspectives (2021 - ...)

Au cours des six dernières années, la prévention de la radicalisation a rassemblé de nombreux acteurs, échelles et thèmes de la vie publique française. Les PLAT, PART et PNPR ont établi un lien fort entre cohésion sociale, vulnérabilités, offres radicales et sécurité nationale. Dès 2014, dans les milieux les plus spécialisés, cette compilation a fait l'objet de diverses pratiques de

<sup>3</sup> http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2018/10/20181004-plan-d-action-contre-le-terrorisme-anglais.pdf

discernement. Soulignons deux lignes de rupture qui président à une forte tension dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de prévention.

#### De la radicalisation à la violence

Considérant que la problématique de la radicalisation est à la fois idéologique (extrémisme) et comportementale (violente), il faut noter que la relation entre ces deux pôles n'a jamais été clairement définie (Neumann & Kleinmann, 2013) et se joue finalement dans le travail de discernement des professionnels de l'accompagnement (Bertrand, 2020 ; Weert & Eijkman, 2019). Ces professionnels, principalement des travailleurs sociaux, n'ont pas de tradition de travail « idéologique » et évoluent constamment sur la fine ligne entre le travail social et une atteinte à la liberté de conscience et de religion. Ainsi, c'est **souvent la question de la** violence (et de l'engagement dans des groupes sociaux qui peuvent y conduire) **qui est privilégiée par ces professionnels comme porte d'entrée**.

Cela n'exclut nullement un travail sur l'enfermement idéologique, mais conduit à passer du terrorisme djihadiste à l'ensemble des cultures de la violence qui touchent les territoires observés : violences racistes, extrémisme de « droite » ou de « gauche », violences liées au trafic de drogue, escalade de la violence avec les forces de l'ordre, etc. Cette focalisation n'est que marginalement visible dans l'espace public, mais structure activement la réponse opérationnelle aux problématiques observées au niveau local. Elle semble encore se situer dans l'écart entre la prévention de la délinquance et la prévention de la violence, et continue de se focaliser sur la question spécifique de la « radicalisation », qui consiste essentiellement à identifier les processus de contrôle et les formes de violence qui ont la particularité de structurer certains groupes et d'impacter fortement la cohésion sociale dans les territoires où elle est présente.

## De la radicalisation aux « séparatismes »

Parallèlement à ce glissement vers la question de la violence, les politiques du gouvernement ont pris une autre orientation, visant à résoudre une tension latente depuis l'émergence du djihadisme, voire depuis les années 1980, sur des appartenances musulmanes spécifiques, notamment le salafisme dit quiétiste. Afin de contourner la question de la violence, un vocabulaire émergent est mobilisé depuis 2018, d'abord autour du « **communautarisme** » puis, depuis 2020, autour du « **séparatisme** ». Ces deux termes désignent des **réseaux jugés fermés et prônant des valeurs et des idées en contradiction avec les « valeurs de la République »**. À cet égard, l'évolution du discours des Mureaux d'Emmanuel Macron (02/10/2020) au projet de loi « renforçant le respect des principes de la République » est symptomatique des difficultés à circonscrire ce qu'il faut prévenir.

Le discours des Mureaux vise clairement à ouvrir la voie à un travail de fond sur la citoyenneté et l'appartenance à la « communauté nationale ». De nombreuses pistes sont exposées comme devant être explorées et les bases sont posées : la citoyenneté, la laïcité, la primauté des principes et des lois de la république sur toute autre forme d'organisation de la vie sociale. Dans le même temps, les obstacles au renforcement de cette « nation de citoyens » sont exprimés dans l'expression « séparatisme islamiste » : « un projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des déviations répétées des valeurs de la République, qui aboutit souvent à la constitution d'une contre-société et dont les manifestations sont la déscolarisation des enfants, le développement de pratiques sportives et culturelles closes communautaires qui sont le

prétexte à l'enseignement de principes non conformes aux lois de la République. » Ce discours met en cohérence deux éléments distincts : d'une part, la définition de nouveaux illégalismes, c'est-à-dire de principes positifs susceptibles de devenir des lois, et qui ne peuvent être directement orientés « contre » une population, et d'autre part, une « menace » spécifique qui sous-tendrait et précéderait ces « manifestations ». Cette menace, qui deviendra bientôt un « ennemi » pour les services de renseignement (Laurent Nunez, coordinateur des services de renseignement, 16 février 2021), est explicitement nommée séparatisme islamiste.

## Loi renforçant les principes de la République (21 août 2021)

La loi promulguée le 21 août 2021 s'inscrit dans la continuité du discours des Mureaux. Il en emprunte les grands axes, mais marque une légère inflexion que nous pouvons observer au cours de l'évolution du projet de loi avant son vote. Tout d'abord, le terme de « séparatisme », qui n'est pas assez consensuel, est abandonné (même s'il reste politiquement actif) au profit du « **renforcement des valeurs de la République »**. Ces « valeurs », dont le contenu ne peut être que subjectif (ce qui est valorisé), sont remplacées par des « principes » lors du débat parlementaire, permettant une meilleure conformité à la constitution et à l'usage législatif. La loi s'organise finallement en cinq grands domaines :

- Mesures d'ordre public et neutralité du service public
- Associations: renforcement des contrôles, contrat pour le respect des principes de la République.
- École : enseignement obligatoire, enseignement à domicile, fin du système ELCO
- Structuration de l'**Islam en France**, fin des imams détachés, financements étrangers, putschs dans les mosquées.
- Ramener la République dans le monde réel : la **reconquête républicaine des territoires**

## Cellules de lutte contre l'islamisme et de fermeture des communautés (CLIR)

Parallèlement aux démarches entreprises pour inscrire ces questions dans le droit positif, qui laisse peu de place à la désignation de « menaces », et encore moins à celle « d'ennemis », quelques initiatives plus discrètes méritent d'être relevées. Il s'agit de mesures et d'actions qui relèvent de la responsabilité exclusive du pouvoir exécutif, dans les limites de ses prérogatives. Ces initiatives bénéficient d'une plus grande liberté pour définir leurs orientations mais sont limitées quant aux leviers dont elles disposent pour accomplir leurs missions. C'est d'ailleurs de ces expériences que le projet de loi s'est largement inspiré.

En 2018, quinze quartiers sont labellisés « **quartiers de reconquête républicaine** ». Ces quartiers bénéficient de renforts policiers et d'une politique de tentative d'ajustement des relations police-population. Ce programme expérimental fait également l'objet de collaborations discrètes autour du « communautarisme » et du « séparatisme », qui donnent lieu à diverses expériences de ciblage et d'entrave de la « sphère radicale » (cf. discours de N. Belloubet du 21/11/2019). **La généralisation de ces expérimentations a donné lieu, par la circulaire du 27 novembre 2019, à l'installation dans tous les départements des Cellules préfectorales de lutte contre l'islamisme et de** 

**fermeture des milieux (CLIR).** Ces cellules regroupent certains acteurs de la GED et de la CPRAFS et ont la mission suivante (source : CIPDR) :

- L'établissement d'un **diagnostic de l'état de l'islamisme et du repli communautaire** dans le département, une cartographie partagée est établie, permettant une approche transversale et une vision transversale plus large.
- La **centralisation et le partage d'informations confidentielles sur les phénomènes d'islamisme** et de repli communautaire. Ces informations proviennent tant des administrations publiques présentes sur le terrain que des élus et autres acteurs locaux.
- La **réalisation de contrôles** sur la base des informations recueillies, sous l'autorité de la justice et dans le cadre des compétences de la police administrative générale ou spéciale.
- La définition et la **proposition d'une stratégie d'accompagnement** ou d'offres alternatives, pour permettre un retour aux valeurs et principes républicains, en lien avec les élus, les collectivités locales et les structures associatives partenaires.

Concrètement, ces cellules ont une fonction de contrôle sur des sites préalablement identifiés : « Il peut s'agir de contrôler la réglementation des établissements recevant du public ou de l'hygiène, de contrôler la réglementation des activités sportives, de contrôler la réglementation de l'accueil des mineurs ou de lutter contre la fraude. » (C. Castaner, séminaire des préfets sur la lutte contre l'islamisme et le repli communautaire, 28 novembre 2019).

Le 21 janvier 2021, voici quelques résultats (source : dossier de presse du 26/01/2021) :

Résultats du gouvernement depuis 2018

- → TOTAL des inspections réalisées depuis février 2018 (Plr-Q + Clir) = 19 921 structures inspectées.
- → TOTAL GÉNÉRAL des fermetures depuis février 2018 (Plr-Q + Clir) = 452 fermetures prononcées.
- ➡ TOTAL des recouvrements depuis février 2018 (Plr-Q + Clir) = 39,2 millions d'euros

Des années 1970 à 2021, nous pouvons observer une complexification des questions traitées par les politiques publiques. D'abord qualifiées de « lutte contre le terrorisme », cette « lutte » a ensuite été jugée insuffisante et a dû coexister avec des questions de « prévention », sur le terrorisme ou la radicalisation, cette dernière n'étant toujours pas une infraction ou une catégorie juridique. L'émergence récente d'un vocabulaire encore instable (communautarisme, séparatisme, valeurs de la république...) nous amène à penser que les racines profondes de ces politiques n'ont toujours pas été nommées de manière satisfaisante. Il faudra donc rester attentif aux nouveaux développements et aux nouvelles étiquettes afin de saisir de manière plus complète celles des politiques publiques qui visent potentiellement à prévenir ce que nous appelons la radicalisation.

# Politique locale de prévention de la radicalisation : une hétérogénéité de mesures et de dispositifs

Il existe peu de sources pour une telle analyse. Très peu d'études académiques passent en revue les politiques publiques locales, et encore moins le font avec des données de première main et dans une perspective d'évaluation. Un rapport a été publié en 2017 pour le sénat et aborde « le désendoctrinement, le dé-recrutement et la réintégration des djihadistes en France et en Europe ». Il présente une limite temporelle importante (2017) mais son annexe contient la seule publication du programme de financement de la prévention de la radicalisation (pour 2015-2016), à ce jour. Ces documents et d'autres sources écrites mineures dialogueront dans cette analyse avec quelques données fournies au cours de rencontres et d'entretiens avec les autorités en charge de la prévention de la radicalisation.

## 2012-2014

Très peu de données existent sur cette période. Cependant, il est nécessaire de l'inclure dans notre analyse afin de comprendre une spécificité du territoire : elle porte la **mémoire des premiers** attentats terroristes « maison » en France. Contrairement à l'Espagne (2004) ou au Royaume-Uni (2005), la France a refusé d'engager l'armée contre l'Irak en 2003 et a ainsi tempéré la qualité de son objectif militaire pour les organisations terroristes. Cependant, cette trêve ne devait pas durer. En 2012, Mohammed Merah, un jeune homme vivant dans un guartier de Toulouse, a attaqué trois cibles : un soldat, un homme à un distributeur de billets, et un groupe d'enfants dans une école juive. Cet événement a stupéfié tout le pays et a marqué le retour des questions de terrorisme. Bien qu'aucune politique publique n'ait émergé à cette époque, il est intéressant de garder à l'esprit que cet événement a profondément structuré les approches de la prévention du terrorisme et de la radicalisation à Toulouse. En effet, de nombreux acteurs rencontrés lors des activités de Rad2Citizen l'ont mentionné, pour différentes raisons. Les acteurs en charge du quartier des Izards, où Merah est né et a grandi, réagissent spécifiquement à ce souvenir en le mentionnant tout en essayant d'éviter de développer le sujet. Ils participent à une volonté de lutter contre la stigmatisation du quartier, qu'il s'agisse du souvenir de Merah ou de problématiques plus récentes liées au trafic de drogue. Cela passe notamment par un changement partiel de nom des Izards, à Trois-Cocus. En 2019, deux sites ont été élus pour recevoir les noms d'Imad Ibn Ziaten, le soldat tué en 2012, et des victimes de la fusillade de l'école Ozar Hatora.

L'analyse de cette mémoire spécifique sera renforcée et développée dans des rapports ultérieurs.

## 2015-2020

L'installation de la CPRAF au niveau départemental en 2014 a donné naissance à une série de dispositifs d'accompagnement des familles et des personnes radicalisées. L'une des missions était de **soutenir les familles des jeunes partis en Syrie**. Cette équipe était organisée par une association : *Syrien ne bouge agissons*. Cette association a reçu 5 000 € en 2015 et 10 000 € en 2016 pour cette mission. Une autre mission consistait **en l'accompagnement des personnes signalées pour une potentielle radicalisation.** En 2015, une première équipe a assuré cette mission avec 50 000 €. Elle a été menée par une association : L'association régionale de prévention et d'aide aux personnes dépendantes et exclues. En 2016, cette mission a été confiée à une autre structure : L'association régionale pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence pour 35 000 €. Il est important de noter qu'à cette époque, une équipe nationale intervenait également sur ces missions, dirigée par le CPDSI. En 2016 cependant, le CPDSI a cessé ses activités d'équipe nationale d'appui.

Après 2016, les acteurs de ces deux missions ne se sont pas stabilisés. France Victime 31, spécialisée dans l'accompagnement des victimes, a détenu la mission « accompagnement des familles » pendant quelques années. Une autre association détenait la mission « accompagnement des jeunes » jusqu'en 2020. Elle est actuellement remplacée par un autre acteur associatif en articulation avec Toulouse Métropole.

Parallèlement à ces initiatives de prévention secondaire et tertiaire, d'autres acteurs locaux se sont mobilisés pour la prévention primaire. Ces efforts peuvent être financés en interne par les établissements ou bénéficier du FIPD (Fonds interministériel de prévention de la délinquance) qui est en partie opéré au niveau local et contient une forte enveloppe « prévention de la radicalisation ». En 2020, 15 600 000 € ont été consacrés à la prévention de la radicalisation (4 315 600 € aprox. en 2015 ; 4 000 000 € aprox. en 2016).

Tout d'abord, des efforts considérables en matière de **formation ont été** réalisés. Toulouse Métropole, le Conseil Départemental, l'Académie de Toulouse (représentant l'éducation nationale au niveau local), la CAF (Caisse d'allocations familiales) et bien d'autres institutions ont organisé différents types de formations : conférences sur le « terrorisme », formations sur la laïcité, formations sur la conduite à tenir face à une situation de radicalisation, etc. A titre d'exemple, à **Toulouse Métropole 75 agents ont participé à une formation de trois jours en 2019, puis à nouveau en 2020. En raison de complications sanitaires, moins d'agents ont participé en 2021 mais la formation a été maintenue.** Elle représente plus de 20 000 € par an, un coût partagé entre Toulouse Métropole et la Préfecture en 2019 et 2021. D'autres séminaires spécifiques et moins expansifs ont été organisés. De nombreux établissements ont intégré ces formations à leur plan de formation entre 2015 et 2018.

Le projet de loi « confort des principes républicains » renforcera cet aspect puisqu'il rendra obligatoire la formation sur la laïcité pour tout agent public.

En particulier, le **Conseil Départemental a** développé, depuis 2016, un programme en direction des collèges. Ce programme « Parcours Laïque et Citoyen » a débuté avec peu de moyens, en finançant des associations et structures locales pour intervenir auprès des élèves et des professionnels de l'éducation. Le programme s'est ensuite développé jusqu'à aujourd'hui. En 2020, le PLC se matérialise sous la forme d'un catalogue de 300 pages à la disposition de chaque établissement

secondaire. Ce catalogue contient une liste thématique d'interventions possibles financées totalement ou partiellement par le Conseil Départemental. Voici la liste des thèmes :

- Altérité/Vivre ensemble (76 interventions proposées)
- Arts plastiques/visuels (17 interventions)
- Culture scientifique (6)
- Débats (13)
- Histoire/Mémoire (27)
- Jeux/Sport (14)
- Littérature/Théâtre/Poésie (58)
- Médias/Internet (36)
- Musique/Danse (14)

Ces 261 propositions sont toutes orientées vers la citoyenneté et la laïcité et ont mobilisé 146.000 élèves et plus de 174 associations et partenaires depuis 2016. En plus du financement par le Conseil Départemental (plus de 900.000€ en 2019-2020), des cofinancements peuvent être mis en place, étendant l'enveloppe globale de ce projet. Selon l'un des responsables du PLC, celui-ci couvrait déjà 95% des collèges du département et devrait s'étendre aux écoles primaires tardives à partir de 2021.

En 2017, le **parquet** local a décidé d'orienter son effort vers la prévention en élargissant un dispositif existant aux apologies du terrorisme. En s'appuyant sur le Groupement local de traitement de la délinquance (GLTD), il a créé la possibilité de transformer des peines spécifiques en "stages de citoyenneté". Quelques jours après l'assassinat de Samuel Paty le <sup>21</sup> octobre 2020, ce dispositif a bénéficié aux personnes poursuivies pour apologie du terrorisme. Peu de données sont disponibles mais il semble que cette possibilité s'étende.

La **caisse nationale des allocations familiales** (CNAF) publie chaque année depuis 2017 un appel à projets qui est opéré au niveau local (CAF). En 2017-19, trois axes ont été considérés comme pertinents pour les questions de radicalisation : parentalité, valeurs républicaines, radicalisation/éducation numérique. Depuis 2020, cinq axes existent :

- Parentalité
- Contre-récits
- Valeurs républicaines
- Vivre ensemble
- Éducation numérique

Les agents interrogés ont noté une tension importante au sein de l'institution entre la " détection " des cas de radicalisation et les efforts de " vivre ensemble ". En ce qui concerne les cinq axes, il

semble clair que le deuxième point est dominant. En 2017, ce programme a représenté 17.000€ pour un total de 10 actions. En 2020, le programme a beaucoup évolué et représente 110.000 € pour 20 actions. Ce fonds a partiellement compensé le manque d'orientations locales du FIPD pour 2020.

Tant au niveau national que local, les politiques de prévention de la radicalisation se sont beaucoup développées et ont beaucoup évolué depuis 2014. Du contre-terrorisme à la protection des cibles en passant par une véritable prévention, **tout ne semble pas encore stabilisé**. Ce qu'il faut prévenir et comment le faire animent toujours le débat public et les réponses sont diverses : radicalisme, actions violentes, extrémisme sont autant de termes qui ne sont pas synonymes et ne mènent pas aux mêmes résultats. Plus que de définir une politique de prévention comme une doctrine, nous avons choisi ici de présenter les grandes tendances qui ont marqué la prévention de la radicalisation.

Cependant, il ne semble pas inutile d'essayer d'entrer dans le processus même d'application des politiques générales, c'est ce que permet de faire l'analyse locale. En comparant les initiatives dans le temps et entre les différents acteurs, il est possible de dresser un tableau plus précis du fonctionnement de ces politiques. En effet, les déclinaisons et expérimentations locales montrent que chaque acteur a adapté, parfois avec des modifications importantes, les doctrines nationales à la fois à ses missions essentielles et afin de maintenir une base plus stable, moins dépendante des discours et luttes politiques. En ce sens, aucun des acteurs rencontrés n'a évoqué le séparatisme, à l'exception des représentants de l'État (préfecture). Certains d'entre eux ont également rejeté ce terme, et plus généralement l'accent mis sur les croyances et les idéologies en particulier, car ils souhaitaient se concentrer uniquement sur les actions violentes. D'autres acteurs ont tendance à rejeter le terme de « radicalisation » mais mettent en place des politiques de prévention sous d'autres notions : laïcité, citoyenneté, cohésion sociale, scolarisation, etc. qui participent à l'effort global et sont financés par ces fonds.

## Les acteurs de la prévention : une cartographie

Les lignes qui suivent décriront ces acteurs et leur action selon deux critères : le degré auquel on peut considérer qu'ils contribuent à la prévention de la radicalisation et leurs connexions avec d'autres institutions.

## Institutions publiques engagées dans la prévention

Nous avons présenté les politiques locales depuis 2012 et évoqué certains des acteurs clés. L'objectif ici sera de mieux comprendre les activités, les définitions et le champ d'action de ces acteurs.

## La préfecture

La préfecture est la représentation de l'État dans chaque département, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. À ce titre, sa compétence s'étend aux politiques de sécurité, notamment en matière de criminalité et de terrorisme. Les préfectures sont également, depuis 2014, les premiers acteurs de l'application des politiques de prévention de la radicalisation et du séparatisme. Cette politique est conduite en Haute-Garonne par le préfet lui-même, son directeur de cabinet, le chef du service de sécurité et de prévention et deux chargés de mission. Le rôle de la préfecture dans le

financement des initiatives, le rôle de la GED, de la CPRAF et du CLIR ayant été clarifié dans le D3.3.-1. (pp. 18-20), nous allons maintenant nous concentrer sur le rôle de la préfecture en termes de **constitution de réseaux** et de **gestion des forces de sécurité**.

Les deux forces de sécurité (police et gendarmerie) sont sous l'autorité du préfet. Il faut distinguer différents types de services :

- Criminalité, en particulier trafic de drogue répression
- Les services de renseignement, divisés en deux échelles : le renseignement national (DGSI) directement impliqué dans la surveillance des activités terroristes potentielles, et les services de renseignement locaux, chargés des affaires locales, généralement plus intéressés par l'analyse des configurations locales des groupes politiques et religieux. Ces derniers services utilisent une définition plus proche de celle du "séparatisme", les premiers se concentrent principalement sur l'extrémisme violent.

Les forces de sécurité sont directement concernées par les questions de radicalisation, à la fois dans leur travail courant, puisqu'elles peuvent connaître des situations de violence extrême, parfois alimentées par des motivations idéologiques ou sociales, et lors d'activités spécifiquement ciblées. Ainsi, les données qu'elles produisent (actes criminels enregistrés, violences urbaines, etc.) peuvent nous aider à appréhender les questions de violence radicale ainsi que l'analyse que ces services ont développée.

À Toulouse Métropole, il semble y avoir peu de communication entre les services de sécurité et les autres acteurs locaux au sujet de la radicalisation. Cela n'a peut-être pas toujours été le cas, et une série de procédures sont actuellement en discussion pour favoriser cette communication sur la base d'une circulaire publiée le 13 novembre 2018.

Depuis 2018, le renforcement des forces de police au Mirail labellisé QRR inclut le travail d'un agent « police-population » chargé d'évaluer et de renforcer le travail de prévention de la police en relation avec ses partenaires locaux (travailleurs sociaux, éducateurs, écoles, etc.). Ces officiers sont souvent des agents à la retraite. Ils sont responsables des permanences permettant aux citoyens de communiquer plus facilement avec les services de police.

En termes de construction de réseau, la préfecture de Haute-Garonne a autrefois construit un solide réseau de professionnels autour de la prévention de la radicalisation mais ce réseau n'est en réalité plus actif. En 2021, le chargé de mission a invité les « référents » pour la prévention de la radicalisation des grandes institutions à une réunion. Ces réunions sont l'occasion de faire le point sur les activités et les ressources de chaque institution, mais cela ne s'est produit qu'une seule fois. En conséquence, la plupart des travaux de construction de réseau menés par la préfecture consistent en des GED-CPRAF-CLIR, c'est-à-dire des discussions sur des cas spécifiques ou individuels qui laissent peu de temps pour confronter les points de vue ou élaborer des stratégies communes.

Pour résumer, la préfecture est un acteur clé censé mener la prévention de la radicalisation sur le département. Malgré une définition relativement étroite des termes pour eux-mêmes, le travail qu'ils font avec les personnes signalées et les fonds qu'ils envoient couvrent un large éventail d'approches. La préfecture est identifiée par la politique nationale comme l'acteur leader de la prévention de la radicalisation. Cependant, en Haute-Garonne, son action se limite à l'envoi de fonds et à la résolution de situations. La constitution de réseaux, comme nous le verrons, est principalement le fait d'autres acteurs.

## Le Conseil Départemental

Le Conseil Départemental de la Haute-Garonne (CD31) est un autre acteur clé en tant qu'autorité locale. Sa compétence n'inclut aucune question de sécurité. Cependant, son rôle en matière d'éducation (responsable de la gestion des collèges publics) et de citoyenneté lui a permis de développer une politique des « principes républicains » qui se décline principalement dans les collèges et à travers des événements publics et des campagnes visuelles. La question de la radicalisation a surtout concerné les départements sport et éducation du CD31. L'utilisation du terme est cependant légèrement différente de celle de la préfecture et se concentre sur l'influence que des personnes ou des groupes peuvent avoir sur les jeunes qui sont inclus dans les associations sportives ou les écoles privées.

En plus de ces missions, le CD31 est responsable de la protection de l'enfance sur son territoire. Cela comprend l'aide à l'enfance et à la famille et un système de signalement nommé CRIP (Cellule de Recueil des Informations). La CRIP recueille les cas signalés d'enfants en danger et les classe. En ce sens, elle peut traiter les questions de radicalisation qui correspondent à sa définition.

## **Toulouse Métropole et les communes**

Toulouse Métropole et les communes qui la composent sont des collectivités territoriales engagées dans la prévention de la radicalisation et de la violence et dans la promotion de la cohésion sociale. Des services spécifiques peuvent être mobilisés tant pour analyser que pour agir dans la prévention de la violence.

La compétence des municipalités inclut l'ordre public et toutes ont une police municipale. La définition de ce qu'est la radicalisation / radicalité varie beaucoup d'une équipe municipale à l'autre. Elle dépend de l'orientation politique de l'équipe municipale et des expériences de terrain avec ce terme. L'une des municipalités, par exemple, refuse d'utiliser des mots basés sur le terme « radical » car elle considère que ces termes sont potentiellement stigmatisants et discriminants. Dans une autre, le projet a été chaleureusement accueilli et des espoirs ont été exprimés en termes de cohésion sociale. Cependant, la radicalisation ne semble pas être une préoccupation majeure pour ces services qui s'occupent généralement de l'ordre public et des formes de violence qui ne sont pas considérées comme "radicales". Certains acteurs peuvent utiliser le terme "radical" pour parler d'actions spécifiques lors de protestations sociales, mais celles-ci concernent également les forces de sécurité nationales.

Certaines municipalités ont développé une politique de prévention spécifique à travers ce que l'on appelle un Conseil Local de Prévention de la Délinquance et de la Sécurité (CLSPD). La date de création du CLSPD varie beaucoup en fonction de la municipalité, tout comme son rôle. Les CLSPD sont censés être des espaces de communication entre les forces de sécurité et les acteurs de la prévention tels que les travailleurs sociaux et les représentants locaux. Dans certains cas, ils permettent de réfléchir et d'élaborer des stratégies de prévention et des articulations de services. Cependant, ceci n'est possible qu'après que chaque institution ait reconnu les autres et leur culture et déontologie professionnelles respectives. Certains CLSPD ont déjà abordé les questions de prévention de la radicalisation, notamment dans trois villes : Cugnaux, Tournefeuille et Colomiers. Cependant, le groupe de travail semble avoir cessé ses activités. Au niveau métropolitain, une instance de coordination a été créée en 2002 et reconfigurée en 2017, le CMSPD. Son rôle est de stimuler et de soutenir les CLSPD en dirigeant des ateliers thématiques spécifiques et des ressources. A Toulouse Métropole, il s'occupe depuis 2017 des questions de radicalisation en

organisant des formations et des séminaires. Il travaille également sur la prévention des violences sexistes, la prévention judiciaire de la jeunesse, etc.

La métropole, depuis 2017, a en charge une compétence sociale spécifique sur la prévention de la marginalisation des jeunes appelée prévention spécialisée. La prévention spécialisée est une mission de service public dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. C'est une forme d'action spécifique, alliant action éducative et présence sociale sur différents territoires de Toulouse Métropole, pour accompagner les jeunes de 11 à 25 ans marginalisés, en rupture et en difficulté. Pour les accompagner, 11 équipes, appelées notamment « clubs de prévention », sont implantées sur les différents territoires toulousains. Les éducateurs spécialisés qui travaillent dans ces clubs accompagnent les jeunes avec d'autres acteurs, en fonction de leurs besoins. Confrontée à des situations de violence et de discours de haine, la prévention spécialisée de Toulouse Métropole a décidé d'aborder les questions de radicalisation en 2016 en créant un groupe de travail composé d'un éducateur de chaque club. Ce groupe de travail a permis de nombreuses discussions sur ce qu'il faut ou non appeler radicalisation, quelles sont les informations qui peuvent ou non être transmises aux autres services, comment aborder ces questions d'un point de vue éducatif, etc. Depuis 2020, le service a également créé une équipe spécifique composée de deux éducateurs spécialisés sur ces questions. Ils agissent en soutenant les jeunes et les autres professionnels lorsque des discours de haine, des théories du complot ou d'autres questions liées à la radicalisation apparaissent.

## La CAF (Caisse d'allocations familiales)

La CAF est une institution départementale (Haute-Garonne) visant à attribuer les allocations familiales aux familles qui en ont besoin et qui en font la demande. Nous avons déjà détaillé son implication dans le financement des actions de prévention de la radicalisation en D3.3.-1. Nous allons maintenant nous concentrer sur son action en tant qu'acteur local qui peut se décliner en deux : l'attribution des fonds aux familles et la gestion des données des bénéficiaires, et son action sociale directe via les centres sociaux.

L'allocation des fonds permet à la CAF d'observer les variations des besoins des familles sur un territoire donné, mais aussi de remarquer une hausse ou une baisse soudaine des demandes des bénéficiaires potentiels, ce qui peut indiquer des changements dans les ressources utilisées par les familles, ou un changement dans leur situation. En ce sens, la CAF est un acteur important dans l'analyse des besoins et des ressources locales.

Les centres sociaux sont généralement des structures physiques (bâtiments) situées dans des zones qui concentrent la pauvreté et la précarité. Ils peuvent être effectivement gérés par des municipalités, des associations ou directement par la CAF mais le statut de centre social dépend de l'attribution du label par la CAF. Il existe 18 centres sociaux à Toulouse, la plupart d'entre eux étant gérés par des associations. Dans les autres villes de Toulouse Métropole, les centres sociaux sont généralement gérés par la municipalité ou intégrés aux Centres communaux d'action sociale (CCAS). La situation géographique et l'action sociale de ces structures permettent aux professionnels qui y travaillent de développer une vision fine des quartiers en termes de besoins sociaux et de problématiques territoriales. Ils sont donc un acteur prioritaire dans l'analyse et la description de l'ambiance générale et des phénomènes spécifiques.

## L'ARS (Agence régionale de santé)

L'ARS est l'organe de coordination de la politique publique de santé, indépendant de la préfecture. Sa compétence comprend la gestion des hôpitaux et les politiques de prévention sanitaire au niveau régional (Occitanie). L'ARS-Occitanie a fondé, en 2018, un centre de ressources en santé mentale pour la prévention de la radicalisation (CRESAM). Cette structure unique accompagne les professionnels par des formations et des supervisions axées sur des rencontres en situation et la constitution de réseaux. En 2021, ils ont également lancé un projet de recherche spécifique afin d'améliorer leur capacité de supervision et de conseil qui vise à comprendre les « configurations biographiques pouvant conduire à des violences radicales ».

La construction de leur réseau consiste en une rencontre trimestrielle de toutes les institutions engagées dans la prévention de la radicalisation. Cet agenda a été perturbé par la crise du COVID-19 mais deux rencontres ont eu lieu, qui ont permis à certains acteurs (Toulouse Métropole, PJJ, services pénitentiaires) de présenter leurs actions et de poser les bases d'un partenariat futur.

#### Académie de Toulouse

Le système éducatif en France repose sur un réseau régional, différent du réseau politique. Chaque région selon ce système est appelée "académie". L'académie de Toulouse est l'une d'entre elles, ses frontières dépassent Toulouse Métropole et la Haute-Garonne mais l'englobent. Le chef d'établissement dirige la politique nationale au niveau de l'académie, avec des adjoints dans chaque département. Il existe, tant au niveau de l'académie que du département, un référent pour les questions de radicalisation. Leur rôle est d'assurer la formation des agents de l'académie et la gestion des rapports de terrain sur la radicalisation.

La plupart de ces rapports concernent des situations conflictuelles avec des élèves et des questions de laïcité (Donnet 2020). Cependant, l'assassinat de Samuel Paty, enseignant du secondaire, en octobre 2020, a renforcé la sensation de vulnérabilité des agents et leur sensibilité aux questions de radicalisation. Samuel Paty était un professeur d'histoire et de géographie. Il a été tué par un homme quelques jours après avoir montré des caricatures du prophète Mahomet en classe pour appuyer une séance d'éducation civique sur la liberté d'expression. L'attentat a eu un impact national et la profession n'a guère été ébranlée.

Jusqu'à présent, il semble que l'Académie ne participe pas aux réseaux (dirigés par la préfecture ou le CRESAM) en place. Elle utilise son propre système de signalement et dispose d'un groupe de travail spécifique pour les affaires de sécurité et de laïcité. Cependant, elle est présente et constitue l'un des acteurs clés du CEPRAF, à la fois pour soutenir les personnes signalées et pour apporter de nouveaux cas, principalement axés sur les questions de laïcité, les différends sur le contenu des cours (notamment sur la religion et la création du monde) et les cas de violence avec des discours polarisés, surtout lorsqu'ils contiennent des aspects religieux.

#### La Justice/PJJ/SPIP

Comme le système éducatif, le système judiciaire se décline sur des territoires spécifiques. Dans cette présentation, je distinguerai trois domaines de l'action judiciaire : la justice ordinaire menée

par le Tribunal de Toulouse sur un territoire plus large que l'aire métropolitaine, la justice des mineurs qui fonctionne comme une juridiction éducative spécifique dans trois départements, et l'institution carcérale.

Tout d'abord, il est important de rappeler que la radicalisation n'est pas un concept juridique, elle n'a aucune existence dans le code civil ou pénal. De plus, les affaires de terrorisme sont centralisées à Paris. Ainsi, le tribunal de Toulouse ne développe pas d'actions spécifiques de prévention de la radicalisation. Cependant, certains délits font l'objet d'une attention particulière, notamment le délit d'apologie, qui est traité par des stages de citoyenneté. D'autres affaires peuvent présenter des enjeux idéologiques ou des violences radicales, notamment les violences intrafamiliales, les crimes de haine, etc. Ces cas nécessitent également une attention particulière.

En France, la justice des mineurs est séparée de la justice commune. Les réponses pénales sont jugées non adaptées à ce public, dont les délits passent par un cadre éducatif. La PJJ (protection judiciaire de la jeunesse) est une institution visant à assurer un soutien éducatif aux mineurs responsables de crimes. Bien que la radicalisation ne soit pas un délit en soi, le cadrage de la radicalisation qui présente les jeunes comme un public potentiellement vulnérable a conduit la PJJ à développer une approche spécifique sur le sujet. Au niveau interdépartemental, deux professionnels référents sont en charge de la laïcité et de la radicalisation, assurant la formation des éducateurs, un soutien concret dans l'analyse des situations et une réflexion globale sur ce qu'est la radicalisation et comment la prévenir, en lien avec un réseau national. La PJJ est l'un des acteurs les plus actifs en contact direct avec le public. Elle accompagne des jeunes jugés pour des délits liés à la radicalisation (apologie, violence au nom d'une idéologie, etc.) mais aussi des jeunes jugés pour des « délits de droit commun » et signalés au sein de l'institution comme potentiellement radicalisés. L'approche éducative permet de poser des questions spécifiques non pas tant sur l'idéologie et la croyance que sur la manière dont ces personnes construisent leur identité et leurs manières d'agir et de vivre dans leur environnement. En ce sens, bien que la PJJ soit une institution judiciaire, sa définition de la problématique va bien au-delà des questions de responsabilité et permet des discussions sur la construction de l'environnement et l'action territoriale de la métropole.

L'institution carcérale constitue le troisième pôle de l'institution judiciaire. Comme le tribunal et la PJJ, les agents de l'institution carcérale doivent faire face à des problématiques de radicalisation directement liées à des qualifications criminelles et à des auteurs de délits de droit commun qui présentent des problématiques de radicalisation secondaires, c'est-à-dire qui génèrent une angoisse formulée en ces termes. Il existe, dans chaque région, un duo de soutien interdisciplinaire, généralement composé d'un éducateur et d'un psychologue. Ils interviennent à la demande des agents communs. Leur rôle est de repérer, rencontrer et évaluer les personnes et de proposer des actions pour leur prise en charge.

## Les Universités Toulousaines

Parmi les acteurs importants de la prévention de la radicalisation figurent les chercheurs et les acteurs universitaires. Leurs préoccupations concernant la radicalisation sont probablement différentes de celles des acteurs publics directement impliqués dans les questions de prévention et de sécurité. Néanmoins, leur impact est à noter. A Toulouse, les trois universités sont engagées dans

une plateforme de recherche appelée "Radicalisation et régulation". L'objectif de cette plateforme est de mettre en commun les ressources et les intérêts de recherche sur la radicalisation et sa prévention. La plupart des chercheurs du domaine sont inclus dans la plateforme, avec des intérêts de recherche et des approches disciplinaires variés : sociologie, politique, communication, psychologie, éducation, etc. Soutenue par des institutions nationales de recherche telles que le CNRS (Centre national de la recherche scientifique) et la MSHS (Maison des sciences sociales), elle mène un programme de formation inscrit à l'agenda du CNRS.

Une partie des chercheurs de la plateforme développent également des actions de formation et d'accompagnement à titre individuel. Ils peuvent être mobilisés par des municipalités ou d'autres organismes (associations, institutions publiques...) afin d'apporter des éléments de définition. Il est difficile de résumer leur définition ou leur point de vue en raison de la diversité qu'abrite la plateforme, mais la plupart des chercheurs de la plateforme abordent principalement la radicalisation en analysant les trajectoires d'auteurs et les profils psycho-sociaux des terroristes et des auteurs de violences radicales.

## Sensibilisation de la société civile

La présentation des acteurs institutionnels locaux était nécessaire pour identifier les partenaires potentiels et les synergies entre les services publics. Cependant, cette cartographie serait incomplète si elle n'incluait pas les acteurs de la société civile. En effet, au cours des dix dernières années, des acteurs importants ont émergé, s'engageant dans des programmes de formation, des témoignages et même des programmes de recherche et de prévention à l'échelle locale, nationale et européenne. D'autres acteurs, non basés à Toulouse, participent également à la dynamique de la prévention. Comme nous pouvons le montrer.

#### **Imad**

« IMAD, association pour la jeunesse et pour la paix » est une association fondée par Latifa Ibn Ziaten, mère d'Imad Ibn Ziaten, l'un des militaires tués en 2012 dans les attentats de Toulouse. L'objectif de l'association est de promouvoir la paix et la cohésion sociale auprès des jeunes. Ses actions sont principalement basées sur des témoignages et des débats dans les lycées de France. Cependant, il semble que cette association travaille très peu avec le reste du réseau présenté cidessus.

#### Les Militants du savoir

Les militants du savoir est une association locale également active dans quelques autres villes d'Occitanie. Elle travaille principalement avec des ateliers d'éducation aux médias, au sport et à la citoyenneté, etc. Elle est principalement composée d'universitaires et travaille avec une vision de la prévention de la radicalisation à travers l'idée de citoyenneté et d'éducation. Elle est engagée à la fois dans des projets de recherche (principalement sur la mémoire des attaques terroristes et les aspects éducatifs des processus de radicalisation) et dans des actions de prévention sur le territoire.

#### Syrien rien ne bouge agissons

Cette association a été fondée par Dominique Bons, mère d'un jeune garçon qui a été recruté par l'organisation ISIS et est parti en Syrie, et décédé peu de temps après. D'abord engagée dans un réseau européen de mères qui agissent pour que les politiques nationales changent afin de protéger leurs enfants, l'association a diversifié son action. Elle soutient les familles dans des situations similaires, organise des séminaires et des formations et participe à des projets, dont le projet européen CEAR.

Nombre de ses actions sont menées avec une association professionnalisée dans la prévention de la radicalisation : Preveanet.

#### Prévanet

Prevanet est une association basée à Paris. Elle organise de nombreux webinaires, des ateliers avec des professionnels et des jeunes, et des programmes de formation en France. Elle se concentre principalement sur les techniques de recrutement et la propagande islamiste en ligne. Prevanet, aidée par Syrien ne bouge pas des agissons, tente actuellement de trouver des soutiens financiers dans la région toulousaine afin de développer son activité professionnelle de prévention de la radicalisation.

Tous ces acteurs peuvent se connaître et même travailler ensemble, mais il y a peu de coordination au niveau métropolitain, et peu de coordination tout court malgré les efforts de mise en réseau. La plupart des coopérations se déroulent généralement à une échelle plus localisée et en fonction des situations. Il est donc nécessaire de comprendre plus précisément les réseaux d'acteurs qui structurent chaque territoire local.

## Mise en réseaux

Tous ces acteurs agissent pour l'essentiel indépendamment les uns des autres. La coordination est rare sur le sujet de la radicalisation ou des violences en général, en particulier entre services sociaux, société civile et services de sécurité. En principe, la préfecture de Haute-Garonne a une mission, autour de la CPRAF et du fait de l'administration du FIPD/R, d'identification et de mise en réseau des acteurs de la prévention. Mais dans les faits, ce réseau reste inexistant. Après avoir financé l'École des Parents et des Éducateurs pour la réalisation d'un livret identifiant des acteurs locaux susceptibles de participer à un tel réseau, rien n'a été fait au-delà des CPRAF, qui se limitent aux suivis de situations individuelles ou familiales.

L'essentiel du travail de réseau est effectué par le CRESAM-Occitanie, qui rassemble deux à trois fois par an l'ensemble des professionnels concernés et intéressés autour de ces questions, soit autour de thématiques ou problématiques partagées, soit autour de séminaires ou journées d'études. Le soutien à l'analyse de situation apporté par le CRESAM-Occitanie renforce égalementces liens dans la mesure où différents professionnels y sont invités.

Enfin, la notion de réseau peut être mobilisée autour d'actions ponctuelles où les centres sociaux, clubs de prévention ou associations locales travaillent conjointement, sur la laïcité par exemple, sans que cela n'implique de structure ou de planification particulière.

En somme, la plupart des acteurs se connaissent, bien qu'ils n'identifient pas toujours bien les compétences et les capacités des autres, certains travaillent ponctuellement ensemble, mais aucune cohésion forte ne semble à ce jour pouvoir apparaître à ce jour en Haute-Garonne.