

N° 483

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)*  
sur les **collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation**,

Par MM. Jean-Marie BOCKEL et Luc CARVOUNAS,

Sénateurs

---

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Rémy Pointereau, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Bonhomme, François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé, M. Jean-Pierre Vial.



---

## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>LISTE DES PROPOSITIONS.....</b>  | <b>7</b>     |
| <b>AVANT-PROPOS .....</b>   | <b>11</b>    |
| <b>COMPRENDRE POUR AGIR : CLARIFIER LA NOTION DE RADICALISATION.....</b>  | <b>13</b>    |
| <b>I. LA « RADICALISATION » EST UNE NOTION AMBIGUË<br/>NÉE SOUS LA PRESSION DES ÉVÈNEMENTS .....</b>  | <b>13</b>    |
| <b>A. UNE NOTION RÉCENTE ET AMBIGÜE... ..</b>   | <b>13</b>    |
| 1. <i>La radicalisation, notion récente.....</i>  | 13           |
| 2. <i>Le salafisme, l'arbre qui cache la forêt de la radicalisation ? .....</i>   | 14           |
| 3. <i>Une notion ambiguë.....</i>   | 16           |
| 4. <i>...née sous la pression des évènements.....</i>   | 16           |
| a) <i>De la lutte contre les départs vers la Syrie... ..</i>  | 16           |
| b) <i>... au combat contre la radicalisation.....</i>   | 17           |
| 5. <i>...et parfois encore mal maîtrisée par les acteurs locaux.....</i>  | 17           |
| a) <i>Comprendre le fait religieux dans le contexte de la laïcité.....</i>  | 17           |
| b) <i>Comprendre le caractère multifactoriel de la radicalisation .....</i>   | 18           |
| <b>II. LES AMBIGÜITÉS DU CONCEPT SONT NÉANMOINS PROGRESSIVEMENT<br/>LEVÉES, POUR PASSER À L'ACTION.....</b>   | <b>18</b>    |
| <b>A. LES LIENS ENTRE RADICALISATION ET RADICALISATION VIOLENTE .....</b>   | <b>19</b>    |
| <b>B. LES LIENS ENTRE RADICALISATION EN GÉNÉRAL ET RADICALISATION<br/>ISLAMIQUE .....</b>   | <b>20</b>    |
| <b>C. LES DIFFÉRENTS VOILETS EXPLICATIFS DE LA RADICALISATION .....</b>   | <b>21</b>    |
| <b>D. LES MÉCANISMES DU PROCESSUS DE LA RADICALISATION .....</b>  | <b>23</b>    |
| <b>III. L'AMPLEUR DE LA RADICALISATION AUJOURD'HUI .....</b>  | <b>27</b>    |
| <b>A. LES CHIFFRES DE L'UCLAT .....</b>   | <b>27</b>    |
| 1. <i>Individus inscrits au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la<br/>    radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) .....</i> | 27           |
| 2. <i>Origine des signalements validés par le CNAPR.....</i>  | 28           |
| <b>POUR DES STRATÉGIES TERRITORIALES DE PRÉVENTION DE LA<br/>RADICALISATION.....</b>  | <b>31</b>    |
| <b>I. LA NÉCESSAIRE IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....</b>  | <b>31</b>    |
| <b>A. LES COLLECTIVITÉS, PREMIERS « GUICHETS RÉPUBLICAINS » .....</b>   | <b>31</b>    |

|   |           |
|---|-----------|
| B. LES COLLECTIVITÉS SONT AU CŒUR DE L'INFORMATION.....   | 33        |
| 1. La connaissance du territoire et de la population .....  | 33        |
| 2. Les collectivités et le « djihadisme de troisième génération » (Kepel).....  | 33        |
| C. LES COLLECTIVITÉS SONT TOUCHÉES PAR LA RADICALISATION .....  | 34        |
| <b>II. UNE IMPLICATION INÉGALE MAIS MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES<br/>INITIATIVES .....</b>   | <b>35</b> |
| A. UNE IMPLICATION GÉNÉRALEMENT RÉCENTE .....   | 35        |
| B. DES INITIATIVES LOCALES INTERESSANTES .....  | 36        |
| 1. Sensibiliser, informer, former .....   | 36        |
| a) Le cœur du programme de prévention globale de la Ville de Sarcelles.....   | 36        |
| b) Le volet formation sensibilisation du plan global de lutte contre la<br>radicalisation du département des Alpes-Maritimes .....  | 38        |
| 2. Détecter-signaler .....  | 39        |
| a) La cellule municipale d'échange sur la radicalisation (CMER) de Chalon-sur-<br>Saône .....   | 39        |
| b) La plateforme départementale de traitement et de suivi des signalements de<br>risque de radicalisation du département des Alpes-Maritimes.....                         | 39        |
| c) Les référents et les procédures de signalement du Conseil départemental des<br>Ardennes .....  | 40        |
| 3. La prise en charge des personnes suivies.....  | 41        |
| a) L'exemple du programme de prévention et de lutte contre la radicalisation<br>développé par la Cour d'appel de Colmar.....  | 41        |
| b) L'exemple du Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des<br>individus (CAPRI) de Bordeaux .....  | 44        |
| c) Le suivi individualisé des jeunes et l'accompagnement de leurs familles par la<br>ville d'Orléans.....   | 45        |
| d) La construction de réseaux territorialisés pluridisciplinaires à Strasbourg .....  | 45        |
| 4. Le rôle spécifique des départements en matière de protection de l'enfance.....   | 46        |
| a) Le plan global de lutte contre la radicalisation du département des<br>Alpes-Maritimes .....   | 47        |
| b) La prise en charge des mineurs par le département du Val-de-Marne.....   | 48        |
| 5. Une mise en réseau internationale.....   | 48        |
| C. UNE IMPLICATION QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE.....   | 50        |
| <b>III. S'APPUYER SUR LES ACQUIS DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION<br/>DE LA DÉLINQUANCE : VERS DES STRATÉGIES TERRITORIALES<br/>DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION .....</b> | <b>51</b> |
| A. DE LA TENTATION D'UN NOUVEAU DISPOSITIF CENTRÉ SUR L'ÉTAT À LA<br>RÉAPPROPRIATION DES OUTILS DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE .....                                     | 51        |
| B. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE POUR UNE STRATÉGIE TERRITORIALE DE<br>PRÉVENTION DE LA RADICALISATION .....  | 54        |
| C. QUEL PEUT-ÊTRE LE CONTENU D'UNE STRATÉGIE TERRITORIALE<br>DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION ?.....  | 56        |
| 1. Les collectivités peuvent contribuer à détecter et à signaler les cas de radicalisation et les<br>réseaux.....   | 57        |
| 2. Les collectivités ont un rôle essentiel à jouer pour assurer une prévention primaire .....   | 58        |

---

|   |           |
|---|-----------|
| 3. Selon certaines modalités, les collectivités peuvent mettre en place des éléments de prévention secondaire .....   | 58        |
| 4. Enfin, les collectivités peuvent participer, mais dans un cadre bien défini, à des programmes de prévention tertiaire.....                                       | 63        |
| <b>LA NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE D'UN TRAVAIL PARTENARIAL ÉQUILIBRÉ .....</b>   | <b>65</b> |
| <b>I. LE CHAMP DU TRAVAIL PARTENARIAL ÉTAT-COLLECTIVITÉS EST CLAIR .....</b>  | <b>65</b> |
| A. UNE ZONE RÉGALIEENNE : LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....  | 65        |
| B. UN CHAMP OUVERT AU PARTENARIAT : LA LUTTE CONTRE LA RADICALISATION .....   | 66        |
| 1. Le dispositif de signalement .....   | 66        |
| 2. Le dispositif de prise en charge des individus en voie de radicalisation, hors action policière et judiciaire .....  | 67        |
| 3. L'exercice des compétences de droit commun de la collectivité .....  | 67        |
| <b>II. UN DISPOSITIF PARTENARIAL DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION À TROIS NIVEAUX .....</b>   | <b>67</b> |
| A. L'IMPULSION NATIONALE : LE RÔLE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DU SG-CIPDR.....  | 67        |
| 1. Le ministère de l'Intérieur, chef de file de la prévention de la radicalisation .....  | 67        |
| a) L'État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) .....  | 68        |
| b) L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), le CNAPR et le FSPRT .....   | 68        |
| 2. Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), coordonnateur national.....  | 68        |
| B. LA DÉCLINAISON LOCALE : LE PRÉFET PIVOT DÉPARTEMENTAL DE LA PRÉVENTION .....   | 70        |
| C. LA DÉCLINAISON LOCALE : LE MAIRE, ACTEUR DE TERRAIN.....   | 73        |
| D. LA QUESTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....   | 74        |
| <b>III. DES AXES DE PROGRESSION DANS LA COOPÉRATION .....</b>   | <b>76</b> |
| A. L'ÉTAT DOIT ASSURER L'EXTENSION DU DISPOSITIF DE PRÉVENTION SUR LE TERRITOIRE NATIONAL .....   | 76        |
| 1. Un effort d'information en direction des élus.....   | 76        |
| 2. Un déficit d'information encore important .....  | 78        |
| B. L'ÉTAT DOIT GARANTIR UNE RÉCIPROCITÉ DES INFORMATIONS.....   | 79        |
| 1. Le premier besoin des maires et des élus locaux : connaître la situation globale sur leur territoire.....  | 80        |
| 2. Le second besoin des maires et des élus locaux : être informés des situations à risque dans leurs domaines de responsabilité .....                               | 81        |
| a) La communication des fiches S n'est pas la solution.....   | 81        |
| b) Une première réponse : le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT).....   | 82        |
| c) Une deuxième réponse : capitaliser sur les règles fixées en matière de partage d'informations nominatives dans le champ de la prévention de la délinquance ..... | 84        |

---

|  |         |
|--|---------|
| d) Une perspective : aller au-delà du FIJAIT et engager une réflexion sur le<br>criblage des profils au profit des collectivités territoriales.....                                    | 86      |
| 3. <i>Le troisième besoin des maires : disposer des informations nécessaires pour gérer<br/>    l'émotion locale</i> .....   | 88      |
| C. L'ÉTAT DOIT SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LEUR ACTION.....  | 90      |
| 1. <i>Accompagner les collectivités territoriales face aux pressions</i> .....   | 90      |
| 2. <i>L'État doit jouer tout son rôle aux côtés des collectivités sur les territoires</i> .....  | 91      |
| 3. <i>Le financement des actions de prévention de la radicalisation</i> .....  | 92      |
| a) Des moyens financiers en augmentation.....  | 92      |
| b) Des priorités définies et une association des collectivités territoriales.....  | 94      |
| <br>ANNEXES .....  | <br>97  |
| <br>ANNEXE 1 : EXAMEN EN DÉLÉGATION.....   | <br>99  |
| <br>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....  | <br>113 |
| <br>ANNEXE 3 : LES LEÇONS DE LA CONSULTATION DES ÉLUS LOCAUX.....  | <br>119 |
| <br>ANNEXE 4 : PROCÉDURE INTERNE DE GESTION DU TRAITEMENT<br>DES INFORMATIONS SIGNALANTES EN MATIÈRE DE RADICALISATION-<br>CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES ARDENNES .....                    | <br>127 |
| <br>ANNEXE 5 : COMPTES RENDUS PRINCIPAUX .....   | <br>131 |
| <br>I. <b>Audition de Mme Muriel DOMENACH, secrétaire générale du comité<br/>interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation du<br/>13 octobre 2016</b> ..... | <br>131 |
| <br>II. <b>Audition de M. Xavier CRETTEZ du 2 novembre 2016</b> .....  | <br>142 |
| <br>III. <b>Table ronde sur la notion de radicalisation du 10 novembre 2016</b> .....  | <br>147 |
| <br>IV. <b>Table ronde des associations d'élus locaux du 23 novembre 2017</b> .....  | <br>157 |
| <br>V. <b>Compte rendu de l'entretien avec M. Bruno LE ROUX, ministre de l'Intérieur, le<br/>16 mars 2017</b> .....  | <br>167 |

---

## LISTE DES PROPOSITIONS

Cette liste est établie par **ordre d'apparition** des recommandations dans le texte.

- **Recommandation n° 1 :** Engager, en partenariat avec des spécialistes de l'évaluation des politiques publiques issus du monde de la recherche publique ou privée, un programme national d'évaluation des méthodes de prise en charge des individus en voie de radicalisation.

*Destinataires :* Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR), ministère de l'Intérieur, établissements d'enseignement supérieur.

- **Recommandation n° 2 :** Tirer des évaluations réalisées un guide des bonnes pratiques « labellisées » en matière de prévention de la radicalisation.

*Destinataires :* SG-CIPDR, ministère de l'Intérieur, établissements d'enseignement supérieur.

- **Recommandation n° 3 :** Lier le financement par l'État des programmes de prévention de la radicalisation à la présence d'un volet d'évaluation examiné par une structure compétente en matière d'évaluation des politiques publiques.

*Destinataires :* SG-CIPDR.

- **Recommandation n° 4 :** S'appuyer sur les acquis de plusieurs décennies de co-production de la sécurité et de la prévention dans les territoires et, à cet effet, mettre en place de véritables stratégies territoriales de prévention de la radicalisation, en lien avec les politiques locales de prévention de la délinquance et intégrant diagnostic partagé, déclinaison en objectifs opérationnels et en programmes d'action...

*Destinataires :* communes, intercommunalités et départements.

- **Recommandation n° 5 :** Insérer dans les stratégies territoriales de prévention de la radicalisation des modalités d'évaluation pertinentes.

*Destinataires :* Communes, intercommunalités et départements.

- **Recommandation n° 6 :** Les stratégies territoriales de prévention de la radicalisation doivent comporter des modalités de détection et de signalement des cas de radicalisation et des réseaux concernés et contribuer à la prévention de la radicalisation très en amont (prévention primaire) et à l'intervention préventive à l'égard de groupes ou d'individus qui présentent un risque particulier de radicalisation (prévention secondaire). Elles peuvent, dans un cadre bien défini et en partenariat étroit avec les autorités de l'État, participer à des actions de prévention tertiaire destinées à des personnes déjà radicalisées.

*Destinataires :* Communes, intercommunalités et départements.

- **Recommandation n° 7 :** Désigner au sein des communes et intercommunalités des référents « radicalisation » aux niveaux politique et administratif, en lien avec les responsables de la prévention de la délinquance et avec les référents des services de l'État.

*Destinataires :* Responsables des exécutifs locaux.

- **Recommandation n° 8 :** Inscrire la radicalisation à l'ordre du jour des conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD) et adapter l'organisation et le fonctionnement de ces conseils à cette problématique.

*Destinataires :* Responsables des exécutifs locaux.

- **Recommandation n° 9 :** Poursuivre l'organisation, à destination des collectivités territoriales, de nouvelles sessions d'information sur les actions de l'État en matière de lutte contre la radicalisation et sur le rôle que peuvent jouer ces collectivités.

*Destinataires :* SG-CIPDR, ministère de l'Intérieur, préfets.

- **Recommandation n° 10 :** Relancer la diffusion des conventions conclues entre l'État et les associations d'élus locaux visant à accentuer l'implication des collectivités en matière de prévention de la radicalisation.

*Destinataires :* Préfets et associations d'élus.

- **Recommandation n° 11 :** Encourager, lorsque cela n'a pas été fait, les autorités préfectorales à prendre l'initiative de contacts avec les élus locaux sur la prévention de la radicalisation et communiquer régulièrement aux maires des éléments sur la situation de la radicalisation dans leur commune. Envisager cette communication, selon la sensibilité des informations, en CLSPD plénier ou restreint, en groupe de travail, voire directement au maire.

*Destinataires :* Ministère de l'Intérieur, préfets et services de sécurité.

- 
- **Recommandation n° 12** : Faire connaître aux maires l'existence du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) et ses possibilités d'accès via les préfetures.

*Destinataires* : Préfets.

- **Recommandation n° 13** : Engager une réflexion pour assurer la transposition à la prévention de la radicalisation des règles fixées en matière de partage d'informations nominatives existant dans le champ de la prévention de la délinquance.

*Destinataires* : SG-CIPDR, ministère de l'Intérieur.

- **Recommandation n° 14** : Engager une réflexion sur la constitution d'un fichier spécialisé destiné à permettre aux présidents d'exécutifs locaux de disposer des informations nominatives nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Cette réflexion pourrait aussi porter sur l'éventuelle transposition aux principales procédures de ressources humaines des collectivités locales de la faculté pour un employeur, créée récemment par la loi dans plusieurs domaines (grands événements, transports publics de personnes...), de demander soit un avis de l'autorité administrative rendu à la suite d'une enquête administrative, soit, directement, une enquête administrative.

*Destinataires* : Premier ministre (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale), ministère de l'Intérieur.

- **Recommandation n° 15** : Informer rapidement et correctement les maires lorsque des situations à risque se profilent, de façon à pouvoir anticiper les réactions locales, mais aussi lorsque les situations de crises interviennent.

*Destinataires* : Préfets.

- **Recommandation n° 16** : Organiser, selon les modalités locales pertinentes, des formes d'association des maires et présidents d'intercommunalité aux cellules départementales de suivi et s'assurer de la présence de tous les conseils départementaux à ces cellules, en particulier au titre de leurs compétences en matière de protection de l'enfance.

*Destinataires* : Préfets.

- **Recommandation n° 17** : Se mettre en capacité d'accompagner les élus locaux face à leurs éventuelles difficultés liées à la radicalisation.

*Destinataires* : Préfets.

- **Recommandation n° 18** : Affecter des moyens suffisants au contrôle de l'obligation scolaire et du fonctionnement des écoles privées hors contrat.

*Destinataires* : Préfets, recteurs d'académie, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale.

- **Recommandation n° 19** : Inscrire régulièrement la question de la scolarisation des enfants à l'ordre du jour des états-majors de sécurité.

*Destinataires* : Préfets, recteurs d'académie, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale.

- **Recommandation n° 20** : Consacrer davantage de moyens à la prévention de la radicalisation proprement dite dans l'enveloppe du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) consacrée à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation.

*Destinataire* : SG-CIPDR

- **Recommandation n° 21** : Pérenniser les subventions du FIPD, *a minima* à moyen terme, afin de permettre aux collectivités de mener à bien leurs actions, dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires.

*Destinataire* : SG-CIPDR

\*   \*  
\*  
\*  
\*

---

## AVANT-PROPOS

Les attentats des dernières années ont frappé au cœur la communauté nationale, déjà heurtée par ce qui peut apparaître en certains cas et lieux comme une remise en cause des fondements de notre société par l'islamisme radical. Après quelques mois de tâtonnements, l'État s'est engagé dans une vaste politique de prévention de la radicalisation d'abord centrée, notamment en matière de détection des individus radicalisés, sur le préfet de département.

Cependant, l'ampleur et la diffusion sur le territoire du phénomène, comme le besoin de compléter les prises en charges judiciaires et policières, qui ne peuvent concerner que les individus les plus dangereux, ont rapidement nécessité la sollicitation progressive des collectivités territoriales par les autorités de l'État.

Sans se dérober, celles-ci assument leurs responsabilités, mais sont confrontées, avec la radicalisation, à un domaine nouveau, mal connu, qui désoriente parfois les élus et les personnels territoriaux. La première vocation de ce rapport est de leur donner, avec le recul dont nous disposons à présent, les éléments d'information pertinents pour comprendre, autant que possible, la radicalisation et souligner que l'enjeu est double pour les collectivités : contribuer à la prévention de la radicalisation violente, certes, mais aussi lutter contre un communautarisme hostile à la République qui en constitue le terreau (1<sup>ère</sup> partie).

Il s'agit aussi de leur montrer que de nombreuses initiatives locales existent qui illustrent la possibilité de construire des stratégies territoriales de prévention de la radicalisation, dans le champ qui revient aux collectivités territoriales, et qui ne sauraient, dans un domaine si sensible, empiéter sur celui de l'État. La mise en œuvre de telles stratégies est d'autant plus envisageable que, depuis plusieurs décennies, les collectivités et l'État, sur la base d'une confiance patiemment construite, institutionnalisée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, ont su mettre en place des politiques partenariales efficaces de prévention de la délinquance et de co-production de la sécurité locale (2<sup>ème</sup> partie).

La condition pour que ce partenariat fonctionne, à l'instar de celui qui fonde la politique de prévention de la délinquance, est l'existence d'une relation de confiance étroite et pérenne entre les différents acteurs. Le socle de cette confiance est lui-même constitué par la clarté des champs de compétences respectifs des uns et des autres et par l'équilibre de la relation entre collectivités territoriales et État (3<sup>ème</sup> partie).



---

## COMPRENDRE POUR AGIR : CLARIFIER LA NOTION DE RADICALISATION

L'urgence exige d'agir vite. Mais la lutte de longue haleine contre le phénomène de radicalisation ne peut faire l'économie de sa compréhension. D'autant que cette notion cache des mécanismes complexes et divers.

Notion ambiguë utilisée sous la pression des événements, qui inquiète, la radicalisation est aujourd'hui mieux connue, même si elle reste, selon les mots du professeur Fethi Benslama « *une prénotion indispensable (...) que l'on doit placer sous une forte vigilance épistémologique* »<sup>1</sup> (I).

Il importe d'en exposer les aspects de façon à mieux informer les collectivités territoriales, tant les élus locaux ont montré, dans la consultation nationale organisée par vos rapporteurs, qu'ils ne disposaient pas de toutes les éléments nécessaires pour comprendre ce phénomène (II).

### I. LA « RADICALISATION » EST UNE NOTION AMBIGUË NÉE SOUS LA PRESSION DES ÉVÈNEMENTS

#### A. UNE NOTION RÉCENTE ET AMBIGUË...

##### 1. La radicalisation, notion récente

Lorsqu'elle est frappée par les attentats dont la série meurtrière débute avec les assassinats commis par Mohammed Merah, en mars 2012, la France est comme en état de sidération. Certes, des actions terroristes islamiques avaient déjà été perpétrées sur le sol français depuis les années 2000, après le terrible épisode des années 1995-1996, mais elles avaient été de faible ampleur et peu médiatisées. Le principal groupe terroriste, lié au Groupe islamique armé (GIA) algérien, est par ailleurs neutralisé avec la mort de Khaled Kelkal et l'interpellation de ses principaux complices en 1995. Par ailleurs, les agitations extrémistes d'origine corse ou basque occultent alors largement la persistance de la menace islamiste.

Comme le note David Thomson, journaliste spécialiste du djihadisme, « *Les premiers Français sont partis en 2012, puis en 2013, sans qu'il n'y ait aucune mention de cette lame de fond dans les médias. À tel point qu'en France ils n'ont commencé à en parler qu'en 2014, au moment où les autorités réalisaient avec sidération l'ampleur du phénomène, au moment où il était déjà trop tard. Des centaines de Français étaient déjà en Syrie. Je l'explique par le fait que nous, médias, sommes déconnectés d'une certaine réalité sociale française. Mais ce n'est pas qu'un travers journalistique : le monde académique ou du renseignement,*

---

<sup>1</sup> Fethi Benslama, « Non, la déradicalisation n'est pas un échec ! », *Le Monde*, 28 février 2017.

*même les mosquées, les représentants musulmans eux-mêmes étaient déconnectés de cette réalité et ne l'ont pas vue venir.* »<sup>1</sup>.

À l'époque, la notion de radicalisation est encore peu utilisée. Ou, si elle l'est, c'est pour viser d'autres groupes que les islamistes ou d'autres pays que la France. Dans la presse quotidienne, le sujet est alors pratiquement absent, sauf pour évoquer des attentats commis aux États-Unis depuis le 11 septembre 2001. Et, dans les revues de référence de la presse académique, on parle surtout de radicalisation du...parti républicain. Certes, quelques écrits évoquent la radicalisation islamiste, mais ils s'intéressent généralement à l'étranger<sup>2</sup>. De manière significative, dans son travail de recension des études sur la radicalisation violente présenté en 2011, Xavier Crettiez aborde bien la radicalisation islamique, mais elle est loin d'être centrale, concurrencée qu'elle est alors par les activismes « ethno-nationalistes »<sup>3</sup>.

## **2. Le salafisme, l'arbre qui cache la forêt de la radicalisation ?**

Il y a bien quelques exceptions dans la littérature académique<sup>4</sup>, mais elles choisissent souvent un angle de vue qui empêche de penser le djihadisme dans toute sa complexité en le détachant de ses motivations intrinsèques. Selon les cas, le rôle de la religion est alors minimisé au profit de variables dites lourdes en sociologie, c'est-à-dire en rapport avec la condition sociale<sup>5</sup>, ou les courants les plus fondamentalistes sont présentés comme finalement peu agressifs.

Exemplaire à cet égard est l'analyse de Samir Amghar<sup>6</sup>, qui écrit en 2008 : « *Même s'il est perçu par les autorités françaises comme une étape favorisant le passage à l'action violente, ce salafisme (saoudien) ne constitue pas un vecteur de radicalisation politique, malgré ses vives critiques à l'égard de l'Occident (...). Ni la violence verbale qui s'exprime à l'encontre de l'Occident ni la conception orthodoxe*

<sup>1</sup> David Thomson : « L'Europe est condamnée à subir le contre-choc des erreurs qui ont été faites », entretien avec Charlotte Pudlowski, *Slate*, 20 décembre 2016.

<sup>2</sup> Voir, par exemple, « L'islam au-delà des catégories », *Cahiers d'études africaines*, 2012/2 (n°206-207) ; Thomas Hegghammer, « Combattants saoudiens en Irak : modes de radicalisation et de recrutement », *Cultures & Conflits*, 64, hiver 2006 ; Aurélie Campana, « Clivages générationnels et dynamiques nationalistes. La radicalisation des mouvements nationalistes tchéchènes et ingouches », *Revue internationale de politique comparée* 2009/2 (Vol. 16).

<sup>3</sup> Xavier Crettiez, « High risk activism » : essai sur le processus de radicalisation violente (première partie) », *Pôle Sud*, 2011/1 (n° 34) », et *Pôle Sud*, 2/2011 (n° 35), pour la seconde partie.

<sup>4</sup> Parmi les chercheurs qui, par exception, se sont tôt penchés sur la question de la radicalisation islamique en France, il faut relever Dounia Bouzar. Même si son travail et son insistance sur la notion de « déradicalisation » sont aujourd'hui très contestés, elle sera l'une des premières à publier des articles documentés sur la radicalisation des jeunes musulmans en France, dès 2006-2007.

<sup>5</sup> Cf. Amel Boubekeur, « L'européanisation de l'islam de crise », *Confluences Méditerranée*, 2/2006 (N°57), p. 9-23.

<sup>6</sup> Samir Amghar, « Le salafisme en France : de la révolution islamique à la révolution conservatrice », *Critique internationale*, 2008/3 (n° 40), p. 95-113.

de l'islam ne doivent être considérées comme le prélude à un engagement dans le jihâd (même si ce fut le cas dans les années 1990). La radicalité religieuse et les imprécations anti-occidentales des militants agissent comme une « soupe de sécurité » qui détourne le militant de l'action directe. ». La même année, ce chercheur, tout en reconnaissant les potentialités violentes du salafisme, semble surtout vouloir démontrer que ce dernier est travaillé par un glissement vers le quiétisme inoffensif<sup>1</sup>.

**Pourtant, la description du salafisme des uns et des autres ne laisse aucun doute sur la potentielle radicalité politique de ce courant, fut-il quiétiste.** Son hostilité virulente à l'égard de la démocratie en est un indice préoccupant : « Il s'oppose à toute forme de participation politique des populations musulmanes au sein des sociétés européennes, au motif qu'elle serait contraire à l'islam. La démocratie est assimilée à une forme d'associationnisme (*shirk*) qui conduit à l'hérésie, puisque les députés occidentaux légifèrent au nom de valeurs qui ne sont pas celles de la *sharî'a*. »<sup>2</sup>.

Deux notions au cœur du salafisme sont, en particulier, un véritable défi pour les valeurs républicaines et démocratiques. La première dite *Al-wala wal al-bara* (loyauté et désaveu) enjoint au croyant de réserver sa loyauté au musulman et de rejeter les non-musulmans. La seconde dite du *kufr bi taghout* exige de rejeter toute forme d'idolâtrie « associatrice ». Dans la logique salafiste la démocratie est un régime *taghout* dans la mesure où il ne s'appuie pas sur la souveraineté divine.

Par ailleurs, l'extrême volatilité des allégeances et des positionnements idéologico-religieux dans le contexte de la guerre civile en Irak et surtout en Syrie, va bouleverser les savantes typologies qui distinguent djihadistes, salafistes, quiétistes.... Cette double guerre provoque des recompositions parfois brutales, selon les forces respectives des acteurs intérieurs ou extérieurs. En tout état de cause, l'essentiel des forces combattantes en Syrie est, dès 2012, de nature salafiste. Certains sont clairement djihadistes même s'ils tentent de cacher leur liens avec l'État islamique voire finissent par s'y opposer, comme le *Front Al-Nosra*, d'autres sont moins extrémistes et sans lien direct ni avec *Al-Qaida* ni avec l'État islamique mais n'en restent pas moins clairement à la croisée du djihadisme et du salafisme, comme *Ahrar al-Cham* et le *Front islamique*, et appellent à l'instauration d'un État islamique régi par la « *sharî'a* ». D'autres enfin, pour être étiquetés comme salafistes « quiétistes » n'en constituent pas moins des

---

<sup>1</sup> « Bien que relevant de logiques et de motivations différentes, une large partie de ces groupements (djihadistes) tirent leur matrice idéologique du salafisme », Samir Amghar, « La France face au terrorisme islamique : une typologie du salafisme jihadiste », in Bernard Rougier, *Qu'est-ce que le salafisme ?* Presses Universitaires de France « Proche-Orient », 2008, p. 244.

<sup>2</sup> Samir Amghar, « Le salafisme en France : de la révolution islamique à la révolution conservatrice », *Critique internationale*, 2008/3 (n° 40), p. 108.

groupes armés redoutables comme, par exemple, le *Front de l'authenticité et du développement*<sup>1</sup>.

**Cependant, la tentation de considérer le salafisme comme une variante au fond inoffensive a pu contribuer à retarder les efforts de vigilance de certaines collectivités sur cette mouvance,** qui – nous le verrons – n'est pas sans lien avec la radicalisation. Dans certains cas même, la présence de salafistes a pu rassurer certains élus dans la mesure où ils pouvaient sembler participer du contrôle social de certains quartiers.

### 3. Une notion ambiguë

Si elle est entrée dans le langage courant, la notion de radicalisation est en fait ambiguë. D'abord, parce qu'elle ne nomme pas, dans sa simplicité, la réalité de la menace, qui est islamiste. Ensuite, parce qu'elle hésite en permanence : s'agira-t-il de s'intéresser à toute forme de radicalisation ? Ou, comme cela transparait parfois, à la seule radicalisation *violente* ? La seconde hypothèse est peu pertinente parce que l'expérience montre que le choix de l'action violente est généralement précédé d'une radicalisation où la question des moyens ne se pose pas encore. En d'autres termes, pour qu'il y ait radicalisation *violente*, il faut qu'il y ait d'abord radicalisation et le passage de l'une à l'autre obéit à des critères que nul ne maîtrise réellement.

Par ailleurs, le champ de compétence des collectivités territoriales ne peut concerner que la partie de la radicalisation qui intervient *avant* la commission d'actes violents, voire avant que la détermination de commettre ces actes ne soit ancrée chez l'individu concerné. Alors que, en dehors de cette hypothèse, c'est aux services de sécurité et de lutte anti-terroriste d'agir, et non plus aux collectivités.

**À l'inverse, si elles veulent jouer leur rôle de prévention, les collectivités ne peuvent se contenter d'aborder la radicalisation violente, mais se doivent d'envisager l'ensemble des radicalisations qui peuvent déboucher sur des actions violentes, les fameux « signaux faibles ».**

### 4. ...née sous la pression des évènements...

#### a) De la lutte contre les départs vers la Syrie...

Lorsque le Gouvernement lance le premier Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, en avril 2014, il le fait dans un contexte d'inquiétude croissante face à la multiplication des départs de Français vers la Syrie. L'objectif central est alors d'enrayer ces départs.

---

<sup>1</sup> Thomas Pierret, « Les salafismes dans l'insurrection syrienne : des réseaux transnationaux à l'épreuve des réalités locales », *Outre-Terre*, 2015/3 (n° 44), p. 196-215.

Le contenu du plan s'en ressent. En premier lieu, parce que face à l'urgence, la notion de radicalisation n'est pas développée. Le titre du plan évoque la radicalisation violente, mais le contenu de la circulaire « fondatrice » du 29 avril 2014 est bien plus vague. Quant aux « indicateurs de basculement », dégagés notamment pour permettre aux personnels de la plate-forme téléphonique d'identifier au mieux les situations de radicalisation, ils couvrent un champ bien plus large que la radicalisation violente.

*b) ... au combat contre la radicalisation*

En 2016, le Gouvernement lance son deuxième plan, le Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme, qui montre une inflexion forte du dispositif. Sur le fond, les départs vers la Syrie ou l'Irak restent ciblés, mais l'inquiétude se porte désormais sur les risques d'actes terroristes perpétrés sur le territoire national. Par ailleurs, ce n'est plus tant la radicalisation violente qui est au cœur de la démarche gouvernementale mais la totalité du spectre de la radicalisation, comme en témoigne du reste le titre du plan. De manière plus significative encore, l'accent est mis sur l'accompagnement des familles, la « *prise en charge individualisée des publics* » et la prévention de terrain, primaire et secondaire. **C'est dans ce contexte que l'appui des collectivités territoriales est sollicité par le Gouvernement.**

## **5. ...et parfois encore mal maîtrisée par les acteurs locaux**

En dépit de nombreuses communications, séances de formation ou de sensibilisation, la notion de radicalisation est encore mal cernée par nombre d'intervenants locaux. Ce sont ainsi 60% des répondants à la consultation nationale des élus locaux organisée par vos rapporteurs qui répondent « non » à la question « *Globalement, diriez-vous que vous disposez de tous les éléments d'informations qui vous sont nécessaires pour saisir le phénomène de radicalisation ?* ».

Outre les hésitations sur le sujet dans le discours officiel, deux difficultés ont pu gêner les acteurs locaux, difficultés qui tendent néanmoins à s'effacer progressivement : la radicalisation comporte une dimension religieuse difficile à appréhender dans un contexte de laïcité, elle est par ailleurs multifactorielle et ne se laisse pas réduire à des équations simples.

*a) Comprendre le fait religieux dans le contexte de la laïcité*

Une première difficulté tient à l'appréhension du fait religieux dans un contexte national marqué par la très forte prégnance de la notion de laïcité. Les acteurs de terrain, en particulier, - on peut penser par exemple aux travailleurs sociaux - se sont longuement interrogés sur leur légitimité à intervenir sur ce champ habituellement tenu à distance.

À titre d'exemple, à Sarcelles, les interlocuteurs de la mission représentant les services sociaux du département ont indiqué que la prise en compte de cette dimension, qui avait suscité débats et questionnements internes, n'était finalement que très récente. Même dans le Haut-Rhin, pourtant département d'application du régime concordataire, la question religieuse a été au départ évitée par le programme de prévention lancé par la Cour d'appel de Colmar, qui a préféré se concentrer sur la notion de dérive sectaire.

*b) Comprendre le caractère multifactoriel de la radicalisation*

Une seconde difficulté tient au caractère multifactoriel de la radicalisation. Or, ce caractère a très souvent été occulté par certains observateurs qui, suivant les sensibilités respectives, avaient parfois tendance à ne se concentrer que sur un seul aspect du processus. Selon les périodes et les présupposés des intéressés, la radicalisation devait avoir une explication sociologique. Pour certains, il s'agissait de la traduction d'un mal-être social en lien avec une insertion socio-économique difficile. D'autres arguaient d'un déséquilibre psychique, souvent corrélé à des violences subies dans l'enfance ou à une absence de figure paternelle, était l'explication centrale. Pour d'autres encore, la religion était centrale....

La réalité est que l'on ne peut comprendre la radicalisation sans un croisement de plusieurs disciplines et sans une approche compréhensive du phénomène, qui doit conduire, en premier lieu, à accepter une part de « mystère » dans le passage à l'acte et, en second lieu, à reconnaître que les différentes explications ne sont pas exclusives les unes des autres, non seulement parce que des individus différents peuvent avoir des motivations distinctes mais aussi parce qu'un même individu peut être porteur de desseins complexes, parfois même peu conscients.

## **II. LES AMBIGUÏTÉS DU CONCEPT SONT NÉANMOINS PROGRESSIVEMENT LEVÉES, POUR PASSER À L'ACTION**

Vos rapporteurs ont tenu à faire le point sur la notion de radicalisation dans une optique pragmatique et pratique, et en se posant la question que chaque élu peut se poser : quelle est la nature de la menace à laquelle faire face concrètement ? À cet effet, ils ont analysé les publications sur le sujet qui, depuis 2015, se sont multipliées, et ils ont procédé à l'audition de spécialistes reconnus :

- Serge Blisko, président de la MIVILUDES (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires) ;

- Xavier Crettiez, professeur des universités, et spécialiste de la violence extrême ;

- Serge Hefez, psychiatre et psychanalyste à l'Assistance Publique (APHP) ;

- Philippe d'Iribarne, sociologue, spécialiste des influences culturelles ;

- Sébastien Roché, sociologue, spécialiste de la prévention de la délinquance ;

Vos rapporteurs ont dans ce cadre souhaité clarifier le concept de radicalisation en analysant les liens qu'il entretient, d'une part, avec la radicalisation violente et, d'autre part, avec la radicalisation islamique, et en examinant les différentes explications du phénomène ainsi que des mécanismes en jeu.

#### A. LES LIENS ENTRE RADICALISATION ET RADICALISATION VIOLENTE

Si la sociologie américaine met l'accent sur la *radicalisation comportementale*, c'est-à-dire celle qui produit des effets physiques repérables, et en particulier des actes violents, c'est qu'elle reste très imprégnée de la culture anglo-saxonne de la liberté d'expression, comme le souligne Xavier Crettiez. En d'autres termes, dans cette logique, une opinion, fut-elle extrémiste, ne saurait être combattue par les pouvoirs publics tant qu'elle n'occasionne pas de préjudice physique direct à autrui.

La sociologie européenne, et singulièrement française, n'écarte pas cette radicalisation mais la complète en s'intéressant davantage à la *radicalisation cognitive*, qui se traduit, en deçà des actes, par des modes de pensée, de perception et de relation au monde. De fait, la quasi-totalité des témoignages de terroristes montre un passage par cette radicalisation cognitive<sup>1</sup>.

Elle a longtemps été abordée avec circonspection pour deux raisons : la première est que, mal employée, elle pourrait donner lieu à une suspicion généralisée sur l'islam et les communautés musulmanes ou sur toute radicalité jugée « déviante » ; la seconde est que, dans les faits, **toute radicalisation cognitive ne se traduit pas nécessairement par une radicalisation comportementale**. Cependant, et à l'inverse, **rare, voire inexistant, sont les cas de radicalisation comportementale sans radicalisation cognitive préalable**.

C'est en définitive cette approche qui prévaut généralement aujourd'hui dans l'action des pouvoirs publics en France et en Europe. La corrélation entre les deux niveaux de radicalisation est trop forte pour que l'on puisse ne s'intéresser qu'à l'une ou l'autre. Cette approche, qui est celle de la France, est aussi celle de ses voisins.

---

<sup>1</sup> À cet égard, les témoignages recueillis par David Thomson, dans *Les Revenants, Ils étaient partis faire le jihad, ils sont de retour en France*, 2017, sont éclairants.

Ainsi, lors de leur déplacement en Belgique, vos rapporteurs ont pu noter que le champ d'action de l'organe belge d'évaluation de la menace, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)<sup>1</sup>, concernait non seulement la « menace terroriste », mais aussi « l'extrémisme », entendu assez largement par la loi organique des services de renseignement et de sécurité puisqu'il englobe « Les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'État de droit. »<sup>2</sup>.

## B. LES LIENS ENTRE RADICALISATION EN GÉNÉRAL ET RADICALISATION ISLAMIQUE

La question du rôle de l'islam dans la radicalisation a été extrêmement débattue. Schématiquement, trois écoles de pensée se sont affrontées dans notre pays<sup>3</sup>.

Pour certains, il n'y avait pas de radicalisation de l'islam mais seulement une islamisation de la radicalité. Et l'organisation « État islamique », alias *Daech*, attirait « parce que *Daech* [leur] propose ce qu'il y a de mieux aujourd'hui sur le marché de la révolte radicale en matière de narratif, de visibilité médiatique, d'aventure »<sup>4</sup>. Dans cette hypothèse, développée notamment par Olivier Roy, l'islam n'est qu'un vecteur « opportun » d'une radicalité à l'égard des démocraties modernes qui aurait pu se tourner vers un autre support s'il avait été disponible.

Pour d'autres, comme François Burgat, l'islamisme radical serait surtout une prolongation de la lutte décolonisatrice et anti-impérialiste contre les nations qui sont aujourd'hui les victimes du terrorisme<sup>5</sup>.

Pour d'autres enfin, tels Gilles Kepel ou Bernard Rougier, « Le jihadisme tire profit d'une dynamique salafiste conçue au Moyen-Orient et porteuse d'une rupture en valeurs avec les sociétés européennes »<sup>6</sup>. Il faut donc prendre au sérieux la dimension islamiste du terrorisme et de la radicalisation pour

---

<sup>1</sup> L'OCAM est l'organe fédéral chargé de l'analyse de la menace en matière de terrorisme et d'extrémisme, sur la base des informations fournies par l'ensemble des services belges : Sûreté de l'État (équivalent de la DGSI en France), Service général du renseignement et de la sécurité (renseignement militaire), polices locales et fédérale, douanes, Office des étrangers...

<sup>2</sup> Loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, article 8.

<sup>3</sup> Benoît Fauchet, « Le radicalisme islamiste, objet d'une guerre d'universitaires », *AFP*, 18 novembre 2016.

<sup>4</sup> « Djihadisme Olivier Roy répond à Gilles Kepel », *L'Obs*, 6 avril 2016.

<sup>5</sup> François Burgat, « Des "banlieues" violentes ou des banlieues violentées ? », *Huffington Post*, 23 mars 2016.

<sup>6</sup> « Radicalisations » et « islamophobie » : le roi est nu », *Libération*, 15 mars 2016, p. 20-21.

espérer l'enrayer. À l'appui de cette thèse, les propos-mêmes des djihadistes et le contenu de leurs multiples déclarations, articles... qui ne cessent de se référer au Coran, aux hadiths, à la vie de Mahomet<sup>1</sup>.

Mahnaz Shirali, sociologue, spécialiste du religieux, souligne que le propre de l'idéologie djihadiste d'un groupe comme l'État islamique est de se réclamer de la vérité et de la pureté de l'islam : « *Contrairement aux ayatollahs chiites, qui instrumentalisent la religion à des fins politiques et qui réinterprètent le passé pour contrôler le présent, Daesh ne touche pas à la religion et la prend telle quelle, dans ses formes originelles.* »<sup>2</sup>. Le magazine de ladite organisation, *Dar al-Islam*, s'étend sur le sujet et affirme régulièrement sa totale conformité avec l'islam et souligne, au contraire, « l'ignorance » religieuse de ses adversaires musulmans.

Au-delà du débat sur les sources profondes du djihadisme, qui est bien sûr important pour le comprendre et, au niveau des institutions nationales et internationales, pour le combattre, au-delà donc des théories et des idéologies, le rôle des élus locaux est de se confronter aux réalités du terrain. C'est sur ce plan, qui est le leur, qu'ils peuvent agir. Or, en la matière, **lors de son audition par vos rapporteurs, le chef de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), Loïc Garnier, a exposé de manière claire la très forte correspondance entre le nombre de départs dans les rangs djihadistes en Syrie ou en Irak et les lieux d'implantation salafistes, officiels ou officieux.** Les interlocuteurs de vos rapporteurs, en Belgique comme en Allemagne, en région parisienne comme en province, dressent un constat généralement similaire. **La conclusion qu'il faut en tirer est que la prévention de la radicalisation concerne prioritairement, aujourd'hui, la radicalisation islamique et les individus en contact avec les cercles salafistes.** Cela ne signifie pas que tous les salafistes sont de potentiels terroristes mais que, manifestement, un mode de pensée salafiste constitue un terreau fertile pour la radicalisation.

### C. LES DIFFÉRENTS VOILETS EXPLICATIFS DE LA RADICALISATION

La radicalisation a pu faire l'objet de multiples explications à teneur sociologique, psychologique, idéologique, religieuse... Le plus souvent, un auteur, selon son origine académique ou professionnelle, met l'accent sur l'un de ses aspects.

---

<sup>1</sup> Voir David Thomson, dans *Les Revenants, Ils étaient partis faire le jihad, ils sont de retour en France*, 2017.

<sup>2</sup> Mahnaz Shirali, « L'islam de l'État islamique », *Le Débat*, 2017/1 (n° 193).

---

C'est tout le mérite de Xavier Crettiez<sup>1</sup> de présenter une analyse globale de l'ensemble des variables de l'engagement violent. Il distingue à cet effet :

- *les facteurs incitatifs à l'engagement* : variables sociologiques, niveau d'éducation, milieu familial, incitations matérielles et psychologiques à l'engagement violent ;

- *les mécanismes cognitifs de la radicalisation* : socialisation par la famille, cultures guerrières de clans ou de groupes, rôle des bandes, encouragements culturels (culture martiale ou belliqueuse), vendetta. Il insiste à cet égard sur le rôle essentiel d'un « choc moral » qui, s'il entre en résonance avec le terreau culturel, peut produire le passage à l'acte, surtout s'il y a aussi « résonance avec l'expérience effectivement vécue » et résonance émotionnelle ;

- *le processus sociopolitique de radicalisation*. Rendu possible par les deux points précédents, il passe par le soutien d'acteurs plus ou moins institutionnels (service de sécurité, groupes armés,...) ou est servi par une répression exacerbée, par des « carrières violentes », elles-mêmes facilitées par une disponibilité biographique, une rencontre avec un « tuteur », et renforcées par le poids du groupe ou de l'organisation qui crée une logique de compétition interne et modifie les perceptions individuelles et collectives.

Cette analyse, corroborée par de nombreux travaux sérieux, présente l'intérêt de dégager les critères nécessaires à l'identification d'un processus de radicalisation. Elle démontre, en particulier, la faible valeur explicative des seules variables socio-économiques (faible insertion professionnelle, marginalisation économique, genre,...), et, plus généralement, des hypothèses unicausales. Cette analyse comporte cependant une fragilité : fondée sur la recension de travaux existants portant très largement sur des violences ethno-nationalistes européens, Palestine, Colombie, Tchétchénie, Inde et Pakistan... elle peut conduire à minimiser la spécificité du djihadisme, en le réduisant, d'une certaine façon, à une forme parmi d'autres de radicalisation violente.

Dans une publication très récente et devant vos rapporteurs, l'auteur s'est néanmoins efforcé de mettre en perspective les éléments spécifiquement islamistes des processus de radicalisation auxquels les acteurs locaux ont à faire face, relevant l'importance de la religion considérée comme une science ayant réponse à tout, ou encore le rapport exacerbé à une sexualité désorganisée et à une survirilisation. S'agissant du cadre cognitif qui peut favoriser un passage à l'acte, le chercheur observe : « *Dans le monde musulman, la lecture religieuse diffusée par un certain nombre de prédicateurs salafistes grâce aux chaînes satellitaires a permis d'enraciner un "cadre d'injustice"* »

---

<sup>1</sup> Xavier Crettiez, « « High risk activism » : essai sur le processus de radicalisation violente (première partie) », *Pôle Sud*, 2011/1 (n° 34) », et *Pôle Sud*, 2/2011 (n° 35), pour la seconde partie.

---

*basé sur des explications victimaires autour de la perception d'une attaque généralisée contre l'Ummat islamique ou sur un sentiment de déclin injustifiable de la civilisation arabo-musulmane face à un Occident jugé pourtant spirituellement inférieur.* »<sup>1</sup>. **Cet enracinement de thèses victimaires, voire complotistes, relayées par les media et les réseaux sociaux, présent dans les pays touchés par la radicalisation au même titre que la France, appelle sans doute des réponses spécifiques, notamment en matière éducative.**

Un autre intérêt de cette analyse est de **considérer la radicalisation comme un processus** d'une durée variable, parfois rapide, et fonction de différents critères. **C'est ce caractère processuel qui permet d'envisager une prévention.** Trop souvent, la radicalisation est présentée comme un « basculement » brutal et, par conséquent, inexorable. Certes, le processus peut être assez rapide, dès lors qu'il intervient dans un milieu favorable et sur un individu accueillant, mais il n'en reste pas moins un processus. **Tout l'enjeu de la prévention consiste à intervenir avant que ce processus ne devienne irréversible, ce qui justifie les efforts d'identification précoces et, une fois encore, le repérage des « signaux faibles ».**

Le caractère processuel de la radicalisation présente un autre « avantage », en permettant en effet de pouvoir évacuer la question des causes profondes de la radicalisation (situation au Moyen-Orient, passé réactivé de la colonisation...), dont les solutions – à supposer qu'elles existent –, sont largement inaccessibles aux collectivités, pour se concentrer sur la question du « comment entre-t-on dans la radicalisation ? », ce qui permet de repérer des étapes-clés. La prévention, dès lors, consiste à intervenir au cours de ces étapes.

#### **D. LES MÉCANISMES DU PROCESSUS DE LA RADICALISATION**

De nombreuses hypothèses ont aussi été formulées concernant le mécanisme-même de la radicalisation. Au gré des périodes et selon les media, le rôle de la prison, d'internet, de la délinquance... ont été mis en avant.

Si rien de tout cela n'est totalement inexact, l'accent mis sur telle ou telle étape du processus peut parfois conduire à en altérer la compréhension.

Ainsi peut-on dire aujourd'hui, avec le recul, que **l'impact d'internet et des réseaux sociaux** a été sans doute surévalué, en tout cas comme acteur autonome, et en particulier en termes de passage à l'acte, et notamment dans la décision de rejoindre physiquement les rangs terroristes. Le passage à l'acte est, en effet, selon le chef de l'UCLAT, généralement précédé de contacts humains bien concrets, le plus souvent dans le cadre de lieux, plus ou moins officieux, fréquentés par des personnes radicalisées. De son côté,

---

<sup>1</sup> Xavier Crettiez, « Penser la radicalisation. Une sociologie processuelle des variables de l'engagement violent », *Revue française de science politique*, 2016/5 (Vol. 66), p. 716.

---

Xavier Crettiez relève : « *Au-delà de la socialisation familiale, de nombreux auteurs soulignent l'importance des réseaux amicaux et relationnels dans le processus de radicalisation* ». Marc Sageman a particulièrement insisté, dans son analyse du terrorisme islamiste, sur **le poids des réseaux amicaux, sportifs ou associatifs** dans la constitution de communautés salafistes radicalisées, poids qui lui semble bien plus important que celui des convictions idéologiques (selon lui, plus de 70% des membres d'Al-Qaida l'ont rejoint sur la base de liens amicaux) »<sup>1</sup>.

Il n'en reste pas moins vrai qu'internet, en particulier à travers les réseaux sociaux, permet, d'une part, de donner une résonance très forte à la propagande islamiste et, d'autre part, de nouer rapidement des contacts, amplifiant considérablement les connexions de réseaux et facilitant la mise au point d'actions criminelles, par exemple dans le cas de l'assassinat du père Jacques Hamel à Saint-Étienne-du-Rouvray, en juillet 2016.

**La prison** peut être un lieu de radicalisation mais c'est en réalité une présentation en partie biaisée des choses car, le plus souvent, ce n'est pas la prison elle-même qui radicalise, mais les rencontres que l'on y fait. Ajoutons qu'il existe des témoignages, certes rares, de djihadistes pour lesquels le passage par la prison a constitué une étape importante de leur renoncement à la violence<sup>2</sup>.

De manière connexe, **le lien avec la délinquance a trop longtemps été occulté. Il est pourtant essentiel** et n'est pas surprenant : la délinquance s'inscrit le plus souvent dans des groupes, des bandes, des réseaux, dont on a vu l'importance et qui recoupent fréquemment, *via* le territoire du quartier, ceux de la radicalisation. L'insertion dans la bande permettra à l'individu de bénéficier d'une protection, mais aussi d'expérimenter aisément et de développer une tolérance à la violence, dont les victimes, dès lors qu'elles sont extérieures au groupe, sont déshumanisées<sup>3</sup>. En Belgique, les bourgmestres de Molenbeek-Saint-Jean et de Vilvorde, comme le directeur de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM), ont insisté sur cette dimension en relevant notamment que les départs en Syrie avaient été pour certains l'occasion... d'échapper à la Justice.

**La radicalisation des jeunes des bandes est devenue un objectif prioritaire de certains prédicateurs**, à l'image, par exemple, du trop fameux Omar Diaby, alias Omar Omsen, qui a écumé les cités de Nice après avoir lui-même commis de nombreux actes de délinquance. La radicalisation peut alors fournir à des jeunes immatures, livrés à eux-mêmes, une forme d'identité rassurante et sécurisante. Dans certains cas, elle peut être vue comme une « *voie pieuse de sortie de la délinquance* ». Dans d'autres, elle

---

<sup>1</sup> *Ibid.* p. 720.

<sup>2</sup> Voir le témoignage de Zoubeir, in David Thomson, dans *Les Revenants, Ils étaient partis faire le jihad, ils sont de retour en France*, 2017, pp.129-130.

<sup>3</sup> Julien Dufour, « Criminalité, terrorisme : les liaisons dangereuses », *Sécurité globale*, 3/2016 (n° 7), p. 109-120.

permet au contraire la justification religieuse des actes de délinquance à l'égard des « mécréants », les *Koufars*<sup>1</sup>. **Certains chercheurs ont aussi fait l'hypothèse d'un lien entre trafic de drogue et radicalisation**, soit que les radicalisés recrutent davantage parmi des délinquants s'adonnant au trafic, soit que ce trafic permette un financement de certaines actions terroristes. De son côté, Pierre Vermeren, professeur d'histoire du Maghreb contemporain à l'université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, souligne que l'État islamique a recruté des jeunes issus du Rif, région rebelle du nord du Maroc marquée par la délinquance et le trafic de drogue. Il estime que si le terreau de la radicalisation s'est fortement développé en Belgique c'est que, sans être inquiétés, « *les prédicateurs salafistes en Europe, et en particulier en Belgique, ont ciblé les jeunes immigrés rifains et les ont culpabilisés à propos de la délinquance, les appelant à se racheter par une cause "sacrée" »*.<sup>2</sup>.

**La question de la santé psychique des radicalisés** a aussi été agitée à plusieurs reprises. En la matière, une certaine prudence s'impose. Il faut certainement tordre le cou à l'idée selon laquelle les djihadistes et/ou les radicalisés seraient des « fous ». Si tous les spécialistes s'accordent pour reconnaître que les rangs djihadistes comptent une proportion non négligeable de personnes déséquilibrées, elles ne constituent néanmoins pas une majorité. En revanche, il semble que des blessures psychiques puissent exister chez nombre de ceux qui sont passés à l'acte. Il est vrai aussi que la radicalisation peut avoir, par elle-même, des effets psychologiques.

S'agissant de détenus radicalisés, Farad Khosrokhavar a relevé la fragilité mentale de certains d'entre eux dans un contexte carcéral de forte prévalence de troubles psychiques<sup>3</sup>. Asma Guenifi, psychologue et psychanalyste, avance de son côté l'hypothèse d'une « *pathologie salafiste* » marquée par le trouble face au contrôle des pulsions, en particulier vis-à-vis des femmes<sup>4</sup>. Tobie Nathan, professeur émérite de psychologie à l'Université Paris-VIII, résume la situation en indiquant ne rencontrer que très peu de « malades », mais en relevant l'existence d'une fragilité à la radicalité : « *la radicalisation est une question posée à la psychiatrie avec des gens qui*

---

<sup>1</sup> Sur tous ces points, voir les travaux du commissaire Julien Dufour, *ibid* ou Julien Dufour, « La lutte contre les bandes. Analyses et perspectives opérationnelles », *Sécurité globale*, 2013/1 (n° 23), p. 13-24 ou avec Abdelfettah Kabbsi, capitaine de Police. « Les bandes et leur dérive vers le terrorisme, problème criminologique majeur », *Sécurité globale*, 2015/2 (N° 2), p. 5-14.

<sup>2</sup> Pierre Vermeren, « Daech s'appuie sur les réseaux criminels du Rif marocain », *L'Obs* (site web), 31 mars 2016, « La Belgique est devenue un trou noir sécuritaire » Pourquoi le djihadisme a-t-il frappé Bruxelles ? », *Le Monde*, 24 mars 2016, « La Belgique, foyer djihadiste et plaque tournante de la drogue », *Le Figaro*, 22 mars 2016.

<sup>3</sup> Farad Khosrokhavar, *Prisons de France, violence, radicalisation, déshumanisation : surveillants et détenus parlent*, 2016.

<sup>4</sup> Asma Guenifi, « Le profil psychologique de l'engagement dans le salafisme », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 30, 2014, p. 22-31.

---

*psychiatriquement ne vont pas mal* »<sup>1</sup>. S'ils ne vont pas « mal », c'est en fait que pour certains d'entre eux la radicalisation elle-même pourrait être le remède à leurs blessures intérieures, comme le souligne Fethi Benslama, psychanalyste et professeur à l'Université Paris Diderot<sup>2</sup>.

Serge Hefez, responsable de l'unité de thérapie familiale dans le service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière, entendu par vos rapporteurs, souligne les failles adolescentes classiques de certains des radicalisés qu'il suit, failles que s'empressent d'exploiter les rabatteurs en les comblant d'un projet narcissique et triomphant<sup>3</sup> et qui les poussent dans une quadruple quête de soi, du sens, d'amour et de confiance, mais aussi dans une démarche de rupture avec leurs parents alors dévalorisés. Il fait aussi valoir que le discours de la radicalisation, marqué par le complotisme, et le rejet de l'autre peuvent avoir un puissant effet sur des individus fragiles<sup>4</sup>. Enfin, certains interlocuteurs de la mission et chercheurs ont émis l'hypothèse, pour une partie des radicalisés, d'une homosexualité refoulée qui se traduirait par une culpabilité et une volonté de « rachat » exacerbées<sup>5</sup>.

Lors de son audition, Sébastien Roché, sociologue, directeur de recherche au CNRS, spécialiste de la prévention de la délinquance, a exposé les résultats d'une étude de grande ampleur, réalisée en 2016 dans les Bouches-du-Rhône, sur « *Les adolescents et la loi* »<sup>6</sup>. Il notait la conjonction de différents éléments pour comprendre l'hostilité de certains jeunes à l'égard des institutions nationales, hostilité qui pouvait aller, dans certains cas, jusqu'au terrorisme : outre l'importance du clivage religieux et du groupe, il identifiait ainsi deux éléments-clés. Le premier était un **rejet de l'identité française** en tant que fondée sur des valeurs d'égalité et ne permettant pas une affiliation religieuse, le second était une forme de justification de la violence à l'égard de la police ou de l'école. Il estimait par ailleurs que deux sources principales pouvaient se conjuguer pour donner un canevas explicatif à « l'éligibilité » à la radicalisation : d'une part, un clivage par rapport à l'identité sociale aux valeurs et à la religion et, d'autre part, un sentiment d'inégalité. Ces analyses semblent confirmées, au niveau du lycée,

---

<sup>1</sup> *Rencontres nationales État-collectivités territoriales : tous les territoires mobilisés contre la radicalisation*, 24 octobre 2016.

<sup>2</sup> Fethi Benslama, « Comment on devient de la chair à djihad ? », *L'Obs*, 19 novembre 2015.

<sup>3</sup> Serge Hefez, « Le djihad, une radicalisation adolescente », *Le Monde*, 15 décembre 2015, p. 24

<sup>4</sup> Serge Hefez, « Distinguer le djihadiste du déséquilibré est inopérant », *Le Monde*, 13 août 2016.

<sup>5</sup> Soren Seelow, « L'orientation sexuelle à l'épreuve du djihad », *Le Monde*, 26 juillet 2016.

<sup>6</sup> Étude réalisée par une équipe du laboratoire Pacte, unité mixte de recherche du CNRS, de l'université Grenoble Alpes et de Sciences-Po Grenoble et conduite en milieu scolaire, sur la base de 11 000 questionnaires de jeunes scolarisés de la 5<sup>ème</sup> à la 3<sup>ème</sup> en collèges publics et privés sous contrat, concernant 563 classes parmi 91 établissements. Elle aborde le thème des adolescents et de leur rapport à la loi, en tenant compte des cadres de socialisation des jeunes et de leur contexte de vie.

---

par la récente enquête sur « *Les jeunes et la radicalité religieuse et politique* », réalisée par Olivier Galland et Anne Muxel<sup>1</sup>, qui montre l'importance du critère religieux dans la tolérance à la radicalité et à l'usage de la violence.

### III. L'AMPLEUR DE LA RADICALISATION AUJOURD'HUI

La mesure de la radicalisation n'est évidemment pas une science exacte. On ne peut guère se fonder que sur les signalements traités par l'UCLAT pour avoir une vue globale de la situation.

Les chiffres qui suivent sont actualisés à la date du **1<sup>er</sup> mars 2017** ; ils prennent en compte les individus signalés par les services et le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), qui gère la plateforme téléphonique nationale de signalement, ainsi que les « objectifs » créés par les services spécialisés.

#### A. LES CHIFFRES DE L'UCLAT

##### 1. Individus inscrits au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)

Au total, 17 393 individus étaient inscrits au FSPRT, dont :

- 7 400 individus signalés par les préfetures *via* les États-Majors de Sécurité (EMS) ;
- 5 346 individus signalés par le public *via* le CNAPR ;
- 5 799 objectifs inscrits par des services de police ou gendarmerie.

Tous ces individus ne sont pas nécessairement contrôlés en permanence. Un certain nombre d'entre eux sont dits « clôturés » : les services estiment qu'ils ne nécessitent plus de surveillance, mais ils demeurent au FSPRT du fait des signes de radicalisation ayant été constatés. D'autres encore sont dits « en veille » : ils ne nécessitent plus de suivi actif mais restent néanmoins attribués à un service.

---

<sup>1</sup> Enquête réalisée auprès de 7 000 lycéens en ZUS, avec le concours du CNRS et le soutien de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), du ministère de la Culture et de la Communication, du ministère de l'Éducation nationale, de la CAF et de la Fondation Jean-Jaurès. Elle est coordonnée par Olivier Galland (Gemass, CNRS/Université Paris IV) et Anne Muxel (Cevipof, CNRS/Sciences po), avec Vincent Cicchelli (Gemass), Alexandra Frénod (Gemass), Laurent Lardeux (Injep), Jean-François Mignot (Gemass) et Sylvie Octobre (ministère de la Culture et de la Communication).

## **2. Origine des signalements validés par le CNAPR**

Sur 5 651 signalements validés par le CNAPR :

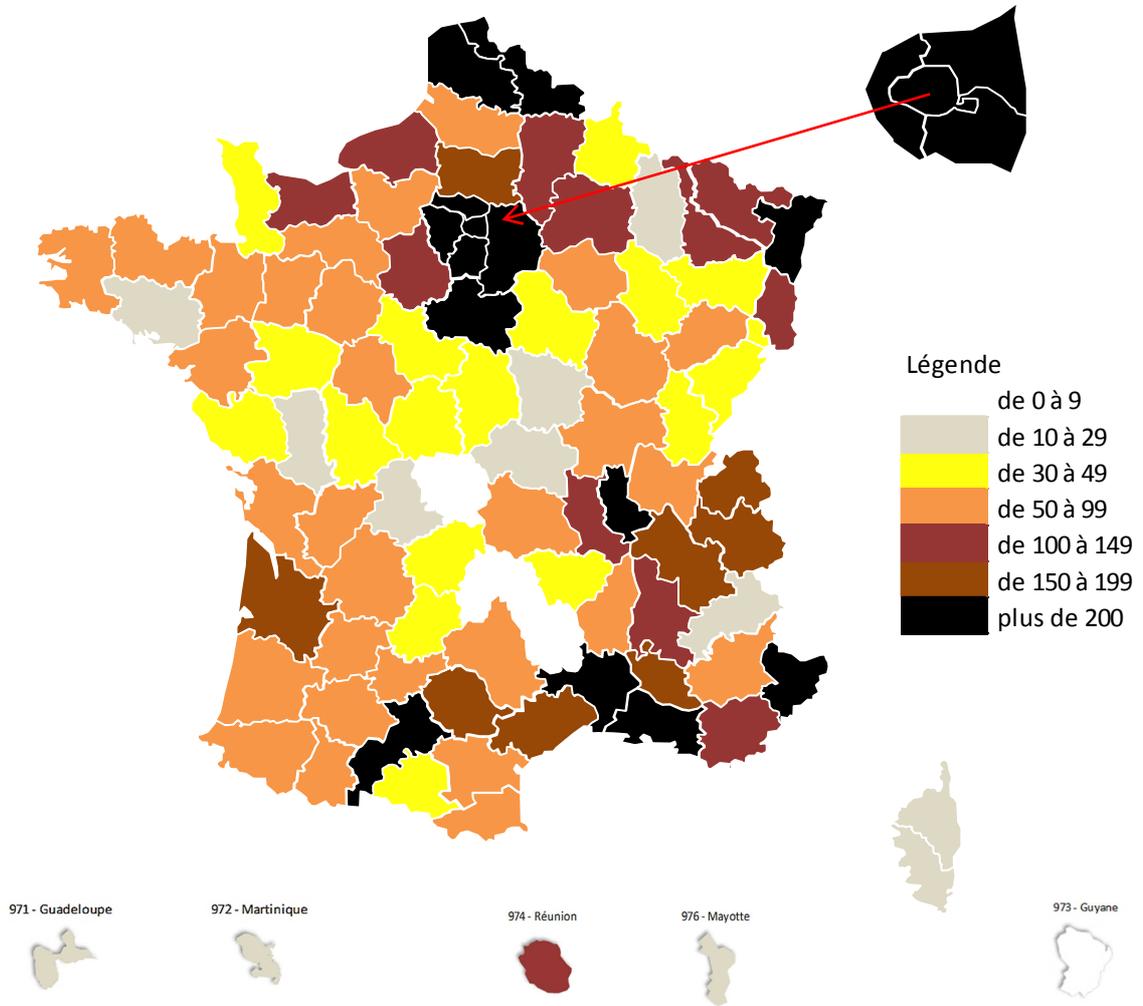
- 3 939 provenaient d'appels au numéro vert ;
- 770 provenaient du formulaire internet du site du ministère de l'Intérieur ;
- 941 provenaient des courriels des services de police et de gendarmerie<sup>1</sup>.

Par ailleurs, 2 046 individus ont été formellement identifiés sur une zone de combat en Syrie et en Irak et 249 individus présumés décédés ont été recensés.

---

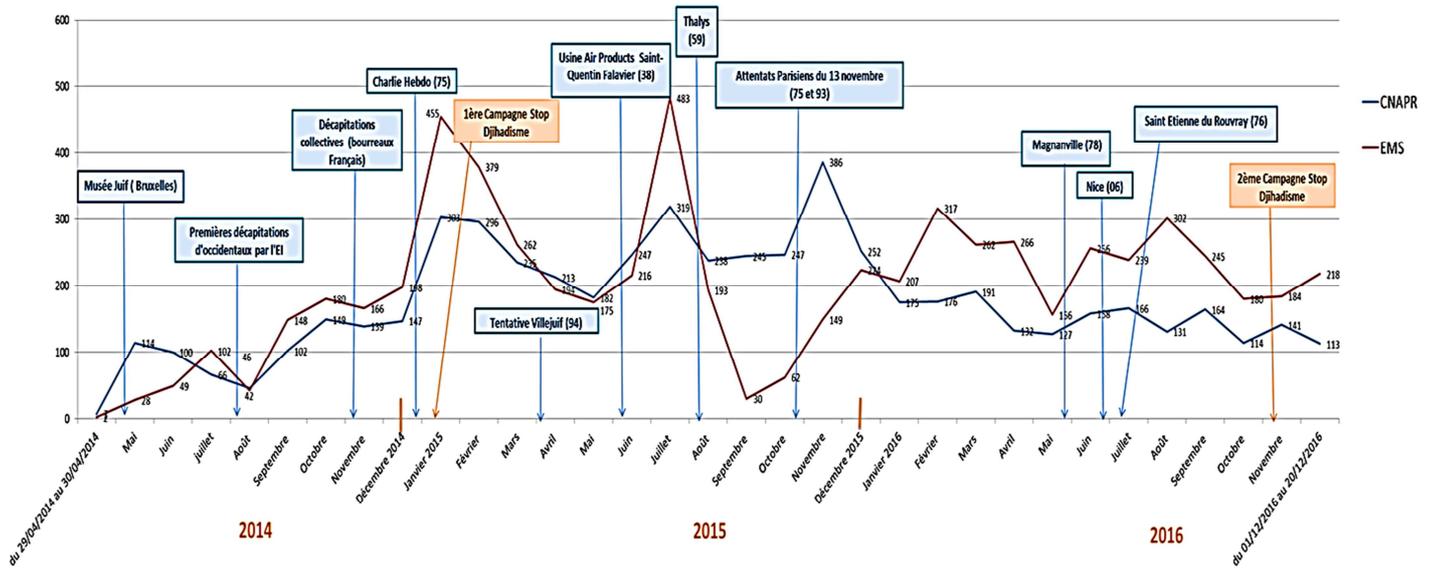
<sup>1</sup> Mode de transmission supprimé en octobre 2015, date de déploiement du FSPRT.

### Répartition totale des signalements CNAPR + EMS depuis le 29 avril 2014



Source : UCLAT

### Évolution des signalements CNAPR et EMS depuis avril 2014



Source : UCLAT

---

## POUR DES STRATÉGIES TERRITORIALES DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION

Face à l'ampleur du phénomène, les collectivités doivent s'impliquer dans la démarche de prévention de la radicalisation (I). Si cette implication est inégale, de nombreuses initiatives locales témoignent de leur dynamisme en la matière et montrent que de nombreuses possibilités d'action existent (II). Au-delà de ces exemples ponctuels, elles doivent s'organiser et capitaliser sur les acquis de la prévention de la délinquance. Certes, la radicalisation n'est pas réductible à la délinquance classique, mais outre qu'elles entretiennent des liens étroits, les collectivités ont la possibilité de mobiliser l'expérience acquise au cours de plus de vingt années de partenariat avec l'État dans le domaine de la prévention de la délinquance. Cette politique partenariale a donné aux collectivités une solide expérience en matière de « co-production » de sécurité dans les territoires, *via* notamment les contrats locaux de sécurité, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ou les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance. Ce partenariat s'est traduit par la mise en place de dispositifs souples et adaptables aux besoins du terrain, ainsi que par la mise en œuvre de bonnes pratiques et a rendu possible l'établissement d'une relation de confiance entre les collectivités territoriales et les acteurs étatiques (préfet, police, justice, école). L'ensemble fournit un modèle pour la prévention de la radicalisation. En effet, les dérives de comportements à repérer et à traiter dans le cadre de la prévention de la radicalisation sont, dans une large mesure, équivalents aux classiques problèmes d'incivilité relevant de la prévention de la délinquance (III). Bien sûr, elles doivent le faire en partenariat avec l'État régalien, sans prétendre inventer des politiques autonomes, ce qui sera l'objet de la dernière partie du rapport.

### I. LA NÉCESSAIRE IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Depuis 2014, l'État sollicite de manière croissante les collectivités territoriales en matière de prévention de la radicalisation. Cette sollicitation ne saurait étonner dans la mesure où les collectivités, et en particulier les mairies, sont, en d'abord, les premiers guichets républicains, en contact direct avec le terrain et les habitants. Elles sont, en deuxième lieu, au cœur de l'information nécessaire à cette prévention et, enfin, elles sont directement ou indirectement touchées par cette radicalisation.

#### A. LES COLLECTIVITÉS, PREMIERS « GUICHETS RÉPUBLICAINS »

Les collectivités territoriales, en particulier les communes, sont le premier échelon de proximité des institutions, et le premier lieu d'accès aux

valeurs républicaines. Ce sont elles qui les premières sont confrontées aux difficultés liées au communautarisme ainsi qu'aux risques de radicalisation. Le premier engendre une multiplicité de demandes qui peuvent paraître bénignes prises isolément, mais qui, considérées dans leur ensemble, font système et vont à l'encontre des principes qui régissent notre société. Le second peut déboucher sur une violence qui va directement à l'encontre de tout ce que représentent les collectivités en termes de vie sociale et de communauté citoyenne.

Par leurs compétences, la plupart des collectivités sont concernées par ces phénomènes :

⇒ **Les communes sont en première ligne en matière de radicalisation.** C'est le cas, en particulier, en raison de leurs attributions en matière éducative et d'animation extra-scolaire, d'aide sociale (centres communaux d'action sociale gestion des crèches, des foyers de personnes âgées, centres municipaux de santé), de culture (bibliothèques, musées, écoles de musique, salles de spectacle et manifestations culturelles), de sport (accès aux équipements sportifs, aide aux activités sportives, y compris les clubs sportifs, évènements sportifs...).

D'une manière générale, l'ensemble de l'organisation des services publics de proximité qui relèvent des communes peut être touché. Il n'est pas jusqu'aux compétences en matière d'urbanisme qui ne puissent être « percutées » par le sujet lorsqu'il s'agit, par exemple, de s'interroger sur l'implantation d'un lieu culturel ou même simplement « culturel », ou encore de certains commerces susceptibles de favoriser des attroupements et l'enracinement de certains réseaux (librairie islamique, *fast-food* de type kebab...).

Enfin, bien sûr, les maires sont directement impliqués en raison de leurs compétences en matière de prévention de la délinquance mais aussi de leurs pouvoirs de police. En vertu de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, sous le contrôle administratif du préfet, de la police municipale qui, selon l'article L. 2212-2 de ce code, « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Selon les cas, le maire exerce en outre des polices spéciales comme la police des baignades et des activités nautiques, qui a donné lieu à la polémique du *burkini* à l'été 2016, ou la police de la circulation et du stationnement...

⇒ **Les départements sont impliqués à titre principal en raison de leurs compétences en matière de solidarité :** l'aide sociale à l'enfance (ASE), la protection maternelle et infantile (PMI), la procédure d'adoption, l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées : création et gestion de maisons de retraite, politique de maintien des personnes âgées à domicile (allocation personnalisée d'autonomie), les prestations légales d'aide sociale :

gestion du revenu de solidarité active. Il faut y ajouter la gestion et des personnels dits TOS (techniciens, ouvriers et de service) ainsi que leur compétence partagée en matière culturelle et sportive.

⇒ **Les régions sont structurellement moins touchées compte tenu de leur cœur d'attributions qui porte sur l'économie.** Toutefois, leurs compétences relatives aux lycées, à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, ce qui inclut l'insertion des jeunes en difficulté et les formations en alternance, peuvent être concernées.

## ***B. LES COLLECTIVITÉS SONT AU CŒUR DE L'INFORMATION***

Une politique de prévention de la radicalisation ne peut se priver de la source d'informations que représentent les collectivités territoriales, leurs élus et leurs personnels.

### **1. La connaissance du territoire et de la population**

Les collectivités territoriales sont aussi impliquées par leur lien avec le territoire. Leurs élus connaissent ce territoire et ses différentes composantes ainsi que la population qui y vit. Par leurs compétences juridiques, par les remontées issues des personnels municipaux, comme par l'exercice même de leur mandat qui les pousse au contact avec la population, les élus sont amenés à disposer d'informations précises sur la situation de tel ou tel quartier ou portion de quartier. Leur information est souvent plus fine que celle des services de l'État et leur permet de connaître la situation de familles, de groupes ou d'individus. En outre, les habitants ou les familles d'individus radicalisés s'adressent bien souvent d'abord au maire, élu de confiance, pour évoquer leurs inquiétudes.

Cette connaissance précise du territoire et de la population avait d'ailleurs été une des justifications de la montée en puissance des maires en matière de prévention de la délinquance. Il doit en être de même en matière de radicalisation.

### **2. Les collectivités et le « djihadisme de troisième génération » (Kepel)**

Les évolutions récentes ont montré que les actes liés à la radicalisation violente étaient désormais davantage le fait d'individus relativement autonomes, peu connus des services mais insérés dans un tissu local dont ils pouvaient tirer des moyens logistiques (logement...), que d'organisations très structurées.

---

À cet égard, Gilles Kepel a pu parler de « *troisième génération du djihadisme* »<sup>1</sup>, dont la première incarnation aurait été Mohammed Merah. Selon lui, les organisations terroristes se reposent désormais sur des individus formatés intellectuellement mais qui ne sont pas des « terroristes professionnels » et l'organisation leur laisse une grande « liberté » d'action, leur permettant de passer sous les radars de la police. Cette stratégie de la « décentralisation » du terrorisme débute, selon Gilles Kepel, avec la publication en 2005, sur Internet, du livre d'Abou Moussab Al-Souri, *Appel à la résistance islamique globale*, qui télescope les émeutes dans les banlieues. Elle trouve par ailleurs une chambre d'écho extraordinaire avec le développement des réseaux sociaux qui peuvent donner plus d'impact à une micro-action isolée mais meurtrière qu'à une opération de grande ampleur.

Si le concept de « djihadisme de troisième génération » a pu être contesté par certains, il n'en reste pas moins que « l'enfouissement » des individus concernés pose de nombreuses difficultés pour l'identification des terroristes potentiels. **Il justifie, en tout état de cause, une observation de plus en plus fine des territoires et un élargissement de l'attention des pouvoirs publics, traditionnellement concentrée sur des organisations centralisées, souvent basées à l'étranger, vers des réseaux plus étroits mais bien insérés dans un terreau local proche.** Il explique la sollicitation croissante des services de l'État en direction des collectivités pour les aider à mieux mailler le territoire, et à détecter plus efficacement les individus dangereux et à prendre en charge ceux qu'il est possible de faire évoluer positivement.

### C. LES COLLECTIVITÉS SONT TOUCHÉES PAR LA RADICALISATION

Enfin, les collectivités territoriales peuvent être des cibles du terrorisme (élus, établissements divers et notamment scolaires...).

Mais, plus fréquemment encore, elles sont visées par la pression communautariste. Celle-ci peut s'exercer de manière diffuse ou très organisée : mixité, horaires de certains services publics, tenue vestimentaire, exigences alimentaires, voire tentative de maîtrise de certaines structures.

Quelques jours avant la rencontre prévue entre vos rapporteurs et le maire de Sarcelles, celui-ci a ainsi été confronté à une tentative de prise de pouvoir au sein de la Maison des jeunes et de la culture (MJC) de la ville, quelques personnes organisées tentant de ravir sa présidence. Ces individus étaient manifestement en lien avec un organisme de soutien scolaire inspiré

---

<sup>1</sup> La première génération du djihad irait de l'Afghanistan en 1979 à l'Algérie en 1997 et finit, en raison de l'hyperviolence du GIA par dresser la population contre elle. La deuxième génération serait celle de Ben Laden et s'attaque à l'ennemi lointain, l'Occident, avec notamment, le 11 septembre 2001, opération meurtrière et médiatique, mais qui ne mobilisera pas significativement. Gilles Kepel, « Le logiciel du djihadisme a changé », *Le Monde*, 28 décembre 2015.

des préceptes islamiques et dont le principal dirigeant, qui semble proche des Frères musulmans, n'hésite pas à partager sur sa page *Facebook* de virulentes critiques à l'encontre de Hassan Chalghoumi, imam de Drancy et bête noire des fondamentalistes, ou à multiplier les annonces pour des organismes religieux. Dans d'autres villes, ce sont des associations de locataires ou de quartiers, voire des régies de quartier, qui ont fait l'objet de tentatives, parfois réussies, d'entrisme.

Ce type d'incidents n'est pas isolé. Lors de leurs déplacements, vos rapporteurs ont pu relever divers cas rapportés par les autorités locales : tentatives de pression politique avec menace de constitution d'une liste électorale communautaire aux élections locales, prise en main d'associations locales, mouvements de déscolarisation et constitution d'écoles plus ou moins clandestines.

À l'occasion de la consultation des élus locaux, les éléments concrets de radicalisation suivants ont été relevés par les répondants :

| Problème relevé par les élus   | Propos ou écrits extrémistes | Comportements de rupture avec l'environnement et notamment avec l'école ou la famille | Apparence physique ou vestimentaire | Pratique religieuse particulière (ostentatoire, ritualisée) | Attitude à l'égard des institutions républicaines | Attitude à l'égard des fidèles des autres cultes | Attitude à l'égard de certaines catégories de population (femmes, élus...) |
|--------------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|---|---|--|--|
| Nombre de répondants concernés | 419                          | 480   | 428                                 | 378   | 449   | 317  | 461  |
| Rang                           | ⑤                            | ①   | ④                                   | ⑥   | ③   | ⑦  | ②  |

## II. UNE IMPLICATION INÉGALE MAIS MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES INITIATIVES

### A. UNE IMPLICATION GÉNÉRALEMENT RÉCENTE

Les informations recueillies par vos rapporteurs montrent un niveau d'implication très inégal des collectivités territoriales. C'est l'un des principaux inconvénients d'un dispositif anti-radicalisation initialement construit sans elles.

La consultation des élus locaux nous apprend que seuls 5% des répondants ont mené des actions de prévention de la radicalisation avant janvier 2015, c'est-à-dire avant l'attaque de *Charlie Hebdo*. 4,2% l'ont fait entre janvier et novembre 2015, c'est-à-dire entre cette attaque et l'attentat du Bataclan ; 5,9% entre novembre 2015 et juillet 2016 ; 5% depuis juillet 2016. Il

apparaît que 27,8% des répondants n'ont encore engagé aucune action mais envisagent de le faire<sup>1</sup>.

Près de 52% des communes répondantes n'envisagent aucune action en la matière, ce qui peut s'expliquer par la surreprésentation des réponses des petites communes. Parmi ces répondants, une majorité est constituée des élus de petites communes rurales sans problème. On relève par ailleurs que plusieurs élus considèrent ne pas disposer des moyens humains et financiers pour agir, tandis que d'autres expriment leur désarroi quant aux moyens d'intervention : « *Comment, sous quelle forme, avec quel support... et pour qui ??* ». Quelques réponses montrent enfin que des élus considèrent que cette prévention ne relève pas de leur compétence mais bien davantage de celle de l'État.

L'implication des collectivités va dépendre de nombreux critères difficiles à quantifier : de la situation locale et des signes perceptibles de radicalisation, de la personnalité des maires et des élus, qui peuvent être plus ou moins sensibles à la question, de l'engagement des services de l'État et, en particulier, du préfet.... Il n'en reste pas moins que la très forte disparité observée entre les territoires peut être la source d'un maillage parfois inégal et fragilisé.

## **B. DES INITIATIVES LOCALES INTERESSANTES**

Un certain nombre d'initiatives locales ont vu le jour dans les territoires sur les différents champs de la prévention de la radicalisation : la sensibilisation et la formation des personnels, la détection de signaux faibles et l'identification d'individus concernés, la prise en charge des personnes suivies, la participation à des réseaux internationaux de partage et d'échange sur la radicalisation, l'implication des conseils départementaux, notamment dans le cadre de la protection de l'enfance. S'il n'est pas possible d'en faire une présentation exhaustive, vos rapporteurs ont souhaité exposer quelques exemples utiles de bonnes pratiques.

### **1. Sensibiliser, informer, former**

#### *a) Le cœur du programme de prévention globale de la Ville de Sarcelles*

La réflexion en la matière a débuté dès 2012, à la suite du jet d'une grenade contre une épicerie casher. Par ailleurs, le 20 juillet 2014, Sarcelles a été confrontée à une manifestation violente à caractère raciste et antisémite. Les attentats de janvier et novembre 2015 ont renforcé la volonté municipale d'aboutir.

---

<sup>1</sup> Pour les départements, les taux sont plus élevés : 29% ont mis en place des actions avant janvier 2015, 34% entre janvier et novembre 2015, 23% entre novembre 2015 et juillet 2016, 6% vont en mettre en place, seuls 8% n'envisagent pas d'en mettre en place.

Quatre sessions de sensibilisation ont été organisées au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2016, qui ont touché 167 participants. Il s'agissait de personnels et d'élus communaux, mais aussi d'agents exerçant des missions éducatives et sociales sur le territoire de la ville et relevant d'autres institutions (conseil départemental...). Ces quatre sessions ont successivement abordé les volets de la radicalisation suivant : sociologique et psychologique, judiciaire et policier, théologique et religieux, médiatique.

À partir de cette première expérience, la ville de Sarcelles s'est engagée dans un projet pérenne plus ambitieux, articulé autour de cinq objectifs dont le premier, aujourd'hui prioritaire, pourrait faire de cette ville un véritable pôle de compétences sur la radicalisation :

- **Objectif 1 : Constituer un centre ressources de dimension nationale sur la « prévention de la radicalisation »** pour la convergence d'acteurs et de ressources pluridisciplinaires, appuyé par la recherche universitaire. Ce lieu serait notamment destiné à développer le partage de connaissances sur la radicalisation, le djihadisme..., à former, informer et accompagner les personnels confrontés à la radicalisation et le public, à apporter un éclairage aux élus ;

- **Objectif 2 : Rendre les citoyens acteurs d'un contre-discours** et première déclinaison du concept de « *fab-lab* » dans la contre-radicalisation auprès des jeunes publics. Ce *fab-lab* serait un lieu de création numérique animés par des jeunes du territoire ;

- **Objectif 3 : Accompagnement et suivi pluridisciplinaire des jeunes détectés** dans la phase d'endoctrinement et d'isolement social. Cela passerait par la mise en œuvre d'un dispositif de détection et de suivi des jeunes en appui aux dispositifs existants (maison des adolescents, point accueil écoute jeune...) et pourrait déboucher sur l'objectif 4. ;

- **Objectif 4 : Expérimentation d'un tutorat des jeunes** sur le modèle du « *mentoring* » danois (modèle dit d'Aarhus) avec des acteurs issus du monde économique et de la société civile ;

- **Objectif 5 : Revivifier le sentiment d'appartenance à la communauté nationale** autour de conférences et d'actions destinées à diffuser la connaissance et lutter contre toutes les formes de racisme et d'antisémitisme. Il s'agirait de mobiliser les habitants autour d'une université populaire permanente, de développer des stages « citoyenneté et valeurs de la République » et de promouvoir la connaissance de lieux de mémoire.

Ce projet a fait l'objet d'un appel d'offres qui a été remporté par l'Association française des victimes du terrorisme (AFVT.org). Il mobilisera dans un premier temps un ETP à mi-temps ainsi que des intervenants extérieurs. Son budget est de 185 000 euros pour sa mise en place, puis de 400 000 euros annuels de budget de fonctionnement.

*b) Le volet formation sensibilisation du plan global de lutte contre la radicalisation du département des Alpes-Maritimes*

Dans le cadre du plan global qu'il a lancé, le département des Alpes-Maritimes a mis en œuvre des actions de formation auprès des personnels concernés. En une année, il a ainsi formé plus de 1 600 agents du conseil départemental : travailleurs sociaux, agents en charge de la protection, de l'enfance, mais aussi des familles d'accueil.

**Une action très spécifique a été mise en place à destination des collèges du département**, en particulier dans les quartiers les plus touchés par la radicalisation. En une année, plus de 2 000 collégiens ont ainsi été amenés à participer à des séances de projection d'un film, suivies de débats et basées sur un kit de formation réalisé par l'Association départementale de sauvegarde de l'enfance (ADSEA 06) en partenariat avec l'Institut d'enseignement supérieur du travail social (IESTS). Ce kit pédagogique, intitulé « *La Vague* » en référence au film projeté<sup>1</sup>, a été distribué à l'ensemble des collèges publics ou privés du département afin que chaque établissement puisse ensuite poursuivre l'action de prévention. Ce kit est par ailleurs adapté à une utilisation dans d'autres structures : lycées, associations, MJC...

Ces séances s'adressent en priorité aux collégiens de 4<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup>, dont les programmes d'histoire et d'éducation civique comportent des éléments en lien avec la problématique du film. Le débat qui suit la projection vise à pousser les jeunes spectateurs à réfléchir et à s'exprimer sur la soumission à l'autorité et l'obéissance extrême, la dynamique de groupe et le sentiment d'appartenance, la double logique inclusion/exclusion.

| Documents du Kit de lutte contre la radicalisation         |   |
|--|---|
| Doc 0 - Liste des docs clé USB                             | Doc 8 - Dynamique de groupe et sentiment d'appartenance |
| Doc 1 - Dossier de presse du Film                          | Doc 9 - La Vague dossier Goethe Institut en allemand    |
| Doc 2 - Flyer La Vague                                     | Doc 10 - LDH Pédagogie des droits humains               |
| Doc 3 - Affiche La Vague                                   | Doc 11 - La Vague Histoire des arts                     |
| Doc 4 - Canevas des questions pour le débat                | Doc 12 - Dossier éducation aux médias                   |
| Doc 5 - Questionnaire d'évaluation                         | Doc 13 - Livret Pédagogique La Vague                    |
| Doc 6 - Les 6 causes de la dérive totalitaire              | Doc 14 - Liste des références et des liens du kit       |
| Doc 7 - La soumission à l'autorité et l'obéissance extrême |   |

D'autres débats ont eu lieu autour de pièces de théâtre, tandis que des ateliers sur la cyber-violence ont été organisés avec des magistrats. Lors de cette formation sensibilisation, l'accent a été mis sur la dimension géopolitique des problèmes liés à la radicalisation (situation spécifique de

<sup>1</sup> *La Vague* est un film allemand réalisé par Dennis Gansel en 2008 et inspiré de « La Troisième Vague », une étude expérimentale, menée par un professeur d'histoire avec des élèves de première de l'école Cubberley à Palo Alto (Californie) en 1967 visant à leur montrer comment un régime autocratique pouvait aisément se constituer.

l'Irak, de la Syrie, enjeux stratégiques...) et sur la prise en compte du fait religieux.

## 2. Détecter-signaler

### *a) La cellule municipale d'échange sur la radicalisation (CMER) de Chalon-sur-Saône*

La mise en place d'une cellule municipale d'échanges sur la radicalisation à Chalon-sur-Saône est le fruit d'une volonté politique. En effet, quelques jours après les attentats de novembre 2015, le Président de la République s'est adressé aux élus locaux et leur a demandé de participer à la lutte contre le terrorisme et au signalement des individus radicalisés. Suite à ce discours, le maire de Chalon-sur-Saône, Gilles Platret, s'est entretenu avec le préfet de Saône-et-Loire et lui a fait part de sa volonté d'instaurer une cellule de détection des cas de radicalisation sur son territoire. Cette dernière est le résultat d'un partenariat avec un cabinet d'expert, qui l'accompagne dans la mise en place de cette cellule.

Outre une information et une formation générales du personnel municipal, il s'agit de **former des agents de terrain volontaires, issus de divers services, à repérer les signaux faibles de radicalisation**. En effet, ces agents travaillent en contact avec la population et sont donc les plus à même, au quotidien, de repérer ces signes. L'identité de ces agents volontaires, qui sont pour l'instant une douzaine, est gardée anonyme afin de prévenir toute stigmatisation ou pression. Leur mission consiste à alerter leur supérieur de l'existence de signes de radicalisation d'un individu, pour transmission à la cellule municipale d'échanges sur la radicalisation.

Cette cellule se réunit une fois par mois pour évoquer les cas nouveaux de signalisation (6 à 7 nouveaux cas par mois), qui sont ensuite transmis aux Renseignements territoriaux. Un point sur le suivi des cas de signalement par la CMER aux services de l'État a également lieu.

Vos rapporteurs ont rencontré les acteurs locaux de cette CMER. Ils ont pu constater que celle-ci commence à se mettre en place et soulignent la **nécessité d'un engagement politique et administratif fort** afin de mener à bien de tels projets. L'expérience de Chalon-sur-Saône témoigne également de la **capacité d'innovation** et d'actions des collectivités territoriales en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre le terrorisme.

### *b) La plateforme départementale de traitement et de suivi des signalements de risque de radicalisation du département des Alpes-Maritimes*

Très tôt une coopération active entre département et l'État s'est mise en place pour détecter les cas problématiques de radicalisation. Une cellule spécialisée conjointe de suivi et de traitement des risques de radicalisation

des mineurs a été mise en place, puis institutionnalisée par un protocole du 4 juin 2015 et intégrée au plan global anti-radicalisation du département.

La spécificité de cette initiative réside dans le partage d'informations très complet entre services de l'État et services du département. Ce partage permet la transmission rapide par les services de l'État des signalements de mineurs radicalisés à l'Antenne départementale de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes (ADRET) du service de protection de l'enfance du département. De son côté, le département transmet au préfet les signalements de l'ADRET qui portent sur des risques de radicalisation concernant des mineurs et des familles avec enfants. Les transmissions se font par tous moyens.

Le département est par ailleurs sensibilisé à la radicalisation dans le champ de la **protection maternelle et infantile** (PMI) et note à cet égard l'évolution de certaines mères de famille, mais aussi en matière d'**adoption**. Il a d'autre part été amené à retirer des agréments à des **assistantes maternelles** à la suite de perquisitions administratives.

*c) Les référents et les procédures de signalement du Conseil départemental des Ardennes*

Dans le département des Ardennes, la cellule préfectorale de suivi de prévention et de lutte contre la radicalisation a été mise en place en juin 2014. Le conseil départemental participe à cette instance depuis juin 2015. Il est plus particulièrement concerné par deux aspects :

- L'accompagnement social, dont celui des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ;
- La protection de l'enfance par la situation de mineurs.

Dans ce cadre, un psychologue des services du conseil départemental a été mis à disposition pour des missions spécifiques de diagnostic et d'orientation des personnes, à la demande des services de l'État.

Le Conseil départemental des Ardennes a souhaité renforcer son action en matière de prévention de la radicalisation, notamment dans la détection et le suivi de personnes en voie de radicalisation. Ainsi, fin 2016, une procédure interne aux services du conseil départemental a été mise en place afin de mieux préparer l'examen des dossiers des personnes par la cellule départementale, reposant sur l'existence d'une personne référente par direction. Cette personne est notamment chargée de la gestion des demandes de recueil d'information, et complète une fiche départementale. Celle-ci, distincte des fiches des services de renseignements, ne vise pas à rassembler les signaux de radicalisation, mais s'intéresse à la situation personnelle et sociale de la personne (situation matrimoniale, personnes à charge, personnes connues des services du département au titre de l'accompagnement social, de la protection de l'enfance,...). Elle doit ainsi

permettre à la secrétaire générale du conseil départemental d'être en possession de l'ensemble des éléments personnels et sociaux de l'individu lors de la présentation de sa situation au sein de la cellule préfectorale. Il s'agit alors d'avoir la connaissance la plus exhaustive de la situation de la personne pour envisager sa prise en charge la plus adéquate, décidée par la cellule départementale (accompagnement social, accompagnement en appui avec le centre d'information sur le droit des femmes et des familles, ou prise en charge par les renseignements territoriaux).

Le conseil départemental attache une attention toute particulière à la confidentialité des informations recueillies par recoupement, autant pour des raisons d'efficacité que de respect de la vie privée.

### **3. La prise en charge des personnes suivies**

#### *a) L'exemple du programme de prévention et de lutte contre la radicalisation développé par la Cour d'appel de Colmar*

Le Parquet général de Colmar a dès 2014 souhaité faire de la lutte contre la radicalisation l'un des axes principaux de la politique pénale du ressort. Dans ce cadre, a notamment été mis en place un programme expérimental relatif à la prise en charge des personnes soumises aux dérives radicales liées à l'islam.

Ce programme est destiné aux personnes ayant commis une infraction pénale comme alternative aux poursuites ou en cas de poursuites.

La dimension sectaire, qui implique une emprise mentale, a dans un premier temps été privilégiée. Il s'agissait alors d'éviter d'intervenir sur un champ religieux encore difficile à appréhender. Par ailleurs, à l'époque les travaux de Dounia Bouzar en la matière étaient une source d'inspiration pour de nombreux intervenants.

Le programme comprend 4 phases classiques :

- évaluation (une semaine) ;
- desserrement de l'emprise/rétablissement des liens sociaux (au départ 2 à 4 semaines) ;
- déconstruction des certitudes/reconstruction de la personnalité (2 à 4 semaines) ;
- évaluation et orientation vers des dispositifs de suivi (1 à 2 semaines).

Il est mis en œuvre par une association, habilitée par le ministère de la Justice et reconnue pour son travail dans le département, Accord 68. Cette association s'appuie sur de nombreux partenaires, dont évidemment des collectivités territoriales : la cour d'appel et le tribunal de grande instance de Mulhouse, mais aussi la ville de Mulhouse, la direction interrégionale de la

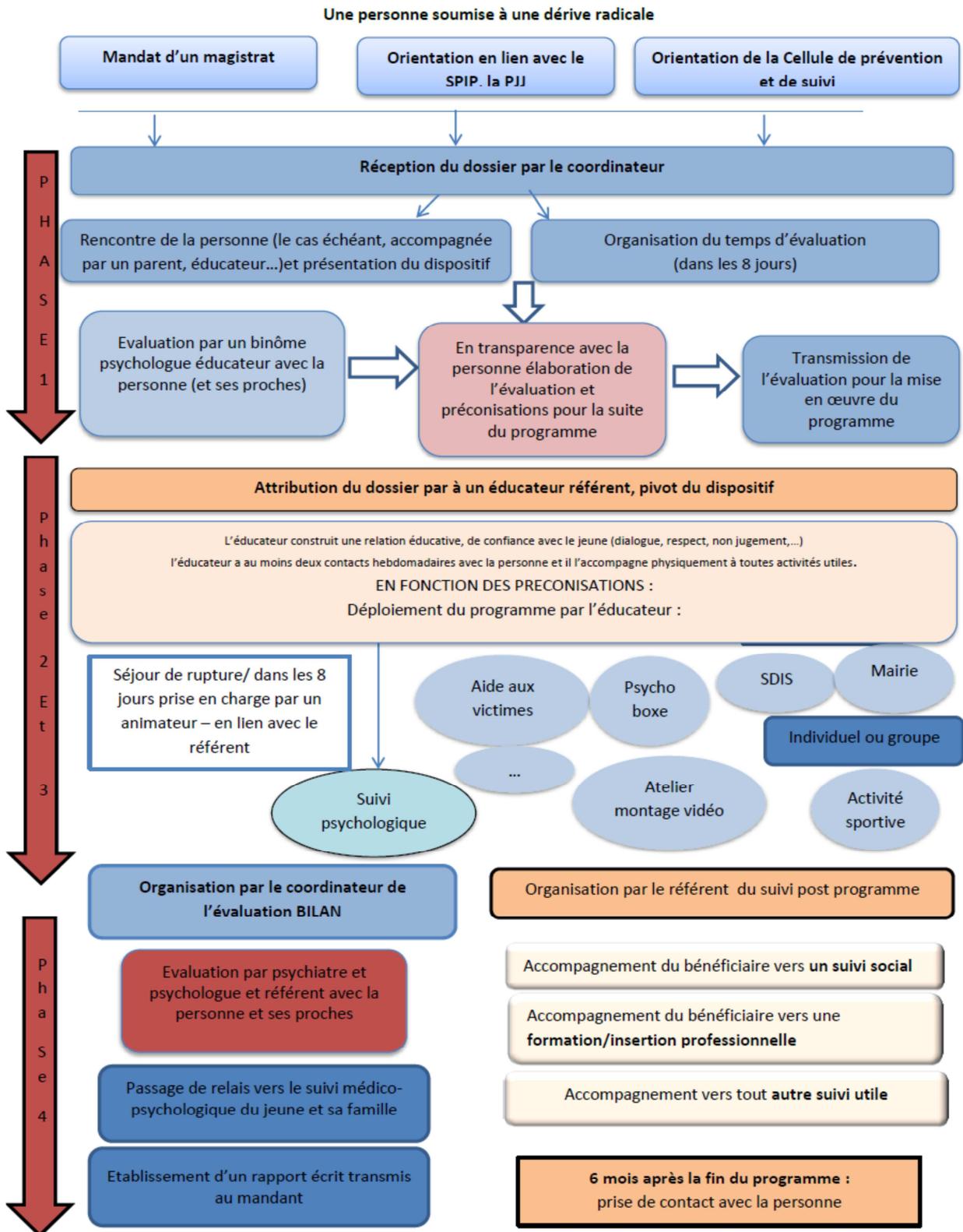
protection judiciaire de la jeunesse Grand-Est, la direction interrégionale des services pénitentiaires Est-Strasbourg et le groupe hospitalier de la région de Mulhouse et sud Alsace.

Le programme, confronté aux publics auquel il est destiné, a été amené à évoluer par rapport à l'épure initiale. En particulier, l'angle de vue n'est plus exclusivement celui de la dérive sectaire, dans la mesure où celle-ci est loin de concerner la majorité des personnes concernées. Selon qu'il y ait ou non emprise mentale, le traitement n'est pas le même. Dans tous les cas, la plus grande difficulté est de créer un lien de confiance mais, dans l'hypothèse d'une emprise mentale, un séjour de rupture de plusieurs mois peut être nécessaire pour couper l'individu de son milieu. La difficulté est alors de trouver une structure d'accueil adéquate. Autre évolution : prévu au départ pour durer environ trois semaines, le programme se révèle trop court dans de nombreux cas, ne serait-ce que pour la phase de suivi, après le programme proprement dit. Enfin, le programme a été étendu au tribunal de grande instance de Colmar.

**Vos rapporteurs notent le caractère très prometteur de ce programme expérimental, qui pourrait servir de modèle à d'autres initiatives.** Sa force provient en particulier du **très fort volontarisme des autorités publiques** qui en sont à l'origine, en l'espèce la cour d'appel de Colmar, dont les magistrats du parquet et du siège ont su se mobiliser **au-delà des cloisonnements classiques**. Elle est aussi issue de la **capacité de mobilisation de nombreux partenaires** qui non seulement fournissent des moyens mais surtout permettent de bénéficier d'approches diversifiées et fait fond d'expériences professionnelles qui s'enrichissent réciproquement. Enfin, **l'organisation de l'association responsable qui délègue des moyens adéquats** tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif est un élément très encourageant.

Il reste néanmoins à établir un protocole d'évaluation du programme tant individuel que global.

### Schéma du dispositif de prévention de la Cour d'appel de Colmar



*b) L'exemple du Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus (CAPRI) de Bordeaux*

À l'automne 2015 a vu le jour, avec l'aide de la préfecture, le Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus (CAPRI), sous l'impulsion de la Fédération musulmane de la Gironde, de l'imam Tarek Oubrou, d'un élu de Bordeaux, Marik Fetouh, adjoint au maire en charge de l'égalité et de la citoyenneté, de la Société de recherche et d'analyse en emprise mentale (SFRAEM), dirigée par l'avocat Daniel Picotin. Son président est le vice-président de la Fédération musulmane de la Gironde.

Ce centre, de taille modeste (4 salariés à temps plein), a la particularité de proposer une **approche pluridisciplinaire du phénomène de radicalisation** en mêlant, selon les besoins, les compétences de psychiatres et psychologues, de juristes, mais aussi de personnalités religieuses. **Cette dimension religieuse assumée, reprise du modèle britannique, est une autre de ses spécificités, qui ne fait pas nécessairement l'unanimité.**

Selon ses initiateurs, une typologie des personnes radicalisées peut être schématiquement dessinée en 3 volets : il peut s'agir d'individus fragiles psychologiquement ou en rupture avec leur famille, à qui une aide psychologique, des éléments de thérapie personnelle ou familiale peuvent être proposés. « *Parfois, dans ces cas-là, une thérapie familiale accompagnée de conseils d'un psychologue suffit* ». Il peut s'agir, comme dans le cas d'une dérive sectaire, d'une emprise mentale d'un prédicateur, d'un ami ou d'un groupe d'amis. Dans cette hypothèse, la rupture avec le manipulateur et la reconstruction des liens affectifs et sociaux de l'individu sera privilégiée. Cependant, il semble que ces cas soient rares<sup>1</sup>. Il peut s'agir d'un sentiment de discrimination et de rejet par la société ; le CAPRI peut alors proposer une intervention théologique « *On peut leur proposer une autre vision de l'islam et réexpliquer certaines notions coraniques comme le jihad, qui est l'effort du croyant pour s'améliorer.* »<sup>2</sup>

Le CAPRI est financé par la préfecture et le Comité interministériel de prévention de la délinquance, les collectivités locales (mairie de Bordeaux, conseil départemental de la Gironde, conseil régional de Nouvelle Aquitaine) et la Protection judiciaire de la jeunesse. Le local est mis à disposition par Bordeaux Métropole.

---

<sup>1</sup> Marc Leplongeon, « À Bordeaux, le dialogue pour lutter contre la radicalisation islamiste (6/6) », *Le Point.fr*, 13 juin 2016.

<sup>2</sup> Propos de Marik Fetouh in Stéphanie Lacaze, « Un (discret) centre anti-radicalisation islamiste lancé à Bordeaux », *Libération*, 9 janvier 2016.

*c) Le suivi individualisé des jeunes et l'accompagnement de leurs familles  
par la ville d'Orléans*

Outre une importante action de formation et de sensibilisation contre la radicalisation, qui a concerné 1 000 personnes en un an, dont les modérateurs et parents relais dans les quartiers prioritaires de la ville, les éducateurs spécialisés et techniques, des animateurs associatifs, des gardiens d'immeubles, des enseignants, la ville d'Orléans s'est fortement mobilisée dans le suivi de jeunes radicalisés et l'accompagnement de leurs familles.

Le repérage de ces jeunes se fait par la cellule départementale auprès du préfet, par l'Éducation nationale, mais aussi par les relais municipaux sur le terrain. La métropole peut notamment s'appuyer sur un réseau de 25 médiateurs et 120 parents relais dans les quartiers prioritaires de la ville, ce qui permet de détecter les jeunes en rupture sociale, amicale et scolaire.

Deux éducateurs de la ville ont été formés et se consacrent à plein temps à cette mission d'accompagnement. L'objectif est d'aider le jeune et sa famille, afin de mettre fin à la situation de rupture, notamment familiale et parentale.

Les parents peuvent également bénéficier d'un groupe de parole qui se réunit toutes les six semaines, leur permettant d'apaiser leurs inquiétudes, de se rendre compte qu'ils ne sont pas les seuls dans cette situation, alors même qu'ils se sentent souvent perdus, et de suivre ensemble l'évolution de la situation.

Le suivi des jeunes est, pour sa part, strictement individualisé. Un suivi en groupe fait en effet courir le risque important d'une radicalisation entretenue et accentuée entre les jeunes. Il s'agit de rassurer le jeune sans porter de jugement sur son comportement, d'instaurer un dialogue, de le libérer des emprises quasi-sectaires qui peuvent s'exercer sur lui, afin de l'aider à retrouver une vie normale, à reprendre ses études,...

9 jeunes font actuellement l'objet d'un suivi individualisé depuis un an.

*d) La construction de réseaux territorialisés pluridisciplinaires à  
Strasbourg*

La Ville de Strasbourg s'est mobilisée en matière de prévention de la radicalisation suite aux attentats de 2015. Ainsi, peu après janvier 2015, une conférence citoyenne a été organisée pour permettre l'expression des habitants. La ville de Strasbourg a par ailleurs été la première à désigner un adjoint au maire, M. Olivier Bitz, disposant d'une délégation spécifique et responsable de « *la coordination des actions de la Ville en matière de prévention de la radicalisation violente* ». La Ville de Strasbourg s'est également intéressée aux travaux du Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence de Montréal, selon lesquels la radicalisation naît de la rencontre entre un terreau et une offre de radicalité. Si « la lutte contre l'offre de

radicalité ne ressort pas de la compétence des collectivités territoriales mais de l'État », la commune peut agir sur le terrain, notamment au travers de ses compétences de droit commun, d'autant plus que, par délégation, la ville de Strasbourg exerce les compétences sociales du département.

La Ville de Strasbourg peut également s'appuyer sur de nombreux partenaires associatifs qui se sont mobilisés dès 2014 sur le sujet de la radicalisation. Ce sont ainsi des associations généralistes, comme la Maison des adolescents, ou l'association Aide enfance en danger, qui ont acquis une véritable compétence en la matière. Un plan de prévention de la radicalisation a été élaboré et est constitué de cinq axes. L'axe trois vise notamment à la mobilisation de acteurs locaux par la construction de réseaux territorialisés pluridisciplinaires pour prévenir le risque de rupture.

Ces réseaux territorialisés visent à prévenir le risque de rupture des individus et le basculement dans la radicalisation. Il s'agit d'améliorer le recueil et le partage d'information sur des situations individuelles et collectives.

En effet, dans un quartier, un jeune peut brutalement modifier son comportement, ne plus se rendre dans son club de sport ou dans les associations qu'il fréquente habituellement, ses résultats scolaires évoluer. Pris isolément, ces signaux n'ont pas nécessairement une signification. Mais lorsqu'un jeune rompt avec l'ensemble de ses affiliations dans un temps très court, on peut se poser des questions sur sa radicalisation. C'est la raison pour laquelle les acteurs d'un quartier doivent pouvoir partager leurs informations. Il s'agit ensuite d'élaborer des diagnostics croisés des situations individuelles en identifiant les actions les plus susceptibles d'être efficaces, et de proposer des modes d'orientation et d'accompagnement pluridisciplinaire. L'acteur le plus susceptible de recréer un lien avec le jeune sera désigné. Le but est d'intervenir le plus tôt possible sur des difficultés qui ne relèvent pas encore de la radicalisation mais qui peuvent constituer un terrain. À l'échelle des quartiers, c'est une réponse collective qui doit être apportée.

Cet axe est mis en œuvre pour l'instant à titre expérimental dans deux quartiers de la politique de la ville : Spach et Elsau. L'objectif est d'avoir pour la fin de l'année 2017 un développement de ces réseaux dans l'ensemble des quartiers de la ville.

#### **4. Le rôle spécifique des départements en matière de protection de l'enfance**

Les départements sont compétents en matière de protection de l'enfance. Si certains d'entre eux semblent hésiter à se saisir de la question de la radicalisation des mineurs à ce titre, d'autres, comme les Alpes-Maritimes ou le Val-de-Marne, se sont engagés dans une politique volontariste et

réactive qui, du reste, s'inscrit dans la nécessité de se préparer au retour de Syrie ou d'Irak de familles avec enfants ou de mineurs isolés.

*a) Le plan global de lutte contre la radicalisation du département des Alpes-Maritimes*

Le département des Alpes-Maritimes est marqué par une forte radicalisation, illustrée par le fait que 10% des jeunes Français impliqués dans des actions djihadistes en seraient issus. Face à cette situation, le département a engagé une réflexion globale sur la mobilisation de ses compétences légales pour lutter contre la radicalisation. En avril 2015, il a ainsi lancé un plan global, dont il a déjà été question, articulé en 5 axes fondés sur les attributions du conseil départemental en matière de protection de l'enfance :

- former et informer les professionnels et les publics ;
- prévenir et sécuriser les lieux d'accueil du public ;
- détecter, repérer, évaluer et transmettre les informations préoccupantes signalées ;
- prévenir, accompagner et agir sur les situations identifiées de radicalisation ;
- gérer l'accès aux droits et aux prestations.

**En matière de prise en charge de jeunes mineurs, le département des Alpes-Maritimes a choisi une démarche volontariste qui consiste à considérer que la radicalisation met en danger les mineurs qui y sont exposés.** Il a donc formé des personnels spécialisés pour assurer une prise en charge adéquate de ces cas.

Par ailleurs, il a mis en place trois outils spécifiques de prise en charge :

- des mesures d'urgence éducative (MUE) qui consistent, en cas de « crise », c'est-à-dire de nécessité d'intervention rapide, en un soutien encadré par une association assorti d'un suivi psychologique ;
- des contrats d'accompagnement parental (CAP) fondés sur un suivi de 6 mois, à raison de 25 heures par mois, avec recours à une équipe psychologique et à un « contre-discours » ;
- une assistance éducative renforcée à domicile (AED renforcée), plus classique, modulable selon les besoins, pouvant être conjuguée avec un séjour de rupture, à une médiation parentale...

Les cas les plus graves, avec notamment risque de passage à l'acte, sont transmis au parquet, qui peut mandater le département pour mettre en place cette fois des mesures judiciaires.

**Une autre spécificité du département des Alpes-Maritimes est de prévoir une prise en charge « négative » de certains radicalisés. Ainsi**

**procède-t-il à des retraits d'attribution au RSA** dès lors que les conditions juridiques le rendent possible, en particulier lorsque la résidence stable du bénéficiaire sur le territoire national n'est plus assurée. Pour lutter contre les fraudes sociales, fréquemment pratiquées par les individus radicalisés, le département a par ailleurs créé, à l'instar de plusieurs collectivités, des brigades de lutte contre la fraude au RSA.

*b) La prise en charge des mineurs par le département du Val-de-Marne*

Le département du Val-de-Marne a la particularité de compter sur son territoire l'aéroport d'Orly, qui génère des flux vers les zones de combat. Par ailleurs, certaines villes de ce territoire sont fortement touchées par la radicalisation. Isabelle Santiago, vice-présidente du conseil départemental, représentant l'Assemblée des Départements de France, entendue par vos rapporteurs<sup>1</sup>, a ainsi noté que « *certaines villes sont des bastions de la radicalisation, avec 20 évaluations de mineurs (au titre de la protection de l'enfance) par mois.* ».

**Le département travaille donc depuis 2015 à la prévention et à la lutte contre la radicalisation des mineurs. Son service de la protection de l'enfance prend en charge l'évaluation des enfants signalés.** Cette évaluation est faite en moins de 48 heures puis transmise au parquet et à la préfecture pour mesures éventuelles.

Le Val-de-Marne a cependant été récemment confronté à une volonté des personnels fonctionnaires d'exercer un droit de retrait de cette activité d'évaluation, suite à l'assassinat de policiers à Magnanville (13 juin 2016). Il est donc contraint de lancer un appel à projet pour confier cette mission à des associations habilitées.

## **5. Une mise en réseau internationale**

Plusieurs collectivités se sont rapprochées des réseaux internationaux de villes qui travaillent à la prévention et à la lutte contre la radicalisation. C'est une démarche importante pour ne pas rester isolées et prendre connaissance des multiples initiatives qui existent à l'étranger.

Parmi ces réseaux, il convient notamment de citer le Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS) qui a mis en place les projets LIAISE (*Institutions locales contre l'extrémisme violent*) I et II, dont l'objectif est de renforcer la capacité des autorités locales et régionales européennes à

---

<sup>1</sup> Table ronde organisée avec les associations d'élus locaux, Sénat, 24 novembre 2016.

prévenir et à lutter contre la radicalisation menant à l'extrémisme violent<sup>1</sup>. Son représentant en France est le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) qui a joué et joue encore un rôle important pour diffuser les bonnes pratiques en matière de prévention de la délinquance.

De son côté, le *Radicalisation Awareness Network* (RAN) de la Commission européenne est un réseau de praticiens (enseignants, travailleurs sociaux, policiers...) qui travaillent directement et au quotidien avec les personnes exposées au risque de radicalisation. Le RAN a mis en place un centre de ressources, le Centre d'excellence du RAN, ainsi que plusieurs groupes de travail.

Vos rapporteurs notent par ailleurs l'intérêt de certaines institutions et réseaux constitués aux Émirats arabes unis, État en pointe dans la lutte idéologique contre le djihadisme. Il en va ainsi du centre *Sawab*, qui œuvre depuis 2015 à l'élaboration et la diffusion d'un contre-message, *via* les réseaux sociaux, dénonçant la stratégie de désinformation et les contre-vérités que véhiculent les groupes extrémistes. Par ailleurs, les Émirats arabes unis soutiennent et accueillent l'initiative *Hedayah*, organisation internationale sise à Abu Dhabi, depuis décembre 2012 et regroupant 15 États. Née de la volonté des 29 États du *Global Counter Terrorism Forum* (GCTF)<sup>2</sup>, *Hedayah* a pour ambition de devenir le premier centre international d'expertise de partage de bonnes pratiques pour contrer l'extrémisme violent. *Hedayah* propose dans ce cadre notamment des modules de formation (en direction des journalistes, des élus, des magistrats, des diplomates...) ou encore des programmes de diffusion de contenus en ligne qui combattent la propagande terroriste. Ces éléments ont été largement évoqués au cours d'un déplacement à Abu Dhabi<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A l'heure actuelle, LIAISE 2 réunit 29 organisations partenaires de 10 pays, 18 villes et trois régions, ainsi que quatre Forums nationaux et trois ONG thématiques : Alexandropolis (GR), Augsburg (DE), Bagneux (FR), Barcelone (SP), Bologne (IT), Bordeaux (FR), Brno (CZ)\*, Bruxelles (BE), Charleroi (BE), Düsseldorf (DE), Essen (DE), La Haye (NL), L'Hospitalet de Llobregat (SP), Liège (BE), Louvain (BE), Malmö (SE), Montreuil (FR)\*, Paris (FR), Reggio Emilia (IT), Rotterdam (NL)\*, Sarcelles (FR), Setubal (PT), Toulouse (FR), la Protection de la constitution de Bremen (DE), l'État de Bavière (DE), la Generalitat de Catalogne (ES), le Conseil départemental du Val d'Oise (FR), le Forum belge pour la Prévention et la Sécurité urbaine (FBPSU), le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), le Forum italien pour la sécurité urbaine (FISU), le Forum allemand pour la sécurité urbaine (DEFUS), la Confédération de la probation européenne (CEP), l'association allemande Ufuq et l'association Cultures Interactive (DE)\*.\*partenaires associés.

<sup>2</sup> Le *Global Counter Terrorism Forum*, ou Forum mondial de lutte contre le terrorisme, a été créé en septembre 2011 à New York par 29 pays et l'Union européenne. Son objectif est de développer une approche stratégique de long terme pour lutter contre le terrorisme et de prévenir les idéologies de l'extrémisme violent.

<sup>3</sup> Ce déplacement a pu avoir lieu grâce à Emmanuel Dupuy, président de l'Institut Prospective et sécurité en Europe (IPSE), et aux responsables du *think tank* émirien *Trends Research & Advisory*, en particulier de son président, Ahmed Al Hamli, et de son directeur de la recherche, Richard Burchill.

### C. UNE IMPLICATION QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE

Pour être intéressantes, ces initiatives ne combleront pas encore suffisamment les immenses besoins qui existent encore dans notre pays. Le nombre de personnels formés doit encore progresser et les formations elles-mêmes évoluer vers davantage de précision et de rigueur.

Certains territoires sont, pour un ensemble de raisons, mieux lotis que d'autres, et les initiatives sont très diverses et parfois peu comparables. Il revient à l'État mais aussi, pour les compétences qui sont les siennes, aux départements, d'aider les collectivités qui en ont le plus besoin à construire leur projet de lutte contre la radicalisation. **À cet égard, vos rapporteurs souhaitent relever l'initiative remarquable prise par le conseil départemental du Val-d'Oise, consistant à aider les mairies dans l'exercice de leur mission de contrôle des écoles hors contrat.**

Surtout, les pouvoirs publics sont face à un fort besoin de prise en charge d'individus signalés et de leurs familles, qui est à la hauteur de la progression du dispositif de signalement mis en place dans les territoires. La mesure 32 du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme de 2016 prévoit d'ailleurs de « *doubler d'ici deux ans les capacités de prise en charge des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation et de leurs familles.* »

**La difficulté en la matière est de disposer de modèles probants sur lesquels les pouvoirs puissent s'appuyer pour les prises en charge et qu'ils puissent transposer sur les territoires.** Or, même les plus séduisants peuvent se révéler moins efficaces qu'il n'y paraît. Il est aujourd'hui devenu indispensable de procéder à une véritable évaluation des initiatives locales.

Rien ne peut, en ce domaine, suppléer des évaluations sérieuses, c'est-à-dire menées conjointement avec des spécialistes et selon une méthodologie reconnue. **Vos rapporteurs estiment qu'il est urgent de mettre en place un protocole d'évaluation de certaines initiatives locales, ainsi qu'une réflexion sur les modalités de transplantation de celles qui paraîtront les plus prometteuses.** Par ailleurs, **tout programme de prévention devrait, pour bénéficier des fonds de l'État, comporter un volet d'évaluation dont la qualité serait examinée par une structure compétente en matière d'évaluation des politiques publiques.** Le FIPD devrait voir ses règles modifiées pour autoriser la prise en charge de ce volet évaluatif.

**Recommandation n° 1 :** Engager, en partenariat avec des spécialistes de l'évaluation des politiques publiques issus du monde de la recherche publique ou privée, un programme national d'évaluation des méthodes de prise en charge des individus en voie de radicalisation.

**Destinataires :** Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR), ministère de l'Intérieur, établissements d'enseignement supérieur.

**Recommandation n° 2 :** Tirer des évaluations réalisées un guide des bonnes pratiques « labellisées » en matière de prévention de la radicalisation.

**Destinataires :** SG-CIPDR, ministère de l'Intérieur, établissements d'enseignement supérieur.

**Recommandation n° 3 :** Lier le financement par l'État des programmes de prévention de la radicalisation à la présence d'un volet d'évaluation examiné par une structure compétente en matière d'évaluation des politiques publiques.

**Destinataires :** SG-CIPDR.

### III. S'APPUYER SUR LES ACQUIS DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE : VERS DES STRATÉGIES TERRITORIALES DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION

Si l'État a d'abord opté pour une démarche assez centralisée autour des préfets, pour des raisons d'urgence évidentes, il est temps désormais de revenir aux acquis de la prévention de la délinquance.

En s'inspirant des bonnes pratiques existantes, du capital d'expérience et de confiance constitué depuis plus de vingt ans, les collectivités territoriales peuvent et doivent passer à l'action pour s'approprier les champs de la prévention de la radicalisation et, à cet effet mettre en place de véritables stratégies territoriales de prévention de la radicalisation, en lien avec leur propre action de prévention de la délinquance.

#### A. DE LA TENTATION D'UN NOUVEAU DISPOSITIF CENTRÉ SUR L'ÉTAT À LA RÉAPPROPRIATION DES OUTILS DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

Dans un premier temps, à la recherche dans de brefs délais d'une méthode efficace pour l'identification de radicalisés susceptibles de commettre des violences, l'État a privilégié la construction d'un dispositif spécifique centré sur le préfet et n'associant que de loin les collectivités territoriales. Celles-ci étaient les grandes absentes du *Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes*, rendu public à l'issue du Conseil des ministres du 23 avril 2014.

La circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 avril 2014 sur la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles, qui en tirait les conclusions, voyait les collectivités exclusivement comme d'éventuels prestataires de service en matière d'accompagnement social. Les trois volets du dispositif concernaient, au niveau national, le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) et son numéro

vert, et le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) et, au niveau local, « *le rôle majeur des préfets* ».

Ce choix présentait l'avantage de la rapidité et d'une relative centralisation des informations. Il avait pour défaut de ne pas mobiliser les collectivités et de se priver de ce relais fondamental pour la mise en œuvre d'une politique publique d'ampleur. Par ailleurs, il conduisait à faire l'impasse sur des années d'expérience en matière de prévention de la délinquance, marquées par l'implication croissante des maires et un travail partenarial de plus en plus riche et confiant, même s'il n'était pas toujours, selon les territoires, sans accroc.

L'instruction du ministre de l'Intérieur du 19 février 2015 relative aux cellules de suivi dans le cadre de la prévention de la radicalisation a permis une première inflexion en demandant aux préfets d'associer les collectivités territoriales aux cellules départementales de veille sur la radicalisation. Elle n'était guère plus explicite et restreignait en fait le rôle des collectivités aux « politiques sociales ». De manière assez irréaliste, elle faisait d'ailleurs des services préfectoraux les « *interlocuteurs de proximité des familles* ».

**Il reviendra au Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) du 9 mai 2016 de véritablement prévoir un positionnement des collectivités plus conforme à leur importance.** Tout un chapitre du plan est consacré au renforcement du partenariat avec les collectivités territoriales. Il prévoit par exemple de proposer aux collectivités territoriales d'être représentées au sein du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) et de créer, au sein du secrétariat général du comité, une cellule nationale de coordination et d'appui à l'action territoriale ouverte aux sollicitations des collectivités. Le plan reconnaît par ailleurs un double apport des collectivités : « *la détection et le signalement des situations de radicalisation* » et « *la participation à la prise en charge sociale des personnes en voie de radicalisation et de leur famille* ».

**Les mesures du Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART)  
du 9 mai 2016 concernant les collectivités territoriales**

- proposer aux collectivités territoriales d'être représentées au Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) ;

- créer, au sein du secrétariat général du comité interministériel, une cellule nationale de coordination et d'appui à l'action territoriale ouverte aux sollicitations des collectivités ;

- proposer dans tous les départements un protocole opérationnel pour renforcer la complémentarité entre l'État et les conseils départementaux en matière

de protection des mineurs face au phénomène de radicalisation et accompagner les familles ;

- encourager les communes, intercommunalités et conseils départementaux à agir en matière de détection de la radicalisation et de prévention primaire dans le domaine socio-éducatif, à travers les dispositifs existants de prise en charge des jeunes (centres socio-culturels, stages de vacances, etc.) avec co-financement possible du FIPD ;

- inscrire avant la fin 2016, dans chaque contrat de ville, un plan d'actions contre la radicalisation, contractualisé entre l'État et la collectivité, qui s'ajoute aux trois volets de droit commun (cohésion sociale, cadre de vie/renouvellement urbain et développement économique/emploi). La contrepartie financière relevant de l'État sera assurée à partir du FIPD et des crédits de la politique de la ville ;

- développer un volet de prévention de la radicalisation au sein des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), partout où la situation l'exige. Lorsque la commune concernée dispose à la fois d'un contrat de ville et d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, les volets relatifs à la radicalisation seront soit conjoints, soit étroitement coordonnés entre les deux contrats ;

- renforcer la mobilisation de l'ensemble des acteurs, confronter les expériences et faciliter la diffusion des bonnes pratiques, en organisant une rencontre nationale des collectivités territoriales autour des enjeux de la lutte contre la radicalisation et de la prise en charge des personnes radicalisées. Cette réunion a été organisée le 24 octobre 2016.

**Si l'insertion progressive des collectivités dans le dispositif de prévention de la radicalisation semble progresser, la prise en compte des outils éprouvés de la prévention de la délinquance paraît encore fragile aux yeux de nombre de collectivités.**

Ici encore, dans un premier temps – et cela est compréhensible –, les pouvoirs publics se sont concentrés sur une action répressive destinée à briser les réseaux les plus dangereux et à éviter les attentats. Du reste, les autorités, comme de nombreux observateurs, ont été prises de court par le surgissement de violences : l'attaque de *Charlie Hebdo*, puis du *Bataclan*. L'absence complète du moindre élément sur la radicalisation, sur le fanatisme religieux et/ou idéologique ou encore sur les répercussions éventuelles en matière de délinquance de la situation internationale dans la *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017* témoigne à la fois de la difficulté du Gouvernement et des administrations à anticiper le phénomène comme de leur penchant premier de ne pas le traiter dans le cadre de la prévention de la délinquance.

Cette approche, même si elle s'explique au regard de la pression des événements, comportait toutefois deux inconvénients majeurs. En premier lieu, elle ne permettait pas de prendre en compte les décennies d'expérience de terrain des collectivités en matière de prévention. Surtout, les

**instruments juridiques de la répression pénale n'offraient pas la possibilité de saisir et de prendre en compte les signaux faibles d'une radicalisation dont la détection précoce se révélait pourtant indispensable.**

Dans une résolution d'octobre 2016, le Forum français pour la sécurité urbaine s'est fait le porte-parole des préoccupations de nombreuses collectivités locales en la matière. Regrettant que « *dans un certain nombre de territoires, la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente [ait] remis en question le fonctionnement des partenariats, notamment entre les collectivités locales et l'État* », le Forum appelait à renforcer le dialogue entre les différents niveaux territoriaux et à considérer les communes et les maires comme des « *partenaires de plein droit en première ligne* » et non comme de simples « *prestataires des services de l'État* ».

Comme on l'a vu, le *Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART)* du 9 mai 2016 infléchit la posture de l'État dans ce domaine aussi, comme ensuite les conventions signées avec l'AMF, France urbaine et Ville et Banlieue.

Plus globalement, les autorités de l'État ont désormais pleine conscience du rôle irremplaçable des collectivités sur le sujet, comme l'a illustré l'entretien accordé par le ministre de l'Intérieur à vos rapporteurs le 16 mars 2017.

**Recommandation n° 4 :** S'appuyer sur les acquis de plusieurs décennies de co-production de la sécurité et de la prévention dans les territoires et, à cet effet, mettre en place de véritables stratégies territoriales de prévention de la radicalisation, en lien avec les politiques locales de prévention de la délinquance, et intégrant diagnostic partagé, déclinaison en objectifs opérationnels et en programmes d'action...

**Destinataires :** Communes, intercommunalités et départements.

## **B. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE POUR UNE STRATÉGIE TERRITORIALE DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION**

Tirer les leçons de la prévention de la délinquance en matière de prévention de la radicalisation implique concrètement plusieurs éléments :

Il s'agit d'abord de reconnaître que **le champ géographique pertinent en la matière est la commune, ou l'intercommunalité**, en articulation avec le conseil départemental pour ses compétences sociales et avec la préfecture de département pour tous les aspects régaliens.

Il en résulte que les instances locales de la prévention de la délinquance, en particulier les CLSPD, doivent pouvoir être mises en

condition de traiter aussi de la prévention de la radicalisation. Vos rapporteurs reviendront sur ce point ultérieurement.

Il en résulte aussi que les services des conseils départementaux devraient pouvoir disposer de référents au sein de ces instances locales, tandis que les services infradépartementaux de l'État, en particulier les sous-préfets d'arrondissement, devraient être davantage impliqués dans cette prévention qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Un deuxième acquis de la prévention de la délinquance, à transposer en matière de radicalisation consisterait à **établir un diagnostic partagé** avec les services de l'État et les structures locales quant à la situation du territoire. **Ce travail est essentiel et ne saurait être efficace sans une relation de confiance forte entre les partenaires.** Concrètement, les maires et les élus référents doivent pouvoir s'appuyer sur le commissariat ou l'unité de gendarmerie territorialement compétente, ainsi que sur le Renseignement territorial, mais aussi sur les enseignants, les animateurs périscolaires, les personnels municipaux, les travailleurs sociaux... pour **dresser une cartographie fine des lieux de radicalisation, et mesurer autant que possible la nature de cette radicalisation** et les risques de déboucher sur des actes violents. Comme nous le verrons plus loin, ce diagnostic suppose que l'État délivre certaines informations aux élus.

**Un diagnostic partagé, c'est aussi un recensement des acteurs et dispositifs susceptibles d'être mobilisés sur le territoire.** Et qui dit acteurs mobilisables sur un sujet aussi difficile dit acteurs formés.

Une fois le diagnostic établi, il revient au maire, ou au président d'intercommunalité, de définir en concertation avec ses partenaires, une stratégie territoriale de prévention de la radicalisation. L'expérience de la prévention de la délinquance est ici particulièrement pertinente, dans la mesure où elle a clairement démontré l'inefficacité des stratégies vagues et abstraites et où, au contraire, elle a prouvé qu'une stratégie efficace devait obéir à au moins quatre critères :

- elle doit d'abord être correctement connectée avec le diagnostic ;

- elle doit ensuite être déclinée en objectifs opérationnels, c'est-à-dire précis et si possible chiffrés, ce qui implique qu'ils puissent être mesurables. Ils doivent aussi s'inscrire dans le temps, généralement dans le moyen terme (3 à 5 ans). Ainsi, si l'un des axes de la stratégie territoriale est la « prévention basculement des mineurs dans la radicalisation », des objectifs opérationnels pourraient être :

  - > *prendre en charge X% des mineurs en voie de radicalisation dans le cadre d'un accompagnement éducatif adapté* ;

  - > *réduire de X% le nombre de cas de mineurs déscolarisés au niveau de l'école primaire* ;

- à chaque objectif opérationnel doivent être associés un ou des programmes d'actions. De nombreuses collectivités ont désormais l'expérience des « fiches action », généralement structurées autour de 8 points :

1. Constats/Références
2. Objectifs généraux/Objectifs précis de l'action
3. Présentation succincte de l'action
4. Modalités de mise en œuvre
5. Désignation du responsable du projet
6. Identification des partenaires
7. Calendrier général
8. Indicateurs d'évaluation

- le quatrième critère consiste à **prévoir d'emblée des méthodes d'évaluation pour chaque action menée, mais aussi pour les grands axes et pour la stratégie prise dans sa globalité**. En la matière, vos rapporteurs ont pu constater que l'absence de méthodes d'évaluation consistantes est souvent un des points de fragilité des initiatives locales existantes. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où la culture de l'évaluation, dans ce domaine comme dans bien d'autres, n'est pas assez répandue dans notre pays, au contraire de ce qui existe en Grande-Bretagne, en Allemagne ou aux Pays-Bas.

**Recommandation n° 5 :** Insérer dans les stratégies territoriales de prévention de la radicalisation des modalités d'évaluation pertinentes.

**Destinataires :** Communes, intercommunalités et départements.

### ***C. QUEL PEUT-ÊTRE LE CONTENU D'UNE STRATÉGIE TERRITORIALE DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION ?***

Bien évidemment, toute stratégie doit être adaptée aux situations locales et aux moyens dont est dotée la collectivité. Cependant, il est important de préciser d'emblée que chaque acteur doit pouvoir s'appuyer sur des fondements solides, en particulier des compétences légales et réglementaires.

**Si le régalien, qui recouvre le renseignement et la surveillance mais aussi la police administrative et judiciaire, relève évidemment des compétences de l'État, les collectivités peuvent utilement intervenir dans**

**quatre champs.** Cet ensemble de domaines d'intervention potentielle reprend la pyramide de la « déradicalisation » issue de l'expérience danoise :



Source : Lars Erslev Andersen, « Terrorisme et contre-radicalisation : le modèle danois. », *Politique étrangère* 2/2015, p. 173-183

### **1. Les collectivités peuvent contribuer à détecter et à signaler les cas de radicalisation et les réseaux**

Cette contribution suppose en premier lieu la **mise en place d'un circuit de transmission et de premier examen des signalements** permettant de les faire remonter du terrain et d'en analyser la validité avant transmission éventuelle aux autorités compétentes.

**Un second prérequis est constitué par une formation adéquate des personnels** : ils doivent être en capacité de repérer des signaux même faibles, sans pour autant surréagir ou projeter leurs opinions personnelles sur des situations qui pourraient heurter leur morale mais qui, pour autant, peuvent ne pas être constitutives d'une radicalisation. L'ensemble de ces aspects se retrouve au cœur des réflexions lors de la mise en place de la cellule municipale d'échanges sur la radicalisation de Chalon-sur-Saône.

En la matière, vos rapporteurs tiennent à signaler le projet de centre de ressources de la ville de Sarcelles qui devrait permettre de former chaque année de nombreux personnels (cf. *supra*).

**L'expérience montre que l'attention des élus et des services ne doit pas exclusivement concerner les adolescents, mais qu'elle doit aussi se tourner vers les jeunes enfants (via la PMI) les personnes âgées ou handicapées, à propos desquelles un nombre croissant d'abus de faiblesse**

ou de pressions en lien avec la radicalisation a été signalé à vos rapporteurs, **ou encore les personnes chargées d'accueillir des enfants** dans le cadre de la législation sur la protection de l'enfance (familles d'accueil) ou d'autres dispositifs (assistantes maternelles, par exemple).

## **2. Les collectivités ont un rôle essentiel à jouer pour assurer une prévention primaire**

Cette prévention, dite générale, vise à agir sur les nombreux facteurs (éducation, culture, emploi, logement, loisirs, etc.) qui peuvent avoir un lien avec des comportements radicalisés. Dans ce domaine, les actions de prévention de la radicalisation gagneraient à rencontrer celles qui relèvent de la prévention de la délinquance, dans la mesure où elles seront largement congruentes.

Sans doute faudrait-il néanmoins davantage mettre l'accent sur des idéaux forts auprès des jeunes, en lien avec la communauté nationale. À cet égard, les programmes d'histoire, le travail autour de lieux de mémoire ou d'œuvres politiques, littéraires ou monumentales peuvent jouer un rôle important.

Le contrôle des subventions délivrées à certaines associations peut aussi constituer un axe de travail. On relèvera l'initiative prise en juillet 2016 par le conseil régional d'Île-de-France qui conditionne l'octroi des subventions régionales aux associations sportives au respect d'une charte de la laïcité et des valeurs de la République.

Plus généralement, la considération envers ces valeurs, par exemple en matière d'égalité homme-femme ou de respect des institutions, doit faire l'objet d'une attention particulière dans tous les lieux d'accueil du public qui relèvent des collectivités territoriales et être l'occasion de rappels pédagogiques.

## **3. Selon certaines modalités, les collectivités peuvent mettre en place des éléments de prévention secondaire**

Plus ciblée, cette prévention est dirigée vers des groupes ou des populations en voie de radicalisation ou qui présentent un risque particulier de radicalisation.

Il pourrait par exemple s'agir, selon les cas, d'organiser des stages de rupture à destination de jeunes qui subiraient une emprise mentale avérée, ou des stages de citoyenneté pour des individus en recherche de leur positionnement dans la société, ou encore de dispenser des formations qualifiantes pour des personnes sorties du système scolaire sans diplôme.

De manière plus ambitieuse, une approche des questions religieuses autour de la tolérance, de la nécessaire contextualisation de l'écrit, de

l'importance de l'exégèse peut aussi être intéressante. En la matière, une collaboration avec des représentants des différents cultes pourrait être judicieuse, en particulier si elle se place dans le cadre du dialogue interreligieux.

La voie est cependant étroite entre une sorte « d'indifférence » inadaptée au fait religieux, surtout s'il est prégnant dans le territoire concerné, et la tentation de cogérer certains aspects de la prévention ou certains lieux avec des représentants plus ou moins officiels du culte musulman, qui doit être proscrite.

Ce choix de la prévention secondaire ciblée sur certaines populations est particulièrement net en Grande-Bretagne, dont le système, il est vrai, est difficilement comparable à celui de la France, ou en Belgique, plus proche par bien des aspects.

#### **L'exemple de Vilvorde : un programme dirigé vers les musulmans de la ville**

Vilvorde, ville néerlandophone limitrophe de Bruxelles est peuplée par plus de 42 000 habitants, dont un grand nombre d'origine étrangère, en particulier du Maroc.

Elle a d'abord été citée à de nombreuses reprises comme l'une des principales villes de départ vers la Syrie<sup>1</sup>. En 2012 et 2013, une trentaine de jeunes de cette ville, embrigadés notamment par les prédicateurs de *Sharia4Belgium*<sup>2</sup>, organisme salafiste très présent en Flandres, et en particulier à Anvers, sont partis pour la Syrie ou l'Irak pour rejoindre les rangs de groupes affiliés à *Al-Qaïda* ou à l'organisation État islamique.

Les prêcheurs de *Sharia4Belgium* se sont fréquemment rendus à Vilvorde pour y recruter de jeunes délinquants (parfois engagés dans l'action criminelle dès l'âge de 11 ans) ainsi que des jeunes vulnérables, en dénonçant des discriminations dont seraient victimes les jeunes musulmans en Belgique.

Face à cette situation, le bourgmestre, alerté par la sûreté de l'État et conscient des fortes interactions entre groupes de jeunes de quartiers communautarisés en Belgique comme en France, a le premier lancé un débat public sur la question, en dépit des réticences de son propre parti ; qui mettait en avant le risque

<sup>1</sup> Voir par exemple, « Les enfants perdus du djihad », *Lefigaro.fr*, 21 février 2014, « De Vilvorde à la Syrie, comment de jeunes Belges rejoignent le jihad », *AFP Infos Mondiales*, 22 octobre 2014, « La ville d'où sont partis les premiers djihadistes », *Le Soir*, 2 février 2015, « La situation est explosive à Vilvoorde : les musulmans radicaux considèrent les demandeurs d'asile syriens comme des lâches! », *rtl.be*, 26 août 2015.

<sup>2</sup> *Sharia4Belgium* est une organisation djihadiste salafiste belge, dirigée notamment par Fouad Belkacem. Au travers d'une propagande agressive, elle dénonçait la démocratie et appelait à transformer la Belgique en califat islamique. Lors d'un procès qui s'est ouvert le 29 septembre 2014 à Anvers, l'organisation a été reconnue comme terroriste pour avoir constitué une importante filière de recrutement djihadiste. Fouad Belkacem a été condamné à 12 ans de prison et à une amende de 30 000 euros. Les autorités belges ont entamé à son encontre une procédure de déchéance de nationalité.

de « stigmatisation ». Dès 2013, il a lancé un vaste programme de prévention de plusieurs volets, parmi lesquels :

**La création d'une structure administrative locale anti-radicalisation**, confiée à une islamologue formée à l'Université catholique de Louvain, comme « fonctionnaire en charge de la radicalisation et de la polarisation ». Ce service s'est progressivement structuré et compte, outre sa responsable, trois agents à temps plein.

Le premier est plus particulièrement chargé de la sensibilisation du tissu local à la problématique de la radicalisation (écoles, structures médicales...), les deux autres ont davantage pour mission d'apporter un soutien aux organisations qui en ont besoin et aux familles, ainsi que de nouer des partenariats.

**Cette structure administrative est adossée à la plateforme locale de suivi de la radicalisation qui prend la forme d'une CSIL** (Cellule de sécurité intégrée locale), équivalent d'un CLSPD français, et qui fédère autour du bourgmestre et du chef de corps de la police locale, qui lui rend compte, les différents partenaires de la lutte contre la radicalisation. À Vilvorde, cette plateforme suit le parcours d'environ 130 jeunes.

Le bourgmestre s'astreint, avec le soutien du service antiradicalisation, à **rencontrer personnellement le maximum de familles concernées**, au cours de soirées d'information ou de visites à domicile.

**Un échevin (conseiller municipal) d'origine musulmane**, très connu parmi les habitants originaires du Maroc, a été désigné.

**La ville travaille avec la mosquée**, marquée par le salafisme quoique d'une variante très traditionnelle. Il s'agit pour elle de toucher les jeunes musulmans et de s'appuyer sur la communauté musulmane pour sensibiliser ses membres au problème de la radicalisation et pour obtenir une collaboration des familles au travail de la police ;

**La forte polarisation entre la police et certains jeunes musulmans est traitée au travers d'un programme spécifique, intitulé « Second Wave »** très prometteur. Son objet est de réduire les conflits existant entre les autorités (le plus souvent représentées par la police) et les jeunes exposés au risque de radicalisation. Il s'agit aussi de favoriser la pensée critique parmi les deux groupes et d'améliorer leurs relations.

Concrètement, le projet s'articule autour de 4 axes :

1°) des sessions de formation pour la police locale sur la radicalisation et les motivations de jeunes à y participer ;

2°) des rencontres bilatérales entre la mairie et les jeunes d'une part, et avec les policiers d'autre part, pour réduire les tensions entre ces deux groupes ;

3°) des rencontres organisées par le maire entre la mairie, les jeunes et la police locale ;

4°) le projet *Second Wave* à proprement parler, qui consiste en des rencontres entre la police et les jeunes, sous forme de groupes de débat dont les

jeunes choisissent l'ordre du jour. Pendant les réunions, les deux groupes exposent leurs préoccupations et débattent de différents thèmes selon la méthode de la pensée critique.

Les rencontres sont animées par le service Jeunesse de la mairie, ainsi que par un professionnel d'une association locale qui travaille avec les jeunes de la ville. Les partenaires du programme, dont le budget s'établit à 8 000 €<sup>1</sup>, sont les dirigeants religieux communautaires, les associations locales, la police locale et la mairie de Vilvorde.

À ce stade, le programme fait l'objet d'une très bonne évaluation, marquée par une forte réduction des tensions entre les participants.

Aujourd'hui, la ville est davantage présentée comme un exemple pour ses actions en la matière, et appartient au réseau LIAISE (*Local institutions against extremism*), développé en Europe par le Forum européen pour la sécurité urbaine.

Parmi les éléments de prévention secondaire à mettre en place impérativement figure le contrôle, en lien avec les services académiques, de la **déscolarisation** des enfants et, concomitamment, de **l'ouverture et du fonctionnement des écoles hors contrat**. Le maire dispose d'une série de compétences en la matière, qui ne sont pas toujours exercées à plein.

Parmi ces compétences figurent :

↳ **Le contrôle de l'ouverture d'un établissement d'enseignement primaire ou technique** : le maire reçoit la désignation des locaux et la déclaration d'intention, remet un récépissé de cette dernière et l'affiche pendant 1 mois. Pour les établissements du premier degré, le maire (comme l'autorité académique) doit tenir un registre spécial destiné à recueillir les déclarations. Au titre du code de l'éducation, le maire dispose d'un délai de 8 jours pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement dans hypothèse suivante : « *les locaux ne sont pas convenables, pour des raisons tirées de l'intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène* ». Au-delà de 8 jours, le silence du maire vaut accord pour l'ouverture.

↳ **Le contrôle du fonctionnement d'un établissement** : le maire partage, notamment avec l'autorité académique, des compétences en matière d'inspection des établissements portant sur la moralité, l'hygiène, la salubrité et l'exécution des obligations imposées à ces établissements<sup>2</sup> par le présent code. Ce contrôle porte aussi sur l'enseignement pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la Constitution, aux lois, et notamment à l'instruction obligatoire.

Le maire, à l'instar du préfet, est compétent pour décider de la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement pour des motifs liés à l'ordre public. De même, le maire peut demander une inspection au titre de ses compétences générales en matière de prévention sanitaire et sociale

<sup>1</sup> Locaux, restauration, expertise de l'association qui participe au groupe de débat, intervenants extérieurs et activités.

<sup>2</sup> Comme les titres exigés des directeurs et des maîtres.

(risque incendie, inspection du travail, services d'hygiène et vétérinaires pour la sécurité des aliments...). Les législations relatives à ces contrôles prévoient la possibilité de prononcer une fermeture immédiate, temporaire ou définitive, de l'établissement.

Il faut ajouter que si les agents qui contrôlent l'établissement constatent des faits et agissements susceptibles de constituer un crime ou un délit, ils doivent en donner avis sans délai au procureur de la République et lui transmettre tous les renseignements et textes qui y sont relatifs. Si les agents constatent que la santé, la sécurité ou la moralité d'un ou de plusieurs enfants mineurs sont en danger, ou si les conditions de leur éducation ou de leur développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, ils doivent faire un signalement auprès du service de l'aide sociale à l'enfance et, en cas d'urgence ou de particulière gravité, auprès du procureur de la République.

↳ **Le contrôle de l'obligation scolaire.** L'article L. 131-2 du code de l'éducation prévoit que « *l'instruction obligatoire peut être donnée soit dans les établissements ou écoles publics ou privés, soit dans les familles [...].* ». Cependant, les personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation scolaire doivent procéder à son inscription dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou bien déclarer au maire et à l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, qu'elles lui feront donner l'instruction dans la famille (article L. 132-5 du code). Ces personnes sont par ailleurs tenues de déclarer au maire la scolarisation dans un établissement privé hors contrat. De son côté, le maire est destinataire de la liste des enfants résidant dans une commune et fréquentant un établissement d'enseignement scolaire. Cette liste est fournie par le directeur d'établissement « *dans les huit jours qui suivent la rentrée des classes* » et mise à jour « *à la fin de chaque mois.* ». Il dresse la liste de tous les enfants d'âge scolaire qui résident sur sa commune et signale à l'autorité académique les enfants soumis à l'obligation scolaire qui ne sont pas inscrits dans une école ou un établissement ou qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration d'instruction dans la famille.

↳ **Le contrôle spécifique de l'instruction dispensée dans les familles :** les enfants d'âge scolaire qui reçoivent l'instruction dans leur famille, y compris dans le cadre d'une inscription dans un établissement d'enseignement à distance, sont, dès la première année, l'objet de deux enquêtes : l'une à caractère pédagogique et l'autre à caractère social. La première relève de l'inspecteur d'académie - directeur académique des services de l'éducation nationale, et la seconde du maire. Cette enquête à caractère social vise à établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables de l'enfant pour donner l'instruction dans la famille et à vérifier que cette instruction est dispensée dans des conditions compatibles avec l'état de santé de l'enfant et le mode de vie de la famille. Elle est effectuée le plus tôt possible après la déclaration et doit être renouvelée tous les deux ans jusqu'aux 16 ans de l'enfant. Le résultat de cette enquête est communiqué à l'autorité académique. En principe, lorsque l'enquête

n'a pas été effectuée, elle est diligentée par le représentant de l'État dans le département.

#### **4. Enfin, les collectivités peuvent participer, mais dans un cadre bien défini, à des programmes de prévention tertiaire**

Ces programmes, dont le maître d'œuvre est l'autorité judiciaire, sont destinés à des personnes déjà radicalisées et/ou responsables d'actes violents. La collectivité peut en effet s'associer au travail, par exemple en fournissant des locaux, des financements, des débouchés pour des périodes de formation sur le terrain... L'exemple le plus emblématique est probablement le programme de prévention et de lutte contre la radicalisation développé par la Cour d'appel de Colmar depuis 2015 (cf. *supra*).

**Recommandation n° 6 :** Les stratégies territoriales de prévention de la radicalisation doivent comporter des modalités de détection et de signalement des cas de radicalisation et des réseaux concernés et contribuer à la prévention de la radicalisation très en amont (prévention primaire) et à l'intervention préventive à l'égard de groupes ou d'individus qui présentent un risque particulier de radicalisation (prévention secondaire). Elles peuvent, dans un cadre bien défini et en partenariat étroit avec les autorités de l'État, participer à des actions de prévention tertiaire destinées à des personnes déjà radicalisées.

**Destinataires :** Communes, intercommunalités et départements.



---

## LA NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE D'UN TRAVAIL PARTENARIAL ÉQUILIBRÉ

Face à l'ampleur du phénomène, à son insertion dans les territoires, aux risques qu'il fait courir à nos concitoyens et à la cohésion nationale, il va de soi qu'un travail partenarial doit être mené.

Les collectivités territoriales en sont généralement conscientes, et l'État les sollicite de manière croissante. Les responsabilités des uns et des autres doivent être claires, ainsi que le champ et les limites du partenariat (I). Par ailleurs, le cœur de la réussite est en la matière, comme pour la prévention de la délinquance, la construction d'une relation de confiance entre responsables des collectivités territoriales et représentants de l'État est essentielle, ce qui suppose une relation aussi équilibrée que possible (II).

### I. LE CHAMP DU TRAVAIL PARTENARIAL ÉTAT-COLLECTIVITÉS EST CLAIR

Si des hésitations ont pu exister, la répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales n'est plus aujourd'hui un sujet de débat. Il faut en effet distinguer une « zone » d'action régaliennne, qui revient clairement à l'État, d'un champ plus ouvert au partenariat où les collectivités peuvent intervenir avec profit pour les citoyens.

#### A. UNE ZONE RÉGALIENNE : LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La lutte contre le terrorisme est bien évidemment du ressort de l'État, qu'il s'agisse, en amont, des activités de renseignement et de surveillance ou, en aval, de répression pénale.

Ce qui semble une évidence théorique ne l'est pas forcément avec autant d'éclat sur le terrain. Par exemple, une collectivité pourrait être tentée, à l'occasion de la détection de signaux faibles de radicalisation, de « mener l'enquête » pour en savoir plus et de mobiliser pour cela certains services comme, à titre d'exemple, la police municipale.

La plus grande prudence doit être de mise, pour plusieurs raisons :

- le renseignement, surtout dans un domaine aussi spécifique que la lutte anti-terroriste, est un métier qui ne s'improvise pas ;

- il peut exposer élus et personnels à des risques qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer ;

- une action, fut-elle bien intentionnée, peut gêner une enquête en cours ou une surveillance par les services spécialisés.

En d'autres termes, **les collectivités n'ont pas à se substituer à l'État, et leurs élus n'ont pas à connaître d'éléments d'information qui ne relèvent que de l'État** et dont, du reste, ils ne sauraient que faire.

## **B. UN CHAMP OUVERT AU PARTENARIAT : LA LUTTE CONTRE LA RADICALISATION**

Le champ du partenariat possible est suffisamment large pour y consacrer l'exclusivité des ressources de la collectivité. En la matière, les collectivités territoriales, en particulier les communes et les départements, peuvent intervenir dans trois domaines essentiels qui recouvrent la prévention primaire, secondaire et tertiaire : le dispositif de signalement, le dispositif de prise en charge des individus, hors action policière et judiciaire, et l'exercice des compétences de droit commun de la collectivité.

### **1. Le dispositif de signalement**

La conduite à tenir en présence de signaux de radicalisation est d'abord, de la part des personnels concernés, d'en référer à l'autorité locale. Celle-ci devrait disposer d'un correspondant administratif (fonctionnaire responsable à la direction de la prévention ou de la tranquillité publique ou au cabinet du maire...) et/ou politique (maire-adjoint responsable de la sécurité, référent radicalisation du conseil municipal...).

L'autorité locale gagnerait alors à confronter les éléments rapportés aux indicateurs de radicalisation fournis par la préfecture et disponibles sur le site du SG CIPDR : <http://www.interieur.gouv.fr/SG-CIPDR/Prevenir-la-radicalisation/Prevenir-la-radicalisation/Indicateurs-de-basculement>

**Que la radicalisation soit avérée, ou que le moindre doute subsiste, l'autorité locale doit procéder à un signalement auprès des autorités compétentes.** Elle dispose pour cela de plusieurs canaux :

- l'appel téléphonique au numéro vert (0800.005.696) du Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) géré par l'UCLAT ouvert du lundi au vendredi de 9 heures à 18 heures ;

- le site internet [www.stop-djihadisme.gouv.fr](http://www.stop-djihadisme.gouv.fr), disponible notamment en dehors des heures d'ouverture du CNAPR ;

- directement auprès des services de police et de gendarmerie compétents du département et *via* l'appel au 17 ;

- en contactant le cabinet du préfet de département.

## **2. Le dispositif de prise en charge des individus en voie de radicalisation, hors action policière et judiciaire**

Il s'agit ici d'abord d'accompagner les familles, parfois désorientées par l'attitude de leurs enfants, mais aussi les jeunes eux-mêmes, dès lors qu'ils ne sont pas enracinés dans la radicalité religieuse et ne font pas l'objet d'une enquête de police ou d'une procédure judiciaire. Pour ce dernier cas cependant, des possibilités d'actions communes existent.

L'accompagnement peut être psychologique et contribuer à la mise en place d'un processus de déconstruction/reconstruction de la personnalité, il peut aussi être centré sur des actions de remobilisation et de resocialisation, voire de rescolarisation, ou encore sur des démarches de réinsertion professionnelle.

Des exemples concrets de prise en charge ont été présentés dans la deuxième partie de ce rapport.

## **3. L'exercice des compétences de droit commun de la collectivité**

Les collectivités disposent de très nombreuses compétences, (éducatives, sociales,...) qui peuvent jouer un rôle en matière de prévention de la radicalisation. Il reste que leur contenu n'est encore que rarement pensé et conçu en fonction de cet objectif. Selon la situation locale, la collectivité peut gagner à revisiter ses dispositifs de façon à leur donner une nouvelle orientation ou à les compléter. Quelques exemples sont présentés en deuxième partie du présent rapport.

# **II. UN DISPOSITIF PARTENARIAL DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION À TROIS NIVEAUX**

## ***A. L'IMPULSION NATIONALE : LE RÔLE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DU SG-CIPDR***

Le dispositif national de prévention de la radicalisation se décline aux niveaux central, départemental et local.

### **1. Le ministère de l'Intérieur, chef de file de la prévention de la radicalisation**

Eu égard à ses compétences, le ministère de l'Intérieur est naturellement chef de file en matière de prévention de la radicalisation, d'autant que le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation lui est rattaché.

Deux instances jouent un rôle particulier en la matière : l'État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) et l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

*a) L'État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT)*

Créé en juin 2015, l'État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) est directement rattaché au cabinet du ministre. Il a pour rôle de coordonner, d'animer et de contrôler à l'échelon central le suivi des personnes radicalisées pour s'assurer que celui-ci est bien effectif. À cette fin, l'EMOPT réunit des représentants de tous les services impliqués dans la lutte contre le terrorisme, qui organisent le partage de l'information et le travail en commun. L'EMOPT s'appuie très largement sur le Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

*b) L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), le CNAPR et le FSPRT*

L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) est, quant à elle, placée auprès du directeur général de la police nationale. S'agissant de ses fonctions relatives à la radicalisation, elle recueille les signalements reçus au Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) *via* le numéro vert et les formulaires internet du site [www.stop-djihadisme.gouv.fr](http://www.stop-djihadisme.gouv.fr). Elle centralise aussi les signalements provenant des États-majors de sécurité (EMS) des préfetures. Elle administre, grâce à l'ensemble de ces signalements, le Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

Par ailleurs, elle propose aux familles qui la contactent un accompagnement de premier niveau, grâce aux services d'une psychologue clinicienne, conseillère technique auprès des acteurs de prévention de la radicalisation.

Enfin, elle assure des formations et sensibilisations à la menace terroriste et aux signes de radicalisation auprès d'acteurs publics et privés, et notamment de collectivités territoriales. Le travail avec les élus locaux est, du reste, l'un de ses axes de développement.

## **2. Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), coordonnateur national**

Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'Intérieur. Il comprend le ministre de l'Intérieur, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur, le ministre chargé de la Recherche, le ministre de la Défense, le ministre chargé

de la Santé, le ministre chargé de la Famille, le ministre chargé des Droits des femmes, le ministre chargé de la Cohésion sociale, le ministre chargé du Travail, le ministre chargé du Logement, le ministre chargé des Transports, le ministre chargé de la Ville, le ministre chargé de la Jeunesse, le ministre chargé des Sports et le ministre chargé de l'Outre-mer<sup>1</sup>.

Le CIPDR dispose d'une équipe administrative permanente dirigée par un secrétaire général, lequel est placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur<sup>2</sup>.

Initialement chargé de coordonner la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance, le CIPDR a vu ses compétences étendues à la lutte contre la radicalisation. Dans ce domaine, son secrétariat joue un rôle important et qui peut intéresser les collectivités territoriales en matière de sensibilisation et de formation. Il dispense en effet des formations sur la prévention de la radicalisation durant une ou, plus souvent, deux journées, ouvertes aux personnels des collectivités. En 2016, il a organisé 16 sessions de formations (dont 6 étaient ouvertes aux élus et personnels territoriaux), qui ont bénéficié à près de 1 800 participants.

Par ailleurs, en lien avec le CIPDR, les préfets peuvent organiser des journées délocalisées de sensibilisation, généralement très suivies par les élus locaux.

Enfin, le CIPDR diffuse sur son site internet un certain nombre de supports de sensibilisation et de formation, dont un « kit de formation » de 125 pages : <http://www.interieur.gouv.fr/SG-CIPDR/Prevenir-la-radicalisation/Prevenir-la-radicalisation/Formation>.

En lien avec le Centre des hautes études du ministère de l'Intérieur (CHEMI), a été développé un cours complet et transversal en 12 modules, recouvrant différentes thématiques liées à la prévention de la radicalisation. Chaque module est composé d'une vidéo de 5 à 10 minutes, d'une fiche de synthèse et d'un quiz permettant de tester les connaissances acquises. Cet ensemble est disponible sur le site internet du CHEMI : <https://allchemi.eu/course/view.php?id=224>.

| Les 12 modules de la formation CHEMI |                         |    |                                      |
|--------------------------------------|-------------------------|----|--------------------------------------|
| 1                                    | Enjeux du Proche-Orient | 7  | Coordination préfecture/Conseil dép. |
| 2                                    | Détecter les phénomènes | 8  | Réinsertion professionnelle          |
| 3                                    | Opérer un signalement   | 9  | Réagir face à un discours radicalisé |
| 4                                    | Les réponses de l'État  | 10 | Les actions des communes             |
| 5                                    | Accompagner les proches | 11 | Dérive sectaire ?                    |
| 6                                    | Désengager une personne | 12 | Rôle des associations                |

<sup>1</sup> Article D132-1 du code de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Article D132-3 du code de la sécurité intérieure.

## **B. LA DÉCLINAISON LOCALE : LE PRÉFET PIVOT DÉPARTEMENTAL DE LA PRÉVENTION**

Les différents textes relatifs à la prévention de la radicalisation ont fait du préfet de département le pivot de cette politique publique. Dès la circulaire du 29 avril 2014, le ministre de l'Intérieur demandait aux préfets de mettre en place une cellule de suivi départementale. Sa composition et ses fonctions n'étaient pas clairement définies et, du reste, vos rapporteurs ont pu noter une certaine lenteur dans la mise en place de ces cellules, même dans des départements très concernés. À titre d'exemple, il a fallu attendre le 19 mars 2015 pour que cette cellule soit installée dans les Alpes-Maritimes ! Dans une instruction du 19 février 2015, le ministre de l'Intérieur s'étonnait de ce que certaines préfectures n'aient toujours pas constitué leur cellule de suivi, notant, en guise de « menace », que sa mise en place conditionnait l'octroi des crédits du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD).

**Le dispositif est désormais rodé dans la plupart des départements, même si ses contours peuvent varier en fonction des spécificités locales. Le principe général est l'existence d'une structure d'échanges sur l'identification des individus radicalisés et d'une autre structure davantage chargée de leur prise en charge « sociale ».**

**Dans le département du Bas-Rhin, ce dispositif a d'ailleurs évolué puisqu'initialement articulé autour de deux cellules de détection et d'accompagnement, il comporte désormais quatre cellules :**

- une **cellule « détection »**, composée des services préfectoraux, du parquet, du renseignement territorial, de la sécurité intérieure, de la gendarmerie nationale et d'un référent pour l'Éducation nationale. Elle a pour mission d'évaluer tous les signalements reçus, d'attribuer un chef de file à tous ceux qui sont pertinents et de réaliser les premières prises en charge, notamment par le parquet mineurs ;

- une **cellule « accompagnement »**, composée des services préfectoraux, du parquet, du conseil départemental, de représentants de la Ville de Strasbourg et de l'Eurométropole, de personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), de l'administration pénitentiaire, de l'Éducation nationale, des responsables des CLSPD de Saverne et de Bischwiller-Haguenau. Elle a pour tâche de s'assurer de la prise en charge personnalisée des personnes signalées et de leurs familles et d'en vérifier le suivi ;

- un **comité partenarial départemental**, présidé par le préfet et élargi à l'ensemble des acteurs institutionnels du département, qui a surtout pour objet de mobiliser ses acteurs et d'encourager à l'organisation d'actions de sensibilisation et de formation ;

---

- une **cellule « prévention »**, réunit deux fois par an, autour du secrétaire général adjoint de la préfecture chargé de la politique de la ville, les services préfectoraux, les élus en charge de la politique de la ville et des politiques de la jeunesse et de la prévention, les délégués du préfets, le directeur du contrat de ville Eurométropole, le coordinateur du contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole, les coordonnateurs des CLSPD et CISPD des communes ne disposant pas de contrats de villes, les référents des opérateurs publics et des services déconcentrés de l'État. Celle cellule vise à mobiliser et « coordonner » les dispositifs de détection et de prise en charge des radicalisés, de favoriser les échanges de bonnes pratiques, de coordonner les actions des acteurs associatifs, etc.

**Dans le département du Val-d'Oise**, on distingue trois structures :

**1)** Un comité départemental restreint, présidé par l'autorité préfectorale, rassemble, chaque semaine, préfet, directeur de cabinet, membres du cabinet, gendarmerie nationale, police judiciaire, services de renseignement, police de l'air et des frontières. Ce comité a quatre fonctions principales :

- il centralise et analyse les nouveaux signalements, veille au suivi des individus signalés, met en œuvre les mesures et de nouvelles instructions concernant les dossiers suivis ;

- il oriente les individus signalés vers un module de prise en charge ;

- il contribue à la mise en place des mesures urgentes (autorités judiciaires ou administratives), par exemple les interdictions de sortie du territoire ;

- il assure le renseignement du FSPRT : attribution du chef de file, état, insertion des notes,...

**2)** Un comité départemental élargi, à fréquence bimensuelle, est composé par le préfet, le procureur, les forces de sécurité, les services de renseignement, l'Éducation nationale, le représentant de la maison d'arrêt du Val-d'Oise (MAVO), le SPIP, la PJJ, le conseil départemental, les délégués du préfet, l'agence régionale de santé (ARS), la caisse d'allocations familiales (CAF). Ce comité assure :

- une remontée des informations relatives aux signalements réalisés et aux cas de radicalisations des partenaires ;

- des échanges d'informations sur le contexte local ;

- la mobilisation et l'entretien actif du réseau d'acteurs locaux.

**3)** Une cellule de suivi « Prise en charge des signalements et accompagnement des familles »

Supervisée par le préfet elle associe le procureur de la République, le cabinet du préfet, les forces de sécurité, les services de renseignement, le préfet délégué à l'égalité des chances, un représentant des maires du Val-d'Oise, la maison d'arrêt du Val-d'Oise, son aumônier musulman de la MAVO, le SPIP, la PJJ, le conseil départemental, l'Éducation nationale, la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), un psychiatre, des associations mandatées.

Son rôle est de veiller à la prise en charge des signalements et à l'accompagnement des familles ».

**En Saône-et-Loire**, la préfecture a mis en place trois instances se réunissant à des périodicités différentes et rassemblant des personnes différentes.

1) La réunion « ordre public et radicalisation » se tient toutes les semaines. Y participent le préfet et sa directrice de cabinet, le colonel du groupement de gendarmerie départementale, le service départemental des renseignements territoriaux, la direction départementale de la sécurité intérieure, et le délégué militaire départemental. Cette cellule étudie les cas nouveaux et analyse l'évolution des cas connue.

2) La cellule restreinte qui se réunit à un rythme mensuel. Elle regroupe outre les participants à la réunion « ordre public et radicalisation » le corps préfectoral (y compris les sous-préfets), les procureurs, le directeur du centre pénitentiaire de Varennes et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Elle étudie à chaque réunion une dizaine de cas, des dossiers alternant signaux forts et signaux faibles de radicalisation

3) La cellule partenariale qui se réunit après la cellule restreinte, également à un rythme mensuel. Outre les participants de la cellule restreinte, elle regroupe les référents de la direction départementale de la cohésion sociale, le directeur académique des services de l'Éducation nationale, l'ARS, la protection judiciaire de la jeunesse, le conseil départemental, la cellule de recueil des informations préoccupantes (enfance en danger), l'Union départementale des associations familiales (UDAF), des associations de soutien à la parentalité et de soutien psychologique, un imam, qui est également aumônier pénitencier. Il est désigné un référent de parcours pour chaque cas, ou un traitement local individualisé à mettre en place si celui-ci est adapté.

Le département souhaite également mettre en place **un réseau de psychologues** sur lequel la cellule partenariale pourra s'appuyer. Les groupes de traitement individuel sont une spécialité du département. Trois types de cas ont été prévus :

- le cas « jeune scolarisé » avec une coopération renforcée entre le sous-préfet, qui est chef de file, le maire, l'Éducation nationale, le cas échéant un imam, et un psychologue ;

- le cas « PJJ » : la Justice est alors chef de file. Elle peut bénéficier d'un appui du groupe de traitement pour les mesures qui ne sont pas encore mises en place. Il s'agit donc d'un accompagnement complémentaire à celui existant au sein de la justice. Les juges savent qu'ils peuvent s'appuyer sur ces ressources supplémentaires, des psychologues par exemple ;

- le cas « soutien de famille ».

Au 27 janvier 2017, 230 signalements ont eu lieu (depuis 2014), avec une très forte prédominance de majeurs (plus de 82%).

### **C. LA DÉCLINAISON LOCALE : LE MAIRE, ACTEUR DE TERRAIN**

Il revient à chaque maire de s'organiser pour faire face à la menace de radicalisation en ce qu'elle est une composante de la délinquance potentielle. Le maire est en effet chargé, sur le territoire de la commune, de l'animation et de la mise en œuvre de la politique de prévention de la délinquance (Article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure).

À cet égard, pour éviter les complications inutiles et assurer une intelligibilité des dispositifs, il est opportun, d'une part, que chaque maire, ou président d'intercommunalité pour les petites communes, se dote d'un référent (administratif et éventuellement politique) et, d'autre part, qu'il intègre la dimension de la radicalisation dans sa politique de prévention.

À cet effet, **les CLSPD et CISPD, lorsqu'ils existent, ont vocation à se saisir de la question. Leur mobilisation sur le sujet est probablement une occasion de les revigorer et de les adapter, par exemple en leur associant des personnalités disposant de compétences dans le domaine psychologique/psychiatrique et religieux, probablement aussi en privilégiant des réunions plus restreintes ou en évitant la multiplication des « grands messes » qui, le plus souvent, nuisent à l'efficacité des conseils.**

**Recommandation n° 7 :** Désigner au sein des communes et intercommunalités des référents « radicalisation » aux niveaux politique et administratif, en lien avec les responsables de la prévention de la délinquance et avec les référents des services de l'État.

**Destinataires :** Responsables des exécutifs locaux.

**Recommandation n° 8 :** Inscrire la radicalisation à l'ordre du jour des conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD) et adapter l'organisation et le fonctionnement de ces conseils à cette problématique.

**Destinataires :** Responsables des exécutifs locaux.

### **Belgique : l'expérience des cellules de sécurité intégrale locale (CSIL)**

Confrontées à une forte poussée de la radicalisation, les autorités belges ont souhaité renforcer l'implication des instances communales dans un contexte marqué par une décentralisation très poussée et les pouvoirs importants du bourgmestre sur la police locale.

Une circulaire ministérielle d'août 2015 encourage ainsi les bourgmestres à créer des cellules de sécurité intégrale locale (CSIL) pour permettre la bonne coordination de terrain des services concernés.

Cette CSIL est composée des membres choisis par le bourgmestre, généralement les services de police locale, et notamment du « chef de corps », qui dépend du bourgmestre ou, dans les zones pluricommunales du collège des bourgmestres, et de police judiciaire, les échevins responsables de la jeunesse et de la prévention, les services sociaux, de médiation...

Une CSIL comporte 3 plateformes distinctes :

- une plateforme stratégique qui fixe les orientations de la stratégie territoriale de lutte contre la radicalisation ;
- une plateforme tactique qui répartit les dossiers et les tâches, met en place les actions... ;
- une plateforme opérationnelle qui travaille sur les cas individuels.

Toutes les informations disponibles, y compris sur les *Foreign terrorist fighters* (terme utilisé en Belgique pour les djihadistes partis sur les zones de combat), sont partagées avec le bourgmestre, sauf si des impératifs opérationnels le rendent impossible ou inopportun. L'information en provenance des services de sécurité transite par les *task forces locales* (TFL), qui regroupent ses services sur le ressort d'un arrondissement judiciaire, puis par le chef de corps de la police locale.

### **D. LA QUESTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

Les structures intercommunales ont vu progressivement leurs compétences s'étendre à la prévention de la délinquance. Rappelons la situation actuelle.

La prévention de la délinquance relève **obligatoirement** de la structure intercommunale pour :

- les communautés d'agglomération (Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales), sauf en outre-mer, où cette compétence ne s'exerce en principe que pour les seuls dispositifs locaux *d'intérêt communautaire* ;
- les communautés urbaines (Article L. 5215-20) ;
- les métropoles (Article L. 5217-2), à l'exception du Grand Paris, pour lequel cette compétence revient aux établissements publics territoriaux (EPT).

---

C'est une compétence **facultative** pour les communautés de communes (Article L. 5214-16). Enfin, de leur côté, les communes ont la faculté (Article L. 5211-17) de transférer, en tout ou partie, à la communauté de communes, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive, dont la prévention de la délinquance<sup>1</sup>.

La radicalisation est probablement un des sujets sur lesquels le rôle de l'intercommunalité peut, selon les territoires, se justifier. Non seulement le transfert de cette compétence permet une certaine prise de distance entre le maire et les équipes municipales à l'égard de problèmes qui peuvent être très sensibles, mais les intercommunalités, en particulier en zones rurales, disposent de moyens dont les communes ne sont pas dotées. Dans les zones urbaines, l'intercommunalité présente l'intérêt de permettre une vision qui dépasse les frontières communales et qui concerne souvent plusieurs communes limitrophes.

Dans un rapport de juin 2011, la Mission interministérielle permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance avait suggéré de mieux tenir compte des potentialités de l'intercommunalité en matière de prévention de la délinquance en développant une « *intercommunalité de stratégie* » et une « *intercommunalité de prestations* »<sup>2</sup>. La première consiste à considérer l'échelon intercommunal comme pertinent pour concevoir une véritable stratégie territoriale de prévention, et en particulier une véritable démarche évaluative des actions menées. La seconde vise à l'efficacité des actions opérationnelles par la mutualisation des services et compétences. Elle peut se révéler particulièrement utile pour la prise en charge socio-éducative des « signalés ». Elle présente par ailleurs l'intérêt d'éviter les discontinuités de prises en charge ou les pratiques divergentes, voire antagonistes, dans des communes proches.

Il faut ajouter que les intercommunalités sont un début de réponse à la difficulté pour les préfets d'associer de trop nombreuses communes du département à la cellule de suivi qu'ils président. Autant l'on comprend que les structures départementales animées par le préfet sur la radicalisation ne puissent regrouper tous les maires d'un département, autant la participation des intercommunalités les plus importantes constitue une nécessité en même temps qu'un atout pour les services de l'État.

---

<sup>1</sup> Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, pour se prononcer sur les transferts proposés. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. (...). Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'État.

<sup>2</sup> Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, *L'intercommunalité : un atout pour la prévention de la délinquance - Perspectives et prospective*, juin 2011.

### III. DES AXES DE PROGRESSION DANS LA COOPÉRATION

Si les relations entre les services de l'État et les collectivités territoriales sont généralement bonnes sur ce sujet, les rencontres de vos rapporteurs ainsi que la consultation des élus locaux qu'ils ont organisée laissent penser que des marges de progression existent.

#### **A. L'ÉTAT DOIT ASSURER L'EXTENSION DU DISPOSITIF DE PRÉVENTION SUR LE TERRITOIRE NATIONAL**

Les visites sur le terrain, comme les réponses à la consultation nationale lancée par vos rapporteurs, démontrent une implication très inégale des territoires en matière de prévention de la radicalisation.

##### **1. Un effort d'information en direction des élus**

Le SG-CIPDR a réalisé d'importants efforts d'information des élus *via* son site internet, par l'organisation de grandes réunions, à l'image de celle du 24 octobre 2016 tenue à Paris à destination des élus locaux, intitulée « Rencontres nationales État-collectivités territoriales : tous les territoires mobilisés contre la radicalisation », en partenariat avec les trois grandes associations nationales d'élus (AMF, ADF et ARF), par la mise en place de sessions de sensibilisation et/ou d'information à Paris et en province.

Au-delà, les préfets de département ont été chargés de transmettre l'information relative au dispositif de prévention de la radicalisation.

Par ailleurs, **les autorités de l'État se sont engagées dans un processus de signature de conventions avec les grandes associations d'élus locaux, visant à accentuer l'implication des collectivités.**

Ont ainsi été signées :

- une convention de partenariat « Prévention de la radicalisation violente » avec **l'Association des Maires de France (AMF)**, signée le 19 mai 2016. Ce texte présente l'intérêt spécifique de replacer la prévention de la radicalisation dans le cadre plus large de la prévention de la délinquance, dont le maire est responsable.

- une convention de partenariat « Prévention de la radicalisation » avec l'association **Ville et Banlieue**, signée le 6 septembre 2016.

- une convention de partenariat « pour lutter contre les dérives radicales violentes », signée le 7 juillet 2016 avec **France urbaine**.

Ces trois conventions ont le même objet, qui consiste à :

- **renforcer la formation des élus et personnels territoriaux**. Dans ce cadre, elles rappellent l'existence de formations organisées par le SG-CIPDR ou par le Centre des hautes études du ministère de l'Intérieur (CHEMI).

Chaque association s'engage à diffuser l'information relative à ces formations auprès de ses membres.

S'agissant de la convention AMF, elle prévoit en outre que les associations départementales des maires pourront bénéficier du concours de l'État pour organiser des dispositifs d'information des élus et personnels. En principe, le préfet devait se rapprocher à cet effet du président de l'association, ce qui semble rarement avoir été le cas.

**- densifier le dispositif de détection-signallement :** chaque association s'engage à faire connaître à ses membres les grilles d'indicateurs du « basculement » et les encourage à procéder « *dès le repérage des premiers signes de basculement* » à un signalement *via* le numéro vert du centre national d'accueil et de prévention de la radicalisation (CNAPR) géré par l'UCLAT.

**- rappeler les contours du dispositif d'animation territoriale de la prévention,** organisé autour de la cellule de veille présidée par le préfet. À cet égard, les conventions notent que le préfet « *avec l'accord du procureur de la République* » peut informer le maire des « *situations de radicalisation concernant le territoire de la commune* ».

On peut s'étonner de cette rédaction, un brin ironique, car ce sera souvent au maire d'informer préfet et procureur de « *situations de radicalisation* » dans sa commune. D'un point de vue juridique, on comprend mal pourquoi l'accord du procureur serait nécessaire s'il ne s'agit que d'éléments généraux sur la radicalisation, dont la Justice n'a pas connaissance et qu'elle ne traite pas. À l'inverse, s'il s'agit de cas individuels pris en charge par la Justice, le code de la sécurité intérieure, et notamment son article L. 132-3, dans sa rédaction issue de la loi de 2007 sur la prévention de la délinquance, va plus loin et de manière plus claire que les conventions puisqu'il prévoit non seulement une *faculté* d'information du maire par le procureur sur « *toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien* », mais aussi **l'obligation pour les services de l'État** de délivrer certaines informations au maire :

⇒ les informations à délivrer « *sans délai* » par la police et la gendarmerie portent sur les infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune ;

⇒ les informations à délivrer *à la demande du maire* par le procureur portent sur les décisions prises par l'institution judiciaire sur les mêmes infractions : classements sans suite, mesures alternatives aux poursuites, poursuites, jugements définitifs ou appels interjetés.

Bien sûr, chacun sait qu'il y a parfois une marge entre la lettre des textes et leur application concrète. Il n'en reste pas moins que la prévention de la radicalisation ne doit pas être l'occasion de fragiliser les équilibres complexes construits au fil des années dans le cadre de la prévention de la délinquance.

### Code de la sécurité intérieure - Extraits

#### Article L. 132-2 (...)

Le procureur de la République peut porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunale.(...)

#### Article L. 132-3

Le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune.

Il est informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites ou des poursuites lorsque ces décisions concernent des infractions mentionnées au premier alinéa.

Il est aussi informé à sa demande, par le procureur de la République, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions mentionnées au premier alinéa ou signalées par lui en application du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale. (...)

## 2. Un déficit d'information encore important

Toutefois, en dépit de ces actions, les efforts restent à consolider dans la mesure où la consultation nationale des élus locaux démontre que **l'information des collectivités est encore incomplète.**

Si près de 75% des répondants ont entendu parler du Plan d'action du Gouvernement contre la radicalisation et le terrorisme (PART) de 2016, il en reste un quart pour lequel ce n'est pas le cas. Pire, les actions du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), pourtant organisme interministériel faitier en la matière, ne sont connues que de 49% des répondants. De son côté, l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF) a officiellement regretté que les maires franciliens ne soient pas « *suffisamment entendus par la puissance publique lorsqu'ils sont confrontés à un cas de radicalisation.* »<sup>1</sup>

**Recommandation n° 9 :** Poursuivre l'organisation, à destination des collectivités territoriales, de nouvelles sessions d'information sur les actions de l'État en matière de lutte contre la radicalisation et sur le rôle que peuvent jouer ces collectivités.

**Destinataires :** SG-CIPDR, ministère de l'Intérieur, préfets.

<sup>1</sup> AMIF, *Livre blanc : la sécurité en Île-de-France*, février 2016.

**Les conventions conclues avec les associations d'élus** elles-mêmes sont souvent méconnues, voire totalement inconnues du public auquel elles sont destinées : **plus des deux tiers des répondants n'en ont jamais entendu parler.**

Certes, chacun est conscient qu'une convention ne règle aucun problème en elle-même et, du reste, les répondants à la consultation nationale en ont souvent fait ce constat sans détour. Ces textes s'inscrivent néanmoins dans une démarche de sensibilisation qu'il convient d'accentuer.

**Recommandation n° 10 :** Relancer la diffusion des conventions conclues entre l'État et les associations d'élus locaux visant à accentuer l'implication des collectivités en matière de prévention de la radicalisation.

**Destinataires :** Préfets et associations d'élus.

Ce déficit d'information concernant les principes et structures de la réponse publique à la radicalisation est confirmé par le fait que **plus de 40% des répondants n'ont jamais entendu parler des cellules de veille présidées par les préfets.** Sans doute le corps préfectoral mais aussi, plus largement, les services de police et de gendarmerie devaient-ils davantage aller spontanément à la rencontre des élus sur ce sujet. En la matière, **on ne peut être que frappé par le fait que pour plus de 57% des répondants les autorités de l'État (préfet, sous-préfet, services de la préfecture, services de sécurité, procureur...) n'aient jamais pris l'initiative d'un contact avec les élus sur le sujet de la prévention de la radicalisation.**

**Sans doute les sous-préfets d'arrondissement pourraient-ils être davantage mobilisés sur le sujet pour démultiplier les capacités d'information et de contact du préfet.**

Ce contact peut prendre des formes variées, et certains préfets se sont organisés pour concilier des emplois du temps contraints pour tous et la délivrance d'informations générales ou plus ciblées. C'est ainsi qu'en Seine-et-Marne le préfet a réuni, dès avril 2015, plus de 250 acteurs locaux dans le cadre d'un séminaire départemental. Il a par ailleurs saisi l'occasion du dernier congrès des maires du département pour organiser une table ronde, animée par son directeur de cabinet, sur la prévention de la radicalisation.

## **B. L'ÉTAT DOIT GARANTIR UNE RÉCIPROCITÉ DES INFORMATIONS**

Les élus locaux comprennent la nécessité de participer à l'effort de détection et, quand c'est possible, de prise en charge des personnes signalées. Mais ils regrettent fréquemment que le flux d'informations semble à sens unique vers l'État. Pour autant, si les élus ne demandent pas d'avoir connaissance de tout, certaines informations sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

## 1. Le premier besoin des maires et des élus locaux : connaître la situation globale sur leur territoire

**La principale demande des maires aujourd'hui est de mieux connaître la situation de la radicalisation sur le territoire de leur commune.** Jacqueline Eustache-Brinio, maire de Saint-Gratien et représentante de l'AMF, l'a exprimé avec conviction et netteté devant vos rapporteurs : *« L'une des difficultés existantes est de mettre en place une vraie coordination avec les services de l'État. Les maires se sentent seuls. Nous avons souvent des réunions avec les services de l'État, mais autant nous sommes les premiers à faire remonter les informations, autant la démarche inverse n'existe pas ou peu. À titre d'exemple, les élus locaux d'Ile-de-France ne sont pas mis au courant de ce qui se passe. L'AMF n'est pas arcbouté pour avoir le nom des fichiers S. Ce n'est pas l'essentiel. Les maires ont un sentiment, un ressenti de ce qui se passent sur leurs territoires. Mais ils ne connaissent pas aujourd'hui la réalité de ce qui se passe en matière de radicalisation sur leur territoire, de renseignements. Il me semble que pour pouvoir avancer sur ces sujets, il faut une confiance mutuelle. »*<sup>1</sup>.

Cette intervention résume bien la première demande formulée par les élus : **obtenir une information sur la situation générale de la radicalisation sur leur territoire.** Il s'agit simplement de pouvoir exercer leurs attributions en toute connaissance de cause, notamment en matière de prévention de la délinquance et de tranquillité et de sécurité publiques. La consultation nationale des élus locaux confirme amplement ce point : **plus de 60% des répondants estiment ne pas disposer de tous les éléments d'informations nécessaires pour appréhender le phénomène de radicalisation.** Ils sont **plus de 75%** à estimer qu'ils manquent d'éléments d'informations de la part des services de l'État sur **l'ampleur du phénomène de radicalisation** sur le ressort de la commune ou de l'intercommunalité.

En outre, l'échange d'informations relatives à l'ambiance locale et aux situations de terrain est un acquis de la prévention de la délinquance depuis de nombreuses années, largement pratiqué au sein des CLSPD et de leurs groupes de travail, sur lequel il n'y a pas lieu de revenir. Sur ce point, la mesure n°48 du Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme 2016 invite *« Les maires et les préfets à développer un volet de prévention de la radicalisation au sein des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), partout où la situation l'exige. »*. La difficulté en la matière provient de l'extension parfois exagérée de la composition de certains CLSPD qui gêne l'échange d'informations, lesquelles, pour être générales, n'en sont pas moins sensibles. Il y a donc probablement lieu de distinguer deux situations :

- s'agissant d'un échange très général destiné à sensibiliser et informer les citoyens, l'information peut être délivrée en CLSPD plénier ;

---

<sup>1</sup> Table ronde organisée avec les associations d'élus locaux, Sénat, 24 novembre 2016.

- s'agissant d'un échange plus précis sur des informations sensibles, il serait opportun de les traiter en CLSPD restreint, dans un groupe de travail dédié du CLSPD, voire directement avec le maire.

**Recommandation n° 11 :** Encourager, lorsque cela n'a pas été fait, les autorités préfectorales à prendre l'initiative de contacts avec les élus locaux sur la prévention de la radicalisation et communiquer régulièrement aux maires des éléments sur la situation de la radicalisation dans leur commune. Envisager cette communication, selon la sensibilité des informations, en CLSPD plénier ou restreint, en groupe de travail, voire directement au maire.

**Destinataires :** Ministère de l'Intérieur, préfets et services de sécurité.

## **2. Le second besoin des maires et des élus locaux : être informés des situations à risque dans leurs domaines de responsabilité**

### *a) La communication des fiches S n'est pas la solution*

Au-delà de cette information « d'ambiance », qui doit permettre au maire d'adapter la stratégie territoriale de sécurité, se pose la question des informations ciblées concernant soit des individus précis présentant un risque, soit des lieux, évènements, organismes ou individus menacés. La consultation nationale des élus montre que **71% des répondants considèrent qu'ils manquent d'informations sur les risques induits par la radicalisation sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité**. Les interlocuteurs de la mission ont très généralement confirmé ce souhait de disposer d'informations plus précises pour exercer leur mission.

Le débat a pris un tour polémique à propos de nombreuses demandes de communication du nom des individus « fichés S ». Ces demandes existent – vos rapporteurs ont pu le constater dans les réponses apportées à la consultation – mais elles sont assez rares. La plupart des élus ne souhaitent pas, semble-t-il, en savoir plus que le strict nécessaire à l'exercice de leur mandat. Par ailleurs, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs à la mission, la diffusion large des fiches S pourrait se retourner contre les élus : que ne leur serait-il reproché s'il advenait un drame causé par un fiché S qui serait connu d'eux mais sur lequel ils n'avaient en fait aucune prise ?

En tout état de cause, il est loin d'être certain que la diffusion des fiches S aux élus locaux soit souhaitable. Outre les raisons avancées par le ministre de l'Intérieur, opposé à la divulgation de ces fiches (inadaptation du contenu-même des fiches, risque pour la confidentialité des enquêtes, risques d'alerte des suspects...), il est probable que leur publicité croissante irait de pair avec l'allègement de leur contenu et l'utilisation progressive par les services d'un autre type de fichage qui leur serait réservé.

Par ailleurs, l'interprétation d'une fiche et des risques afférents ne serait pas toujours aisée par un élu ne disposant pas des informations en profondeur sur l'individu concerné. Enfin, le risque existe que les élus soient débordés par la gestion de trop nombreuses fiches.

Plutôt qu'avoir connaissance de tous les profils à risques de la commune, les maires doivent pouvoir accéder à ceux qui, à un moment ou à un autre, peuvent intervenir dans des circonstances sensibles dont les maires ont la responsabilité directe ou indirecte. C'est le cas, bien sûr, pour les personnels fonctionnaires ou contractuels. C'est évident pour les fonctions d'autorité (cabinet, directions...), de sécurité (police municipale, agents de médiation), d'accueil, de contact avec les enfants (animateurs...), mais compte tenu de la responsabilité qui pèse sur le maire en qualité d'employeur, ce sont tous les personnels qui devraient être concernés. Les procédures de recrutement sont particulièrement stratégiques, mais il en va de même des affectations.

*b) Une première réponse : le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT)*

L'État a apporté une première réponse à ce besoin des élus, mais aussi de ses propres services, en créant, sur le modèle du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAVIS), un fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT), par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et le décret n° 2015-1840 du 29 décembre 2015 modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes.

Ce fichier présente en effet l'intérêt d'être accessible notamment aux préfets et agents préfectoraux habilités ainsi qu'aux services compétents de l'Éducation nationale. Par ailleurs, la loi précise que, **par l'intermédiaire des préfets**, et pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, **les maires et les présidents des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales sont également destinataires des informations contenues dans le fichier**. On ne peut sur ce point que se féliciter que le Gouvernement et le Parlement n'aient pas suivi l'avis de la CNIL, qui souhaitait retreindre significativement les possibilités d'accès des collectivités au fichier<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CNIL, délibération n°2015-119 du 7 avril 2015 portant avis sur un projet de dispositions législatives visant à créer un Fichier national des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT).

**Art. 706-25-9 du code de procédure pénale - Droit d'accès au FIJAIT**

Les informations contenues dans le fichier sont directement accessibles, par l'intermédiaire d'un système de communications électroniques sécurisé :

1° Aux autorités judiciaires ;

2° Aux officiers de police judiciaire, dans le cadre de procédures concernant une des infractions prévues aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal ou à l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, et pour l'exercice des diligences prévues aux articles 706-25-7, 706-25-8 et 706-25-10 du présent code. Les officiers de police judiciaire peuvent également, sur instruction du procureur de la République ou du juge d'instruction ou avec l'autorisation de l'un de ces magistrats, consulter le fichier dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire ou en exécution d'une commission rogatoire ;

3° Aux représentants de l'État dans le département et aux administrations de l'État dont la liste est fixée par le décret prévu à l'article 706-25-14, pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation ;

4° Aux agents des greffes pénitentiaires habilités par les chefs d'établissement, pour vérifier que la personne a fait l'objet de l'information mentionnée à l'article 706-25-8 et pour enregistrer les dates de mise sous écrou et de libération ainsi que l'adresse du domicile déclaré par la personne libérée, ainsi qu'aux agents individuellement désignés et habilités du bureau du renseignement pénitentiaire de la direction de l'administration pénitentiaire ;

5° Aux agents individuellement désignés et habilités des services mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure et des services désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 du même code pour la seule finalité de prévention du terrorisme ;

6° Aux agents du ministère des Affaires étrangères habilités pour l'exercice des diligences de l'article 706-25-7 du présent code.

Les autorités et personnes mentionnées aux 1° et 2° et 4° à 6° du présent article peuvent interroger le fichier à partir d'un ou de plusieurs critères fixés par le décret prévu à l'article 706-25-14, et notamment à partir de l'identité d'une personne, de ses adresses successives ou de la nature des infractions.

Les personnes mentionnées au 3° du présent article ne peuvent consulter le fichier qu'à partir de l'identité de la personne concernée par la décision administrative.

Les maires et les présidents des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales sont également destinataires, par l'intermédiaire des représentants de l'État dans le département, des informations contenues dans le fichier pour les décisions administratives mentionnées au même 3°.

À l'issue des délais prévus à l'article 706-25-7, les informations contenues dans le fichier sont uniquement consultables par le service gestionnaire du fichier, les autorités judiciaires, les officiers de police judiciaire mentionnés au 2° du présent article et les agents individuellement désignés et habilités des services mentionnés au 5°.

Vos rapporteurs notent toutefois qu'aucun de leurs interlocuteurs sur le terrain n'a évoqué la création ou la consultation de ce fichier, ce qui semble témoigner d'une méconnaissance assez généralisée de son existence. Il est vrai qu'il n'a guère fait l'objet de communications de la part des autorités de l'État.

**Recommandation n° 12 :** Faire connaître aux maires l'existence du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) et ses possibilités d'accès *via* les préfetures.

**Destinataires :** Préfets.

Par ailleurs, même s'il constitue un outil intéressant, le FIJAIT ne répond pas totalement à la demande des maires. En effet, il ne comprend que les noms d'individus ayant fait l'objet d'une condamnation ou d'une décision judiciaires. Or, la prévention doit viser, aussi et surtout, des personnes susceptibles de passer à l'acte mais non encore condamnées. Le fichier comporte toutefois deux avancées par rapport au casier judiciaire puisqu'il contient les condamnations non encore définitives ainsi que les mises en examen, mais seulement lorsque le juge d'instruction a ordonné l'inscription de la décision dans le fichier.

En revanche, sont exclues certaines infractions qu'il eut pourtant été utile de connaître, en particulier, l'apologie du terrorisme ou encore la consultation habituelle de sites terroristes.

Enfin, les décisions concernant des mineurs de treize ans ne sont pas inscrites dans le fichier, et celles qui portent sur des mineurs de treize à dix-huit ans ne sont inscrites que sur décision expresse, selon les cas, de la juridiction ou du procureur de la République.

*c) Une deuxième réponse : capitaliser sur les règles fixées en matière de partage d'informations nominatives dans le champ de la prévention de la délinquance*

**Au-delà du FIJAIT, la correcte information des élus exige donc que la relation de confiance avec les services de l'État aboutisse à une information quant aux individus susceptibles de présenter des risques**, en particulier avant un recrutement ou une affectation. Certes, généralement, les services de l'État indiquent répondre aux sollicitations qui leur sont adressées par les collectivités. Mais les réalités semblent disparates, notamment pour les petites communes, qui n'ont pas forcément un accès aisé aux autorités préfectorales. Par ailleurs, la teneur des informations dispensées ne permet pas toujours aux élus de prendre leurs décisions en connaissance de cause. Son caractère généralement informel ne leur permet pas, en outre d'être « bordés » juridiquement en cas de contentieux.

**Vos rapporteurs estiment qu'une réflexion devrait être engagée pour rappeler de manière plus claire les informations nominatives qui peuvent d'ores et déjà être communiquées au maire.** Elle pourrait utilement s'appuyer sur le respect des principes forgés dans le cadre de la prévention de la délinquance, et rappelés notamment dans le *Guide méthodologique sur l'échange d'informations dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance*, publié en 2014 par le SG-CIPDR.

**Recommandation n° 13 :** Engager une réflexion pour assurer la transposition à la prévention de la radicalisation des règles fixées en matière de partage d'informations nominatives existant dans le champ de la prévention de la délinquance.

**Destinataires :** SG-CIPDR, ministère de l'Intérieur.

**Tableau récapitulatif des modalités d'échanges d'informations  
dans le champ de la prévention de la délinquance**

|   | Textes de loi   | Composition   | Informations échangées   |
|---|---|---|--|
| Formation plénière du CLSPD (ou CISPD)  | Art. 1. 3° de la loi du 5 mars 2007<br>Art. L. 132-4 du CSI                                     | Ensemble des partenaires concernés par la prévention de la délinquance  | Informations de nature générale  |
| Formation restreinte du CLSPD (ou CISPD)  | Art. 1 du décret du 23 juillet 2007<br>Art. D 132-9 du CSI                                      | Représentants des partenaires les plus concernés par la prévention de la délinquance  | Informations de nature générale  |
| Groupe de travail à vocation territoriale ou thématique du CLSPD (ou cellule de coordination opérationnelle du partenariat dans le cadre des ZSP sous réserve qu'elle se confonde avec un groupe de travail à vocation territoriale du CLSPD) | Art. 1 3° de la loi du 5 mars 2007<br>Art. 45 de la loi du 14 mars 2011<br>Art. L. 132-5 du CSI | Représentants des services, des institutions et des acteurs locaux plus particulièrement concernés par le territoire ou la thématique abordée | Informations confidentielles, y compris personnelles (familiales ou individuelles) n'ayant pas de caractère secret au sens de l'article 226-13 du code pénal |

*Source : SG-CIPDR, Guide méthodologique sur l'échange d'informations dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance, 2014, p.8.*

*d) Une perspective : aller au-delà du FIJAIT et engager une réflexion sur le criblage des profils au profit des collectivités territoriales*

Depuis plusieurs années, le législateur a mis en place progressivement des régimes d'enquêtes administratives et de consultation de fichiers de sécurité au profit de certains employeurs.

Dans un premier temps, ce sont les personnels ayant à connaître **des informations et supports classifiés** qui ont été soumis à une habilitation (Article R. 2311-7 du code de la défense).

En 2001, est créée une *faculté* de procéder à des enquêtes administratives avant la prise de décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant (Article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure) :

- les emplois publics participant à l'exercice des missions de **souveraineté de l'État** ;

- les emplois publics ou privés relevant du domaine de la **sécurité** ou de la **défense** ;

- les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des **jeux, paris et courses** ;

- l'accès à des **zones protégées** en raison de l'activité qui s'y exerce ;
- l'utilisation de **matériels ou produits présentant un caractère dangereux**.

En 2012 a été mise en place une procédure d'accès aux **points d'importance vitale**, qui donne à l'opérateur la *faculté* de demander par écrit l'avis du préfet de département (Article R. 1332-22-1 du code de la défense). Pour coordonner ces enquêtes, s'agissant des équipements nucléaires, un commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (COSSEN) a été créé le 20 juillet au sein de la Gendarmerie nationale ;

En 2016, la loi n°2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, dite « loi Savary », met en place un dispositif proche pour les décisions de recrutement et d'affectation concernant les emplois en lien direct avec la **sécurité des personnes et des biens** au sein d'une **entreprise de transport public de personnes** ou d'une **entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté** (Article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure). Ce dispositif crée une *faculté* de procéder à des enquêtes administratives avant la décision ou ultérieurement, en cas de doute sur le comportement de l'intéressé, à la demande de l'employeur ou à l'initiative de l'autorité administrative. Il s'adresse, à titre principal, aux personnels de la SNCF et de la RATP.

En 2016 toujours, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale étend ce type de régime aux « **grands évènements** » exposés à un « *risque exceptionnel de menace terroriste* ». Les modalités sont similaires à ceci près qu'il ne s'agit plus d'une faculté mais d'une *obligation* de soumettre à autorisation l'accès du personnel à ces évènements et de recueillir préalablement l'avis de l'autorité administrative rendu à la suite d'une enquête administrative (article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure).

Ces évolutions significatives laissent penser que deux pistes peuvent exister pour offrir aux responsables locaux les informations dont ils ont besoin pour exercer leurs missions dans leur domaine de responsabilité.

Une première piste consisterait pour l'État à organiser la mise en place d'un fichier spécifique comprenant celles des informations pertinentes des autres fichiers (FIJAIT, FPR, FSPRT) qui seraient à porter à la connaissance des élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions, notamment d'employeurs. Un maire ou un président d'intercommunalité souhaitant procéder à un recrutement pourrait y accéder et disposer de toutes les informations nécessaires. Ou, de manière plus restreinte, un nom y figurant pourrait générer une alerte. Le maire ou le président d'intercommunalité pourrait en ce cas saisir la préfecture pour obtenir davantage d'informations.

Une seconde piste, sans doute plus simple, consisterait à transposer aux principales procédures de ressources humaines des collectivités les règles présentées plus haut en créant la faculté pour un employeur local de demander soit un avis de l'autorité administrative rendu à la suite d'une enquête administrative, soit directement une enquête administrative. Dans les deux cas, l'enquête peut donner lieu à la consultation de certains traitements automatisés. **La constitution, actuellement en cours, d'un service chargé des enquêtes administratives de sécurité au ministère de l'Intérieur<sup>1</sup> est l'occasion d'offrir aux collectivités un service de « criblage » dont elles peuvent avoir besoin.**

**Recommandation n° 14 :** Engager une réflexion sur la constitution d'un fichier spécialisé destiné à permettre aux présidents d'exécutifs locaux de disposer des informations nominatives nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Cette réflexion pourrait aussi porter sur l'éventuelle transposition aux principales procédures de ressources humaines des collectivités locales de la faculté pour un employeur, créée récemment par la loi dans plusieurs domaines (grands événements, transports publics de personnes...), de demander soit un avis de l'autorité administrative rendu à la suite d'une enquête administrative, soit, directement, une enquête administrative.

**Destinataires :** Premier ministre (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale), ministère de l'Intérieur.

### **3. Le troisième besoin des maires : disposer des informations nécessaires pour gérer l'émotion locale**

Les maires sont en première ligne dès lors que survient un événement qui peut troubler, inquiéter ou choquer la population. Ainsi, après un attentat, ils sont assaillis de questions par des habitants, même si la commune n'a pas été directement touchée. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le terrorisme islamique, dans la mesure où cette menace paraît prégnante et diffuse, et surtout susceptible de frapper les citoyens partout sur le territoire national.

Les autorités de l'État devraient davantage considérer ces craintes qui s'expriment dans la mesure où elles-mêmes notent avec justesse que la menace est partout. Encore ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve relevait, en février 2016 : « (...) *A cet égard, je veux insister sur le fait que cette menace pèse sur l'ensemble du territoire national, et non seulement sur la région parisienne. (...) C'est la raison pour laquelle nous luttons partout en France contre la menace terroriste et la radicalisation violente. Je dis bien : partout en France. Car chaque Français doit pouvoir bénéficier du même niveau de sécurité où qu'il vive sur*

---

<sup>1</sup> Ce service, dirigé par un commissaire divisionnaire, devrait dans un premier temps être composé de 25 personnes, policiers, gendarmes et personnels administratifs et techniques.

*le territoire national.* »<sup>1</sup>. Plus récemment, devant tous les acteurs de la sécurité, Jean-Jacques Urvoas, ministre de la Justice, insistait : « Avec cette menace djihadiste, il n'y a plus de front, plus d'arrière, plus de champ de bataille. Les attentats de Nice et de Saint-Étienne-du-Rouvray l'ont montré. Plus aucun espace n'est sécurisé, et les objets les plus civils peuvent devenir une "arme par destination" comme disent les juristes. Le péril n'a pas de contours précis, il peut venir de l'intérieur ou de l'extérieur, on ne sait pas quand il commence ni quand il finit. »<sup>2</sup>

**Pour éviter que cette menace générale et diffuse ne s'apparente à une psychose, il est important que les maires soient informés rapidement et correctement lorsque des situations à risque se profilent, de façon à pouvoir anticiper les réactions locales, mais aussi lorsque les situations de crises interviennent.** À cet égard, le témoignage de Christian Gliech, maire de Wissembourg, lors des rencontres nationales « Tous les territoires mobilisés contre la radicalisation » en octobre 2016, a été frappant. Il n'avait appris que tardivement, par un gendarme, lui-même informé par la presse, que l'un des assassins du Bataclan était un habitant de sa ville. Ceci signifie concrètement que les cabinets des préfets doivent s'organiser pour être en capacité de contacter rapidement les maires pour leur communiquer des informations validées.

**Recommandation n° 15 :** Informer rapidement et correctement les maires lorsque des situations à risque se profilent, de façon à pouvoir anticiper les réactions locales, mais aussi lorsque les situations de crises interviennent.

**Destinataires :** Préfets.

D'une manière plus globale, on peut s'interroger sur la participation des maires ou des représentants d'intercommunalités aux cellules de suivi préfectorales. Les informations recueillies par vos rapporteurs témoignent d'une certaine frilosité des préfets en la matière. La consultation nationale montre en effet que **si une majorité de répondants (58%) a bien entendu parler de la cellule préfectorale de suivi de la radicalisation, seule une infime minorité y a été associée à un moment ou un autre (6%).** La secrétaire générale du CIPDR, lors de son audition par la délégation aux collectivités territoriales, a estimé que des représentants de communes étaient actifs dans 27 cellules préfectorales, ce chiffre s'élevant à 77 pour les conseils départementaux.

<sup>1</sup> Discours de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, à l'occasion de l'inauguration de la section zonale de recherche et d'appui du Renseignement territorial de Metz, 12 février 2016.

<sup>2</sup> Discours de M. Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, lors de l'ouverture des travaux de la réunion entre procureurs et préfets sur la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, École militaire, 7 novembre 2016.

C'est d'autant plus regrettable que les rares bénéficiaires de cette participation aux cellules sont généralement très satisfaits de cette association et la jugent utile pour 79% d'entre eux. Ces élus notent en particulier qu'elle leur permet d'avoir une « *vision globale du phénomène et de son évolution sur le territoire départemental* », de comprendre le rôle et les méthodes des différents services de l'État et d'en connaître les protagonistes, de faciliter le partage d'informations entre l'État et les collectivités, mais aussi de mieux appréhender la situation sur le territoire communal.

**Recommandation n° 16 :** Organiser, selon les modalités locales pertinentes, des formes d'association des maires et présidents d'intercommunalité aux cellules départementales de suivi et s'assurer de la présence de tous les conseils départementaux à ces cellules, en particulier au titre de leurs compétences en matière de protection de l'enfance.

**Destinataires :** Préfets.

### **C. L'ÉTAT DOIT SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LEUR ACTION**

#### **1. Accompagner les collectivités territoriales face aux pressions**

Lors de leurs auditions et déplacements, vos rapporteurs ont pu constater que les élus pouvaient être confrontés soit à des pressions parfois très fortes, soit à des actions présentant des risques, ou s'inscrivant en marge de la légalité, voire dans l'illégalité.

Dans le premier cas, on peut ranger les tentatives d'imposer tel ou tel comportement (horaires de piscine différents pour les hommes et les femmes, récriminations sur l'éducation...). Vos rapporteurs ont pu prendre connaissance d'une situation où un maire s'était lui-même placé dans une situation difficile après avoir accepté de trop nombreux accommodements avec certains membres de son équipe municipale, voire avec certains personnels d'autorité de la mairie.

Dans le deuxième cas, figurent notamment les manœuvres relevant de l'entrisme ou de la prise de pouvoir dans certaines structures jugées stratégiques (associations, régies de quartier, mosquées, MJC...).

Dans le troisième cas, on trouve la question de la déscolarisation de certains enfants et de la constitution connexes d'écoles clandestines.

Il n'existe pas de formule magique pour remédier à ces situations difficiles, mais quelques principes simples peuvent aider les élus :

- le premier est la **vigilance** à l'égard de toutes les manœuvres qui pourraient les enfermer dans une posture, notamment à l'occasion des

élections municipales. Plusieurs élus ont évoqué les pressions, parfois assorties de menaces plus ou moins voilées, de constitution de listes communautaires si telle condition n'était pas remplie ou si tel individu ne figurait pas sur la liste du maire. La réalité du terrain conduit à dire que ces listes communautaires ont très peu de chances d'aboutir et que, dès lors, céder, sans même faire intervenir de considérations morales ou politiques, s'avère un très mauvais calcul ;

- le second est que **l'élu confronté à des difficultés de ce type ne doit pas rester isolé**, mais se rapprocher au plus vite des services de l'État, en l'espèce de la préfecture, qui lui donnera des pistes d'actions et de conduites à tenir.

De leur côté, les préfets doivent bien sûr se mettre en capacité d'accueillir les élus et de les accompagner, ce qui exige une organisation à cet effet des cabinets des préfets et des sous-préfets d'arrondissement. Vos rapporteurs soulignent à cet égard l'initiative prise par le préfet du Val-d'Oise, qui a constitué un groupe local d'appui à une municipalité visée par de fortes pressions.

**Recommandation n° 17 :** Se mettre en capacité d'accompagner les élus locaux face à leurs éventuelles difficultés liées à la radicalisation.

Destinataires : Préfets.

## **2. L'État doit jouer tout son rôle aux côtés des collectivités sur les territoires**

Au-delà de cet accompagnement, l'État doit pleinement jouer son rôle en exerçant les missions qui lui reviennent. C'est particulièrement le cas en matière de contrôle de l'obligation scolaire ou du fonctionnement des établissements scolaires privés hors contrat.

Dans les départements visités, vos rapporteurs ont pu constater une récente et forte progression du nombre d'élèves quittant le système public d'éducation. À titre d'exemple, dans le Val-d'Oise on passe de 247 élèves « instruits dans la famille » pour l'année 2014-2015 à 314 pour l'année 2015-2016, soit une augmentation de 27%. Certes, tous ne sont pas des enfants soumis à une éducation islamiste, mais l'évolution des chiffres témoigne d'une dynamique nouvelle et préoccupante.

Or, vos rapporteurs ont pu constater que, dans plusieurs départements, les moyens affectés par l'Éducation nationale au contrôle des situations ne semblaient pas adaptés à l'étendue du problème. À l'inverse, dans un département comme le Haut-Rhin, l'inspection d'académie a jugé indispensable d'orienter l'action de ses services sur ce type de contrôle.

Il revient aux préfets, dans leur département, de sensibiliser les inspecteurs, recteurs d'académie et directeurs académiques des services de l'Éducation nationale à cette problématique, qui devrait être régulièrement analysée en état-major de sécurité.

**Recommandation n° 18 :** Affecter des moyens suffisants au contrôle de l'obligation scolaire et du fonctionnement des écoles privées hors contrat.

Destinataires : Préfets, recteurs d'académie, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale.

**Recommandation n° 19 :** Inscrire régulièrement la question de la scolarisation des enfants à l'ordre du jour des états-majors de sécurité.

Destinataires : Préfets, recteurs d'académie, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale.

### 3. Le financement des actions de prévention de la radicalisation

Le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) constitue la principale source de financement à disposition des collectivités territoriales pour des missions de prévention et de lutte contre la radicalisation et le terrorisme.

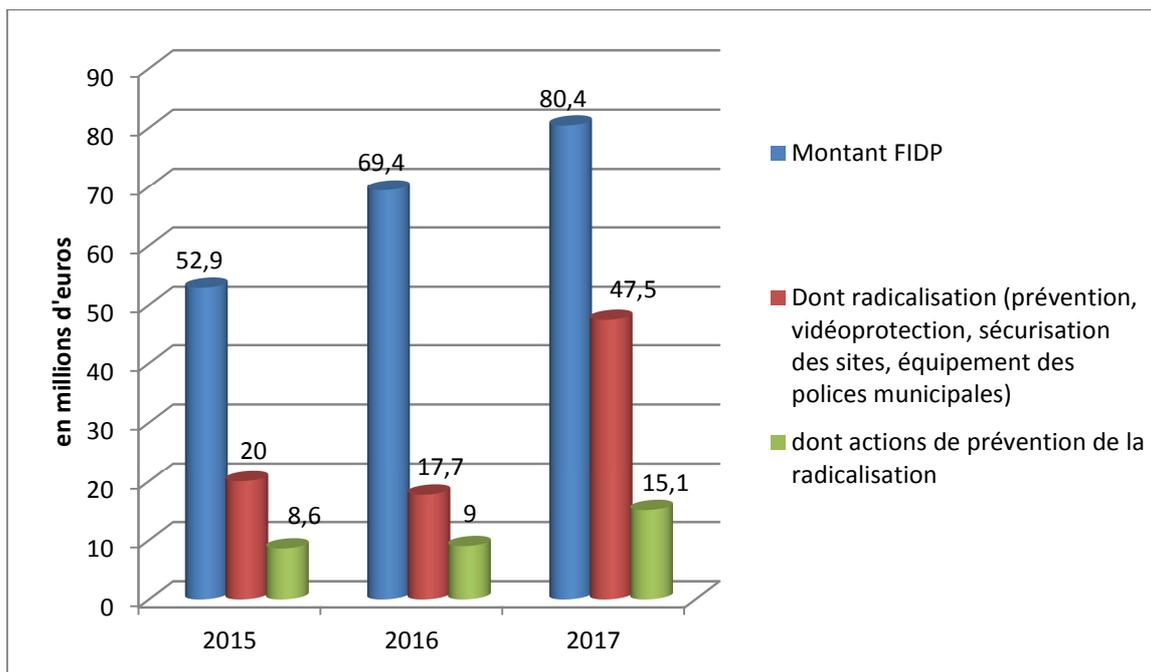
Ce fonds a été créé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Initialement destiné « à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville », sa mission a été élargie, suite aux attentats de 2015 et 2016, à la lutte contre le terrorisme.

#### a) Des moyens financiers en augmentation

Doté de 52,9 millions d'euros par la loi de finances pour 2015, il a fait l'objet d'abondements successifs dans le cadre de renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme. Ainsi, le Gouvernement a annoncé le 21 janvier 2015 un abondement de 60 millions d'euros sur 3 ans, dont 20 millions d'euros dès 2015.

En 2016, le FIPD a été doté d'un montant de 69,40 millions d'euros, dont 17,7 millions d'euros dédiés au financement des actions de lutte contre la radicalisation. Il atteint pour 2017 **80,4 millions d'euros**, dont 47,5 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. **La dotation du FIPD a donc augmenté de plus de 50% en trois ans. Quant aux crédits consacrés à la lutte contre la radicalisation et au terrorisme, ils ont augmenté de 137%.**

## Dotation du FIPD (2015-2017)



Si le fonds interministériel de prévention de la délinquance prend en compte les questions de terrorisme et de radicalisation, vos rapporteurs regrettent qu'il fasse de **la prévention de ceux-ci le parent pauvre**. En effet, sur les 20 millions d'euros mobilisés en 2015, seuls 6 millions sont consacrés à la prévention de la radicalisation au niveau déconcentré, le reste étant réparti entre les trois autres priorités définies par la circulaire du 23 mars 2015<sup>1</sup>. Et, si l'enveloppe consacrée à la prévention de la radicalisation augmente (9 millions d'euros en 2016 ; 15,1 millions d'euros en 2017), vos rapporteurs constatent pour 2017 la proportion moindre que représente la prévention de la radicalisation dans l'enveloppe consacrée à la lutte contre la radicalisation et le terrorisme. En effet, en 2016, les crédits destinés à la prévention de la radicalisation représentaient **48 %** de l'enveloppe consacrée à la lutte contre la radicalisation et le terrorisme, alors **qu'en 2017 cette proportion dépasse à peine les 30%**.

**Vos rapporteurs regrettent** ainsi, alors même que l'on fait face à une augmentation du nombre de personnes radicalisées, **que l'augmentation des crédits consacrés à la prévention de la radicalisation ne soit pas proportionnelle à ceux consacrés à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation en général**.

<sup>1</sup> Renforcement de la vidéoprotection des sites sensibles, sécurisation (hors vidéo) des sites sensibles, équipements des polices municipales (gilets pare-balles et terminaux portatifs de radiocommunication).

*b) Des priorités définies et une association des collectivités territoriales*

Plusieurs circulaires du Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation précisent les projets pouvant faire l'objet d'un soutien financier du FIPD au titre de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Il s'agit notamment, aux termes de la circulaire du 23 mars 2015, intégrant dans le FIPD la thématique du terrorisme et de la radicalisation :

- de la prévention de la radicalisation, par la mise en place de référents de parcours pour accompagner les jeunes concernés et leurs familles, la mobilisation de postes de psychologues et psychiatres formés à la radicalisation, la mise en place d'actions éducatives, citoyennes, d'insertion sociale et professionnelle « sous réserve qu'elles soient ciblées en direction des jeunes dont les situations sont traitées par les cellules de suivi des préfets », des actions de soutien à la parentalité en direction des familles concernées ;

- du renforcement de la vidéoprotection des sites sensibles ;

- de la sécurisation (hors vidéo) des sites sensibles ;

- de l'équipement des polices municipales.

**Le rôle des collectivités territoriales est reconnu :** en effet, les circulaires qui mentionnaient initialement seulement les cellules départementales de suivi mises en place par le préfet, font désormais explicitement référence au plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme du 9 mai 2016 prévoyant notamment un renforcement du partenariat avec les collectivités territoriales. Les préfets doivent ainsi « *structurer un réseau pluridisciplinaire d'acteurs en capacité d'inscrire durablement leurs interventions en appui des cellules départementales, et tout particulièrement dans le cadre des plans d'action des contrats de ville et des conseils locaux et sécurité de prévention de la radicalisation* ».

Les préfets sont également encouragés à établir avec les communes et intercommunalités un partenariat. La circulaire du 16 janvier 2017 poursuit la volonté de « *mieux associer* » les collectivités territoriales, « *notamment les conseils départementaux du fait de leur compétence dans le champ social et de la protection de l'enfance* », ainsi que les communes *via* les comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

En outre, la circulaire du 16 janvier 2017 ouvre la possibilité d'un financement, dans la limite de 20% de la programmation préfectorale **des actions de formation et de sensibilisation à destination des acteurs locaux**, dont les agents des collectivités territoriales. Enfin, 3 millions d'euros sont consacrés au financement des annexes aux contrats de ville dédié à la lutte contre la radicalisation.

Toutefois, vos rapporteurs ont été alertés par les **problèmes rencontrés par les collectivités territoriales pour bénéficier de ces fonds**. Ainsi, Grégoire Le Blond, maire de Chantepie et représentant de l'APVF lors de la table ronde des associations d'élus organisée au Sénat le 23 novembre 2016 soulignait la **difficulté rencontrée par les petites villes** pour avoir accès à ce fonds. C'est notamment le cas pour le financement de la vidéo-surveillance : « *depuis les attentats, les enveloppes sont réservées sur les plus grandes agglomérations* ». En outre, les projets pouvant bénéficier d'un financement au titre du FIPD sont **strictement délimités**. À titre d'exemple, il a été souligné que « *les petites villes, plus en difficulté par exemple pour créer un poste de médiateur des rues, ne peuvent pas bénéficier d'une aide de l'État pour ces projets, non fléché dans le FIPD* ». Or, la vidéosurveillance ne peut suffire à elle-seule en termes de prévention de la radicalisation. La présence de personnels sur le terrain pour dialoguer avec la population est nécessaire et permet de témoigner du non-abandon par les services publics de certains quartiers.

Enfin, comme en témoignent plusieurs élus locaux dans la consultation réalisée par vos rapporteurs, le FIPD est « *un fonds d'amorçage* ». La commune se retrouve alors **seule financièrement pour poursuivre l'action dans le temps**. Or, les collectivités locales sont déjà confrontées à de **fortes contraintes budgétaires**, notamment en raison de la baisse des dotations depuis 2015, alors même que les besoins d'action en matière de lutte contre la radicalisation et le terrorisme sont en croissance.

Aussi, vos rapporteurs attirent l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de pérenniser les subventions du FIPD a minima à moyen terme**, sous réserve d'une évaluation positive, afin de permettre aux collectivités locales de mener à bien leurs actions dans le temps.

**Recommandation n° 20** : Consacrer davantage de moyens à la prévention de la radicalisation proprement dite dans l'enveloppe du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) consacrée à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation.

**Destinataire** : SG-CIPDR

**Recommandation n° 21** : Pérenniser les subventions du FIPD, *a minima* à moyen terme, afin de permettre aux collectivités de mener à bien leurs actions, dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires.

**Destinataire** : SG-CIPDR



## ANNEXES



---

## ANNEXE 1 : EXAMEN EN DÉLÉGATION

Le mercredi 29 mars 2017, la délégation a procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas : « Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation ».

**M. Jean-Marie Bockel, président, co-rapporteur.** – Luc Carvounas et moi-même allons vous présenter le travail important que nous avons conduit ces derniers mois sur le phénomène de radicalisation du point de vue des collectivités. Nous avons adopté une démarche pragmatique et consensuelle : nombre d'entre nous sont ou ont été maire et ont été confrontés jadis aux problématiques de prévention de la délinquance et de partenariat avec l'État, ce qui crée un état d'esprit.

Nous avons voulu prendre en considération ce qui remontait du terrain, l'inquiétude que suscite cette radicalisation, indépendamment des attentats qui nous ont frappés. Nous avons eu le souci d'apporter des réponses : que pouvons-nous faire, nous qui sommes en première ligne ? Par ailleurs, puisque l'État nous sollicite, comment nous impliquer ?

Nous avons estimé qu'il fallait partir du terrain et écouter ce que nous disent les gens, définir le périmètre de ce dont on parle. Souvent, dans l'espace public, sur ces questions, on entend tout et n'importe quoi.

Nous nous sommes déplacés en France, en Belgique ; nous avons également lancé une consultation nationale des élus, organisé une table ronde.

Nous n'avons pas pu aborder tous les sujets ; nous avons voulu axer notre travail sur la réponse à apporter par les collectivités à la radicalisation et pour prévenir ce phénomène, en laissant de côté la situation internationale – spécialement la situation dans les pays arabes –, sur les questions d'identité nationale, sur la lutte antiterroriste.

**M. Luc Carvounas, co-rapporteur.** – Monsieur le président, je veux tout d'abord vous dire le plaisir que j'ai pris à travailler à vos côtés. C'est avec regret que je quitterai dans quelques mois le Sénat, pôle de stabilité dans nos institutions. Et vous pourrez compter sur moi pour défendre la haute assemblée à l'encontre de ceux qui auraient à son égard quelques idées malfaisantes !

Ce rapport était nécessaire : nos collectivités territoriales sont en première ligne pour faire face à ce fléau moderne qu'est la radicalisation violente, qui peut notamment mener au terrorisme religieux.

Il était nécessaire tout d'abord pour mieux appréhender cette notion complexe et diverse, la radicalisation. Nous avons mené de nombreuses

auditions, passionnantes et instructives, auprès de nombreux spécialistes reconnus dans des disciplines très variées. Car cette notion de radicalisation nécessite de la transversalité pour être comprise et on ne peut se contenter d'explications simplistes ou univoques.

Il convient de rappeler que, en matière d'explication de la radicalisation, plusieurs écoles subsistent. Si chacun d'entre nous peut avoir sa préférence pour l'une ou l'autre, nous affirmons qu'aucune d'elles ne détient à elle seule une explication globale valable, mais que, dans le même temps, plutôt que de chercher à opposer ces différentes écoles, nous devons profiter des savoirs qu'elles professent de manière complémentaire à notre analyse.

Nous avons ensuite pu, sur le terrain, au cours de plusieurs déplacements enrichissants, rencontrer des acteurs de la prévention – élus, magistrats, acteurs associatifs – et découvrir des initiatives locales qui marchent et que nous vous devons de vous présenter. En effet, nous, les élus, locaux ou nationaux, nous connaissons l'importance de ces expériences locales, qui sont autant de laboratoires qui méritent que l'on se penche sur leurs méthodes et leur processus, pour s'en inspirer.

Car oui, il faut l'avouer, les pouvoirs publics en sont au début en la matière et nul n'a de solutions miracles. S'il peut y avoir des échecs – déjà, c'est que l'on aura agi –, il y a surtout des succès à faire connaître et à mettre en valeur, comme le fait ce rapport.

Enfin, parce que nos collectivités ont besoin d'être accompagnées et soutenues par l'État, nous étions obligés d'évoquer aussi le partenariat qui doit exister entre eux : la confiance comme esprit et méthode, et chacun dans son rôle, que ce soit en termes de financement, de partage d'informations, de formation des personnels, etc.

Mais, pour en venir au commencement, il convient d'expliquer les raisons qui ont conduit à l'existence de nos travaux.

Ceux-ci ont été suscités par la vive préoccupation des élus locaux relative à la radicalisation qui s'est exprimée à de nombreuses reprises, notamment lors du congrès des maires de 2016.

Comme l'illustre la consultation nationale auprès des communes et des départements menée dans le cadre du rapport, de nombreux élus perçoivent des signes de radicalisation, en particulier sous la forme de comportements de rupture avec l'environnement, notamment avec l'école ou la famille, d'attitudes à l'égard de certaines catégories de population – femmes, élus, détenteurs de l'autorité – ou des institutions en général.

Ils sont conscients du rôle irremplaçable des collectivités pour contribuer à la cohésion nationale et à la force de résilience-résistance du tissu local. Mais il leur manque souvent des clés de compréhension d'un phénomène qui, pour préoccuper la société française depuis au moins une

---

décennie, n'est apparu de manière dramatique que très récemment sur le devant de la scène.

Les élus locaux sont par ailleurs sollicités par l'État de manière croissante pour agir, mais ils se sentent parfois démunis ou peu accompagnés.

Le rapport vise donc en premier lieu à mieux comprendre le phénomène de radicalisation pour le prévenir. Il s'agit d'en comprendre les motivations et les processus pour voir comment, le cas échéant, stopper ces processus. En revanche, le rapport ne traite pas du sujet très difficile de la déradicalisation proprement dite, sur lequel planche une mission de la commission des lois.

En matière de radicalisation, trop souvent, des visions simplistes et univoques ont mis les autorités, les élus et l'opinion sur de fausses pistes : pour certains, tout était de la faute des prisons, pour d'autres « l'imam Google » était le coupable, ou bien pour d'autres encore le dénuement économique et social expliquerait tout.

En réalité, ce phénomène est beaucoup plus complexe et divers. Certains, aujourd'hui plus prudents, disent qu'il y a autant de types de radicalisation que de radicalisés. C'est sans doute exagéré, et on ne peut se contenter de cette réponse, car cela bloquerait toute velléité d'action. Mais cette vision comporte une vérité de bon sens : il s'agit d'êtres humains avec toutes leurs complexités.

De nombreuses auditions ont été menées avec des sociologues – Sebastian Roché, Xavier Crettiez –, des psychologues et psychiatres – comme Serge Hefez –, des spécialistes de la dérive sectaire – Serge Blisko, notamment –, des spécialistes des questions culturelles et religieuses – Philippe d'Iribarne, par exemple –, mais aussi, bien sûr, avec les autorités de police, en particulier l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, l'UCLAT.

Une table ronde des associations d'élus locaux, où étaient représentés l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'AMF, l'Assemblée des départements de France, l'ADF, l'Association des petites villes de France, l'APVF, et le Forum français pour la sécurité urbaine, le FFSU, a été organisée au Sénat.

Nous sommes allés sur le terrain, à la rencontre des élus, des préfets, des services de police, des associations de prévention et des magistrats concernés par la radicalisation : Sarcelles, Chalon-sur-Saône, Colmar. Et nous nous sommes également rendus à Bruxelles pour nous enquêter de la situation à Molenbeek-Saint-Jean et Vilvorde.

Nos premières conclusions sont les suivantes : la radicalisation est un phénomène complexe dont une part, mais une part seulement, peut être du ressort des collectivités territoriales. Cette part, c'est celle de la

prévention pour des individus susceptibles d'être atteints ou déjà atteints, mais non encore profondément touchés par la radicalisation.

Si l'on met à part les cas, non négligeables, mais minoritaires, de dérives psychiatriques ou de dérives sectaires avérées, il faut prendre au sérieux le double défi lancé par la radicalisation : c'est d'abord un ensemble de convictions idéologico-religieuses fortes, embrassées par des individus conscients ; c'est ensuite un réseau d'individus insérés dans un terreau local dense et difficile d'accès. Pour parler clair en utilisant un mot simple, qui recouvre des réalités parfois diverses, ce terreau, c'est celui du communautarisme salafiste.

Cela pose le problème du communautarisme et du repli identitaire de certaines franges de la population. Le communautarisme n'induit pas nécessairement la radicalisation violente, mais la frontière entre salafisme dit « quiétiste » et pacifique et djihadisme est désormais très poreuse, et les radicalisés les plus dangereux ont été en contact avec des milieux salafistes. Même si le salafisme ne débouche pas sur l'action violente, il heurte brutalement les conceptions démocratiques et républicaines et distend, voire déchire, le tissu social qui lie des populations dont les élus ont la charge.

Tout cela signifie que le travail doit porter sur deux champs : prévenir la radicalisation violente, mais aussi, en amont, le communautarisme. C'est d'ailleurs l'une des leçons tirées de l'expérience belge de Vilvorde ou de Molenbeek.

En revanche, il doit être non moins clair que les collectivités n'ont pas à toucher au régalien ni à jouer un rôle qui est exclusivement celui de l'État. En dehors même du champ du renseignement, elles ne peuvent se substituer aux autres institutions, qui ont un rôle en jouer en la matière – éducation nationale sur le contrôle de la scolarisation à domicile ou des écoles hors contrat, etc.

Voici quelques chiffres de l'UCLAT sur l'état actuel du phénomène dans nos territoires.

Au total, 17 393 individus sont inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste, le FSPRT. Tous ces individus ne sont pas nécessairement contrôlés en permanence. Un certain nombre d'entre eux sont dits « clôturés » : les services estiment qu'ils ne nécessitent plus de surveillance, mais ils demeurent au FSPRT du fait des signes de radicalisation ayant été constatés. D'autres encore sont dits « en veille » : ils ne nécessitent plus de suivi actif, mais restent néanmoins attribués à un service.

Par ailleurs, 2 046 individus ont été formellement identifiés sur une zone de combat en Syrie et en Irak et 249 individus présumés décédés ont été recensés.

---

Les zones les plus touchées demeurent les régions d'Île-de-France – dont le Val-de-Marne –, des Hauts-de-France, du Grand-Est, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et d'Occitanie, avec des départements culminant à plus de 200 signalements.

L'ouest de la France apparaît comme moins affecté par ces phénomènes.

Il faut noter enfin que, à part à La Réunion, où l'on recense entre 100 et 150 signalements, les territoires d'outre-mer apparaissent comme encore très peu touchés par ces phénomènes.

S'agissant des pistes d'action pour les collectivités territoriales, trois ensembles de recommandations peuvent être dégagés.

D'abord, les collectivités peuvent faire beaucoup en matière de prévention de la radicalisation en s'inspirant de la prévention de la délinquance.

Ensuite, il faut tirer les leçons des acquis de la politique de prévention de la délinquance et encourager les collectivités à se doter de stratégies territoriales de prévention de la radicalisation.

Enfin, il faut renforcer le partenariat avec l'État.

**M. Jean-Marie Bockel, président, co-rapporteur.** – Depuis 2014, l'État sollicite de manière croissante les collectivités territoriales en matière de prévention de la radicalisation. Cette sollicitation ne saurait nous étonner dans la mesure où les collectivités, en particulier les mairies, sont les premiers guichets républicains, en contact direct avec le terrain et les habitants. Elles sont aussi au cœur de l'information nécessaire à cette prévention. Enfin, elles sont, selon les cas, directement ou indirectement touchées par cette radicalisation.

Si leur implication est inégale, de nombreuses initiatives locales montrent que des possibilités d'action existent dans cinq champs distincts : la sensibilisation et la formation des personnels de nos collectivités, la détection de signaux faibles et l'identification des individus concernés, la prise en charge des personnes suivies, la participation à des réseaux nationaux et internationaux de partage et d'échange sur la radicalisation, l'action sociale et, en particulier, la protection de l'enfance pour ce qui concerne spécifiquement les conseils départementaux. Notre rapport présente un certain nombre d'exemples qui peuvent être source d'inspiration.

En matière de sensibilisation, d'information et de formation, nous évoquons notamment : le programme de prévention globale de la ville de Sarcelles, dont le cœur est de former les personnels et acteurs locaux et de constituer un centre ressource de dimension nationale sur la prévention de la radicalisation ; le volet formation-sensibilisation du plan global de lutte contre la radicalisation du département des Alpes-Maritimes qui a permis de

sensibiliser plus de 2 000 collégiens par la participation à des séances de projection d'un film suivies de débats.

En matière de détection et de signalement, nous présentons l'initiative du maire de Chalon-sur-Saône qui a créé une cellule municipale d'échanges sur la radicalisation. Celle-ci s'appuie sur les signalements d'agents de terrain volontaires, issus de divers services, formés à repérer les signaux faibles de radicalisation.

Nous exposons aussi les procédures de signalement des conseils départementaux des Ardennes et des Alpes-Maritimes.

Troisième champ d'intervention, plus difficile : la prise en charge des personnes suivies. C'est au cœur de notre rapport, car une fois détectées, les personnes en voie de radicalisation ou susceptibles d'être radicalisées ne relèvent pas toutes de procédures judiciaires. C'est là que se joue l'essentiel de la prévention : éviter que ces personnes ne basculent véritablement ou les aider à engager un processus de déradicalisation.

Nous présentons deux programmes qui nous semblent intéressants : le programme de prévention et de lutte contre la radicalisation développé par la Cour d'appel de Colmar et celui du Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus de Bordeaux, le CAPRI.

Je connaissais le programme mené par la Cour d'appel de Colmar, car les chefs de cour qui en ont pris l'initiative avaient dès le départ associé les parlementaires des départements concernés. Au début, je dois reconnaître que j'étais sceptique. Un an plus tard, j'ai été impressionné. Les responsables de ce programme ont fait appel à des « sachants » de qualité que je connais bien, ceux avec lesquels je travaillais en tant que maire de Mulhouse sur la prévention de la délinquance. Je pense en particulier à une association faisant appel à des professionnels aussi divers que des psychologues, des psychiatres, des éducateurs spécialisés, des juristes et d'autres personnes tout aussi chevronnées.

Le programme mené à Bordeaux, quant à lui, très aidé par les associations musulmanes de Gironde, développe une approche interdisciplinaire novatrice.

Toutefois, ce qui manque aujourd'hui, c'est une évaluation sérieuse et scientifiquement probante des différentes initiatives locales ou nationales de prise en charge de ce problème. Or les méthodes à utiliser ont été très discutées et certaines initiatives au départ prometteuses – Dounia Bouzar a récemment défrayé la chronique – se sont révélées très décevantes.

René Vandierendonck et moi-même avons connu les prémices de la prévention de la délinquance avec les contrats locaux de sécurité, au milieu des années 1990. Nous avons beaucoup tâtonné avant d'élaborer des dispositifs efficaces. Il faut donc être modeste et savoir accepter l'échec. La contrepartie de ces expérimentations et, donc, de ce risque d'échec, c'est

---

l'évaluation. Cela fait l'objet de deux de nos recommandations : la mise en place d'un protocole national d'évaluations des initiatives locales, qui seraient réalisées par des spécialistes de l'évaluation de politiques publiques – en matière de prévention de la délinquance, il y a des dispositifs qui fonctionnent et dont tout le monde reconnaît l'efficacité – ; par ailleurs, nous suggérons que tout programme de prévention comporte, pour bénéficier des fonds de l'État, un volet évaluation – cela nous épargnera des évaluations ratées longues ou un mauvais usage des fonds publics.

Il faut dire un mot de l'implication des conseils départementaux, encore variable, mais qui doit absolument se renforcer, notamment dans la perspective du retour de familles avec enfants des zones de combat.

Nous présentons les cas du Val-de-Marne, des Ardennes et des Alpes-Maritimes. La première clé du succès, c'est d'abord d'être conscient que les enfants soumis à un endoctrinement islamiste sont en danger – non seulement les enfants qui rentrent de ces zones, mais également ceux qui sont chez nous – et, à ce titre, qu'ils doivent être suivis, pris en charge par la protection de l'enfance, si nécessaire.

La seconde condition est que les conseils départementaux et les préfets travaillent ensemble et évitent les cloisonnements bureaucratiques. Ce n'est pas toujours facile : nous connaissons tous les réticences « historiques » des travailleurs sociaux dès lors qu'on évoque les autorités étatiques ou les nécessités de la sécurité publique, de l'échange d'informations, du secret partagé. Il faut donc beaucoup former et informer. *In fine*, le message passe, car ces gens ont le souci de bien faire. Il est vrai que la prévention de la délinquance a donné à nombre d'acteurs locaux une expérience des partenariats de ce type.

Enfin, les collectivités ne doivent pas se sentir seules face à la radicalisation – quand la délinquance a commencé à flamber voilà vingt ou vingt-cinq ans, j'ai souvent eu le sentiment, en tant que maire, d'être seul. Non seulement elles doivent pouvoir faire appel aux services de l'État, mais elles peuvent aussi bénéficier du conseil et du soutien des réseaux internationaux de partage et d'échange en la matière – lorsque j'étais maire, je me suis beaucoup inspiré des actions menées dans les pays voisins du nôtre : Italie, Allemagne, Belgique, pays anglo-saxons.

Je pense au Forum européen pour la sécurité urbaine, l'EFUS, qui a mis en place les projets LIAISE – Institutions locales contre l'extrémisme violent –, et qui diffuse les bonnes pratiques en matière de prévention de la délinquance.

Je pense aussi au réseau mis en place par la Commission européenne.

Je pense enfin à l'initiative *Hedayah*, implantée aux Émirats arabes unis, et qui a pour ambition de devenir le premier centre international pour contrer l'extrémisme violent. Certes, dans ces pays, la notion de

radicalisation n'est pas tout à fait la même que chez nous, mais, au final, nous savons tous ce que nous ne voulons pas voir advenir dans nos sociétés.

Au-delà de ces exemples ponctuels, notre conviction est que les collectivités territoriales doivent s'organiser et capitaliser sur les acquis de la prévention de la délinquance. Elles ont en effet la possibilité de mobiliser l'expérience acquise au cours de plus de vingt années de partenariat avec l'État dans le domaine connexe de la prévention de la délinquance. Cette politique partenariale a donné aux collectivités une solide expérience en matière de « coproduction » de sécurité dans les territoires *via* notamment les contrats locaux de sécurité ou les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Cette politique fonctionne dès lors qu'on veut bien la faire fonctionner. Quand tel n'est pas le cas, c'est parce qu'il n'y a pas de volonté politique ou qu'il existe des obstacles de personnes.

Ce partenariat s'est traduit par la mise en place de dispositifs souples et adaptables aux besoins du terrain ainsi que par la mise en œuvre de bonnes pratiques, et a rendu possible l'établissement d'une relation de confiance entre les collectivités territoriales et les acteurs étatiques.

On aurait tort de calquer un système sur un autre, car les problèmes sont de nature différente. Pour autant, on peut s'en inspirer. C'est la raison pour laquelle nous faisons plusieurs recommandations permettant aux collectivités de se doter de stratégies territoriales de prévention de la radicalisation, en lien avec leur politique de prévention de la délinquance, sans qu'il soit nécessaire de doubler les dispositifs, quitte à adapter les partenaires, les modes de fonctionnement.

Bien sûr, les collectivités doivent agir en partenariat avec l'État, ce qui est l'objet de la troisième partie de notre rapport.

Cette question du partenariat avec l'État a trop longtemps tourné autour de la question du fichier S. Cette question est pour nous mal posée : nous ne demandons pas la communication de ce qui est un outil très particulier des services de renseignement ; les maires ne demandent pas de tout savoir, et ils n'en ont pas besoin généralement. Par ailleurs, disposer de ces fiches les mettrait le plus souvent dans l'embarras. Auquel cas, qu'en faire ? En revanche, l'État doit garantir un bon niveau d'information aux élus.

En tant que maire, je disais que j'avais besoin de savoir ce que je devais savoir compte tenu de mes responsabilités et que le reste ne m'intéressait pas.

En particulier, les maires ont trois besoins en la matière : premièrement, connaître la situation globale de la radicalisation sur leur territoire ; deuxièmement, être informés des situations à risque dans leur domaine de responsabilité, par exemple pour sécuriser des recrutements

---

locaux, en particulier dans les domaines sensibles ; troisièmement, disposer des informations nécessaires pour gérer l'émotion locale – le maire ne doit pas se retrouver dans cette situation d'ignorance qu'on a connue trop souvent en France dans le passé.

Nous avançons des propositions concrètes dans ces domaines. Parmi ces pistes figure une utilisation plus intensive du nouveau fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes, le FIJAIT, qui n'est pas connu des élus, alors qu'il est consultable par les maires avant tout recrutement, *via* la préfecture. C'est un premier outil. Il ne concerne cependant que des condamnés et il n'inclut pas certains délits, comme celui d'apologie du terrorisme.

C'est pourquoi, au-delà de ce fichier, et notamment pour répondre à la demande de prévenir le recrutement d'individus non encore condamnés, mais suspects ou problématiques, il nous semble important d'engager une réflexion sur la constitution d'un fichier spécialisé et spécifique, distinct du fichier S, destiné à permettre aux présidents d'exécutifs locaux de disposer des informations nominatives nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Il ressort de notre entretien avec le maire de Sarcelles que, la plupart du temps, ces gens n'ont pas été condamnés ou, s'ils l'ont été, ils méritent qu'on leur accorde une seconde chance, sans que cela induise une sensibilité au terrorisme, cependant que d'autres se « tiennent à carreau » tout en étant potentiellement nuisibles.

Cette réflexion pourrait aussi porter sur l'éventuelle transposition aux procédures de ressources humaines des collectivités territoriales de la faculté pour un employeur, créée récemment par la loi dans plusieurs domaines – grands événements, transport public de personnes, etc. – de demander soit un avis de l'autorité administrative rendu à la suite d'une enquête administrative, soit, directement, une enquête administrative.

Les collectivités territoriales sont en droit d'attendre de l'État plus que des informations. Celui-ci doit les soutenir dans leur action, par exemple lorsqu'il s'agit de faire face à des pressions – entrisme dans des associations, mosquées, MJC, etc.

Des représentants de l'État dans le Val-d'Oise nous ont dit que certains maires les avaient appelés au secours parce que leurs équipes municipales, qu'ils avaient voulu constituer, pour de bonnes ou de moins bonnes raisons, en faisant appel à tous, avaient été pénétrées par des éléments qui n'étaient pas totalement dignes de confiance. On touche là aux limites du clientélisme politique, parfois pétri de bonnes intentions. Tant mieux si les maires sont encore en capacité de faire ces démarches.

L'État doit également soutenir les collectivités pour lutter contre la déscolarisation des enfants et les écoles clandestines. En la matière, les services de l'éducation nationale en particulier doivent jouer tout leur rôle dans le contrôle de la scolarisation à domicile qui se développe

significativement dans les milieux radicalisés et forme, en réalité, la base du développement d'un enseignement plus ou moins clandestin.

Nous l'avons vu à Sarcelles, la clé d'entrée, ce sont souvent les associations de soutien scolaire d'obédience salafiste, par ailleurs très sérieuses, qui effectuent un réel travail, mais qui ont un objectif très clair. Souvent, et le préfet du Haut-Rhin nous l'a dit, l'aspect financier est très important : il faut aussi « faire du fric », et beaucoup. Cela signifie que le levier financier peut également être un moyen de lutte contre ces réseaux.

Bien sûr, le soutien de l'État doit aussi être financier. Beaucoup de collectivités n'ont pas les moyens nécessaires pour lancer, seules, des programmes de prévention. D'autant que ce phénomène de radicalisation se diffuse dans les zones périurbaines, urbaines, voire rurales par le biais des mesures de placement.

Le Gouvernement a renforcé le fonds interministériel de prévention de la délinquance, le FIPD. Sans doute faut-il néanmoins consacrer davantage de moyens à la prévention de la radicalisation proprement dite dans les enveloppes dégagées. Sans doute aussi faut-il faciliter l'accès des collectivités, petites ou moyennes, à ce fonds.

Enfin, la question se pose de la pérennisation des subventions du FIPD afin de permettre aux collectivités de mener à bien des actions de long cours, dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires. Certes, comme je l'ai dit au début de mon propos, une évaluation est nécessaire, mais dès lors que l'argent est bien utilisé, il faut que les actions puissent s'inscrire dans la durée.

Nous avons été très impressionnés par notre rencontre avec le maire de Vilvorde, plus que par celle avec la nouvelle maire de Molenbeek, par ailleurs femme remarquable. Nous avons également compris que l'ancien maire de cette ville était un sacré loustic, plus que victime du syndrome de Stockholm ! Le maire de Vilvorde, un social-démocrate à l'ancienne qui ne s'en laisse pas conter, a constitué autour de lui une petite équipe pour dresser un diagnostic de la situation, en partenariat avec l'État fédéral. Il fait un travail systématique, immeuble par immeuble, à la suite d'informations ou non. Il faut savoir que Vilvorde, ville de 48 000 habitants, est celle qui enregistre le plus grand nombre de départs vers la Syrie.

**M. Luc Carvounas, co-rapporteur.** – Je précise que le maire de Vilvorde est éducateur spécialisé de formation.

**M. Jean-Marie Bockel, président, co-rapporteur.** – Ne nous y trompons pas, ce maire a toujours des problèmes, mais il en a deux fois moins, et non pas deux fois plus. Tout cela, parce qu'il intervient de plus en plus en amont sur ces questions, parce qu'il quadrille son territoire, certes petit.

---

Les femmes de l'association Accord 68, association qui travaille sur ces sujets avec la Cour D'appel de Colmar, reconnaissent que la lutte contre la déradicalisation est une mission longue, compliquée, qui connaît des échecs. Plus un individu radicalisé est pris en charge de manière tardive, moins les chances de succès sont hautes. Il faut donc agir au plus tôt.

**M. Jean-Pierre Vial.** - Quand le rapport sera-t-il disponible ? Il est intéressant au plus haut point, et doit servir de document de travail pour les élus.

Vous le savez, la Savoie n'est pas réputée comme un département difficile, et pourtant c'est l'un des premiers départements à risque. Cela s'explique notamment par le fait que certaines familles princières du Golfe se rendent dans les stations de ski du département accompagnées d'une escorte chargée de distribuer des valises à toutes les communautés salafistes de la région.

Rien qu'à Albertville, qui est une petite ville, trois sérieux problèmes ont été recensés. Cette ancienne capitale olympique est désormais une ville sous observation. Le problème est que, dans ce département rural, 95 % des maires n'ont pas la culture de ces situations.

Étant personnellement investi dans certains enjeux liés au Moyen-Orient, je peux dire que nous avons du mal, en France, à faire travailler sur ces questions des personnes de qualité avec les services de l'État qui les regardent de manière méfiante. Je dois en général prévenir le représentant de l'État dans le département pour faciliter les choses.

Cela ne veut pas dire que tout ne fonctionne pas. Je suis par exemple admiratif de la rapidité avec laquelle les services de l'État se sont mobilisés sur ce sujet nouveau. Je voulais seulement pointer les problèmes existant parfois dans la communication entre les préfetures et les élus. C'est à ce titre que nous attendons ce rapport.

**M. Jean-Marie Bockel, président, co-rapporteur.** - Nous avons prévu quelques jours pour peaufiner notre travail et intégrer dans le rapport nos échanges de ce matin. En tout état de cause, il sera distribué en interne avant le point presse du 11 avril.

**M. Philippe Mouiller.** - J'insiste à mon tour sur les problèmes existants en matière de coordination entre les différents acteurs. C'est pourquoi ce rapport sera important pour les élus.

J'en viens à la question de la communication aux élus des informations relatives aux fichés S sur leur territoire. Dans les départements non classés comme à risque, il est très difficile d'obtenir des informations. Il serait pourtant précieux d'en avoir dans certaines circonstances, par exemple lorsque nous recrutons des personnes pour encadrer un foyer de jeunes. Dans les départements classés à risque, obtenir ces éléments est plus facile.

Par ailleurs, avez-vous pu constater, lors de vos travaux, qu'un modèle de lutte contre la radicalisation mis en place dans un pays européen était plus adapté que le modèle français ? Ou bien la France est-elle en avance en la matière ?

Dernière question : les mesures mises en place actuellement sont-elles à la hauteur du défi ?

**M. Antoine Lefèvre.** - J'ai été rapporteur spécial de la mission Justice pour la commission des finances du Sénat, ce qui m'a donné l'occasion de faire quelques visites en milieu carcéral, pour évaluer les mesures de déradicalisation mises en place. On y voit très bien la genèse du phénomène de la radicalisation.

Il est pour moi important de partager les expériences locales. Certaines ont été des échecs, d'autres des succès. Les élus locaux doivent connaître les moyens existants dans la lutte contre la radicalisation.

Pour ce qui est de la communication aux maires des fiches S, je dirais que les maires ne veulent pas forcément tout connaître. Mais il est important pour eux d'avoir des informations leur permettant de faire une évaluation de la situation sur leur territoire. C'est aussi un moyen de ne pas banaliser ces éléments d'information.

Il a été proposé, pour la lutte contre la radicalisation, de s'appuyer sur ce qui a été fait en matière de prévention de la délinquance. Le problème est que le processus de radicalisation ne s'explique pas que par des éléments locaux ; il est aussi créé de l'extérieur. Les jeunes, par exemple, se radicalisent aussi sur la Toile. Le recours aux outils strictement locaux a donc ses limites.

Je suis convaincu que c'est par la formation des élus et de tous les agents des collectivités concernées que nous devons mener cette lutte.

**M. Luc Carvounas, co-rapporteur.** - Un mot sur la coordination entre les services de l'État et les élus : tout le monde essaie de faire au mieux, avec ses moyens.

Il est vrai que la première audition que nous avons menée pour nos travaux sur ce sujet, au cours de laquelle nous avons interrogé la secrétaire générale du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, était frustrante : notre attente était tellement grande... Mais, j'en suis convaincu, c'est en marchant que l'on va trouver des solutions efficaces.

Il y a dans les territoires des cellules administratives qui existent, et qui réunissent le préfet, le procureur, les services concernés, les conseils départementaux... Je le sais d'expérience : les services des départements sont parfois mieux informés de ces questions que les élus du territoire concerné, ce qui pose un vrai problème.

---

Quoi qu'il en soit, pour mener cette lutte, il faut des moyens. Le maire de Vilvorde a recruté une personne dédiée, doctorante, spécialiste de ces questions, avec un service ressources important. Or la tendance, pour les collectivités territoriales françaises, ne va pas vers l'augmentation des ressources...

Y a-t-il un exemple européen à suivre ? Ce que nous constatons, aujourd'hui, c'est que les différents États collaborent entre eux. On pourrait peut-être enrichir notre réflexion des actions menées en Belgique. Dans tous les cas, la solution passe par une meilleure information, une meilleure formation et une meilleure coordination.

**M. Jean-Marie Bockel, président, co-rapporteur.** – J'abonde en ce sens. La coordination est la clef. Dans certaines collectivités, nous avons acquis, non sans mal, la culture de la coproduction, du partenariat ; nous avons établi un climat de confiance qui crée les conditions du secret partagé avec les services de la police, de la justice, et même de l'éducation nationale. Dans ma ville, il a fallu cinq ou six ans pour que cela marche. Et désormais, ce climat prévaut de fonctionnaire en fonctionnaire, d' élu en élu. Il faudrait vraiment un accident de parcours pour qu'il s'évanouisse.

Cette culture doit nous servir au sujet de la lutte contre la radicalisation. D'ailleurs, les endroits en France ou en Europe qui nous ont le plus impressionnés, au cours de nos déplacements, sont ceux où la coordination était la meilleure.

La coordination, c'est aussi l'échange de bonnes pratiques, l'importance des instances centrales, pour observer et évaluer les situations.

Si on donne le « la » sur ce sujet, et ce rapport y contribuera peut-être, la centralisation administrative, par l'intermédiaire du préfet, grâce à l'échange d'informations qu'elle permet, peut aider à faire changer les cultures locales sur ces questions.

Pour ce qui est d'un éventuel modèle européen, partons de la base. Certes, les systèmes politiques sont différents. Mais j'ai eu l'occasion, dans mes précédentes fonctions, de me rendre dans différents pays pour étudier les politiques de déradicalisation mises en place. Si je n'ai pas pu me rendre à La Mecque de la déradicalisation, si je puis dire, la ville d'Aarhus au Danemark, j'ai pu constater que les solutions européennes mises en place sont surtout pragmatiques. Les sources d'inspiration sont donc à chercher un peu partout en Europe.

Avec leur bilan d'étape des politiques de déradicalisation, fait au nom de la commission des lois, Catherine Troendlé et Esther Benbassa, avec qui nous avons d'ailleurs très bien travaillé, ont tapé fort en pointant les échecs de certaines expérimentations menées par l'État. Nous, notre idée, c'est plutôt de nous intéresser à ce qui marche. Nous verrons si l'écho médiatique sera le même...

**M. Luc Carvounas, co-rapporteur.** – Je pense que ce rapport sera très utile aux maires.

**M. Jean-Marie Bockel, président, co-rapporteur.** – Nous y relevons en effet l'importance de la formation des acteurs locaux, des agents, des partenaires associatifs, des élus. Il faut donner toutes les chances aux expérimentations actuellement en place, avant d'évaluer.

*À l'issue du débat, la délégation adopte le rapport à l'unanimité.*

---

## ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mme Muriel DOMENACH, secrétaire générale du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

M. Xavier CRETTEZ, professeur des universités, spécialiste de la violence extrême

M. Serge BLISKO, président de la Mission interministérielle de vigilance des dérives sectaires

M. Philippe d'IRIBARNE, directeur de Recherche au CNRS

M. Serge HEFEZ, psychiatre et psychanalyste à l'APHP

M. Sébastien ROCHÉ, directeur de recherche au CNRS

M. Loïc GARNIER, chef de service de l'Unité de coordination de lutte anti-terroriste

Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, maire de Saint Gratien

M. Grégoire LEBLOND, maire de Chantepie, président de la commission sécurité et prévention de la délinquance de l'Association des Petites Villes de France

Mme Isabelle SANTIAGO, vice-présidente du conseil départemental du Val-de-Marne

M. Luc DELBREIL, coordonnateur de la mission Lutte contre la radicalisation du conseil départemental de l'Eure

Mme Émilie PETIT, chargée de mission auprès du Forum français pour la sécurité urbaine

M. Claude-Jean CALVET, président d'Espace Risk Management

Mme Nathalie GOULET, sénateur de l'Orne

M. Bruno LE ROUX, ministre de l'Intérieur

M. Olivier de MAZIÈRES, préfet, chargé de l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme

- *Déplacement à Sarcelles*

M. François PUPPONI, maire de Sarcelles

M. Frédéric NICOLAS, adjoint au Maire à la prévention et à la sécurité

M. Farid BOUNOUAR, directeur prévention et sécurité

Mme Anne LEHNART, responsable de territoire au service social départemental du Val-d'Oise

M. Yves SLAMA, responsable du service Œuvre de protection de l'enfance et de la Jeunesse du Val-d'Oise

M. Guillaume DENOIX DE SAINT-MARC, directeur général de l'Association française des victimes du terrorisme

M. Stéphane LACOMBE, directeur adjoint de l'Association française des victimes du terrorisme

M. Denis DOBO-SCHOENENBERG, sous-préfet d'arrondissement de Sarcelles

M. Ludovic PERRIN, secrétaire général de la sous-préfecture de l'arrondissement de Sarcelles

M. Stéphane GILLIER, directeur de cabinet du Préfet du Val d'Oise

Madame Laurence GAYRAUD, chef de la circonscription Sécurité publique de Sarcelles

Mme Salima KHELFA, chargée de mission prévention de la radicalisation auprès du directeur de cabinet du Val-d'Oise

Service départemental du Renseignement territorial

Service départemental de la Sécurité intérieure

• *Déplacement à Colmar*

Cour d'appel

*Table ronde 1, juridictions*

M. Rémy HEITZ, premier président de la Cour d'appel de Colmar

M. Jean-François THONY, procureur général de la Cour d'appel de Colmar

Mme Sandra DI ROSA substitut du procureur général de la Cour d'appel de Colmar

M. Jean-Paul LASSAUGE, premier vice-président du Tribunal de grande instance de Mulhouse

M. Dominique ALZEARI, procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Mulhouse

Mme Annie PARADIS, assistante spécialisée, TGI de Strasbourg

Mme Mélodie JAMET, assistante spécialisée, TGI de Mulhouse

Mme Émilie BALLARIN, assistante spécialisée, Cour d'appel de Colmar

Mme Delphine VERHEYDE, juriste assistant, Cour d'appel de Colmar

---

*Table ronde 2, Administration pénitentiaire, SPIP et PJJ :*

M. Daniel VONTHRON, directeur départemental, SPIP

M. Mouad RAHMOUNI, chef DPIP/ DISP

M. Éric FALEYEUX, représentant de la cellule interrégionale du renseignement pénitentiaire

Mme Christine KUHN, directrice Territoriale Adjointe, PJJ Alsace

Mme Elisabeth PRÉVOST, référente laïcité et citoyenneté, PJJ Alsace

*Table ronde 3, ville et agglomération de Mulhouse, association déléguée :*

M. Alain COUCHOT, vice-président, Mulhouse Alsace Agglomération

M. Paul QUIN, conseiller Communautaire délégué, Mulhouse Alsace Agglomération

M. Alan BECU, directeur Général adjoint 5ème Direction « Service aux habitants, Mairie de Mulhouse

Mme Isabelle DEPOMMIER, directrice, Accord 68

M. Jean-Claude KELLER, coordinateur du programme de lutte contre la radicalisation, Accord 68

Mme Virginie MEISTER, psychologue clinicienne, Accord 68

Mme Christine BLEC, éducatrice spécialisée, Accord 68

Préfecture

M. Laurent TOUVET, préfet du Haut-Rhin

Mme Régine PAM, directrice de cabinet du préfet

M. Constant CAYLUS, commandant du groupement de Gendarmerie

M. Alain MARTINEZ, directeur départemental de la Sécurité publique

M. Éric NEBBACHE, chef du service départemental du Renseignement territorial

M. Olivier AUBRY, chef de l'antenne de la Police judiciaire de Mulhouse

M. Bernard WOLF, chef de la direction départementale de la Sécurité intérieure

Mme Anne-Marie MAIRE, directrice académique des services de l'Éducation nationale

*Conseil départemental du Haut-Rhin :*

M. Josiane MEHLEN, vice-présidente en charge de la Solidarité

M. Nicolas DUCROCQ, chef du service de l'Aide sociale à l'enfance

M. Marc Antoine CROCQ, représentant la Maison de l'Adolescence

*Services de la Préfecture chargés de la prévention de la radicalisation :*

Mme Régine PAM, directrice de cabinet

Mme Sophie DIERSTEIN, directrice de cabinet adjointe

Mme Armande BERLAND, chef du pôle Sécurité

M. Hervé SANCHEZ, chargé de mission Radicalisation

M. Florent HASPEL, chargé de mission Prévention de la radicalisation

• *Déplacement à Chalon-sur-Saône*

M. Jean-Jacques BOYER, sous-préfet de Chalon-sur-Saône

Service départemental des renseignements territoriaux

Service départemental de la sécurité intérieure

M. Gilles PLATRET, maire de Chalon-sur-Saône

M. Hervé DUMAINE, premier adjoint en charge de la sécurité, Chalon-sur-Saône

M. Alexandre SERINA, directeur de cabinet de Monsieur le Maire

M. Frédéric IACOVELLA, directeur général des services

M. Claude STRUBER, directeur général adjoint - Délégation du cadre de vie

M. François FAVRE, directeur général adjoint - Délégation de l'action solidaire

Mme Amandine BOUILLET, chef du service des maisons de quartier

Mme Solène DARNAUGUILHEM, directrice de la cohésion sociale

Mme Audrey LAMOUREUX, chargée de mission prévention de la délinquance

• *Déplacement à Bruxelles*

S.E. Mme Claude-France ARNOULD, ambassadeur de France

M. Hans BONTE, bourgmestre de Vilvorde

Mme Jessica SOORS, cheffe du service de radicalisation à la mairie de Vilvorde

Mme Françoise SCHEPMANS, bourgmestre de Molenbeek-Saint-Jean

M. Paul Van TIGCHELT, directeur de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)

M. Gilles GALLIOT, attaché de sécurité intérieure de l'Ambassade

M. Emmanuel RIMBERT, deuxième conseiller presse de l'Ambassade



---

## ANNEXE 3 : LES LEÇONS DE LA CONSULTATION DES ÉLUS LOCAUX

Vos rapporteurs ont organisé deux consultations sur la perception de la radicalisation par les collectivités territoriales au dernier trimestre 2016, l'une à destination des communes et intercommunalités, l'autre à destination des départements. Ces dernières ont été largement relayées par les associations d'élus - Association des maires de France et Assemblée des départements de France - et par la presse spécialisée. Vos rapporteurs souhaitent en effet donner la parole aux élus du terrain sur leur ressenti de la radicalisation, leurs relations avec l'État, les actions menées et les outils et moyens à disposition.

Une quarantaine de départements ont répondu à cette consultation. En ce qui concerne la consultation des communes et intercommunalités, 638 communes et intercommunalités provenant de 90 départements y ont participé. Le nombre limité de réponses communales peut être interprété de plusieurs façons :

- peu de communes s'estiment confrontées par des phénomènes de radicalisation. D'ailleurs, seuls 10% des répondants estiment être confrontés directement à des phénomènes de radicalisation, et seuls 38% des répondants estiment y être confrontés de manière indirecte ;

- certaines collectivités ont pu estimer que la prévention de la radicalisation relève de la responsabilité de l'État, au titre de ses missions régaliennes ;

- d'autres ont pu marquer leur désarroi en ne répondant pas ;

- enfin, il peut également exprimer une forme de lassitude de la part des communes et intercommunalités, toujours plus consultées et sollicitées par les institutions, alors même que leurs moyens tant humains que financiers sont en diminution et qu'elles peuvent avoir l'impression de ne pas être entendues.

La très grande majorité des répondants sont des communes et intercommunalités rurales (77% des répondants), reflétant le fait que 90% des communes ont moins de 3 500 habitants<sup>1</sup>.

↳ *Une perception de la radicalisation très différente en fonction des collectivités*

La perception de la radicalisation diffère fortement entre les départements et les communes répondants. Ainsi, **les départements se**

---

<sup>1</sup> Les collectivités locales en chiffres, 2016, DGCL.

sentent, très majoritairement, confrontés à la radicalisation directe ou indirecte. C'est principalement au titre de leurs compétences en matière d'aide sociale à l'enfance, de prévention spécialisée et de protection maternelle et infantile qu'ils sont concernés. Il s'agit alors ou bien de jeunes en voie de radicalisation ou radicalisés, ou d'une nécessité de protéger de jeunes enfants de personnes radicalisées. Ainsi, il arrive parfois qu'un mineur soit confié à l'ASE suite à l'arrestation de ses parents en partance pour la Syrie. Les services de l'ASE ont également pu être chargés, au sein de la cellule pilotée par le préfet, du suivi des situations de grands adolescents en voie de radicalisation.

Qu'il s'agisse des départements ou des communes, **le ressenti global est celui d'une progression de la radicalisation**, qui s'exprime de manière plus forte pour les départements.

Pour les deux catégories de collectivités territoriales, la radicalisation se traduit avant tout par une remise en cause du « vivre ensemble », et une rupture avec la société : ainsi, **la rupture avec l'environnement, notamment la famille et l'école**, est considérée, tant par les communes que par les départements, comme une traduction particulièrement forte de radicalisation, à la fois en nombre de répondants, mais également en intensité de la qualification de la préoccupation (qualifiée d'importante ou de très importante pour 77% des départements répondants). Sont également citées **une attitude de rupture à l'égard de certaines catégories de la population (femmes, élus,...)** et **une attitude d'hostilité à l'égard des institutions républicaines**. Pour les départements, elle se traduit également principalement par des propos ou écrits extrémistes, et par une apparence physique et vestimentaire.

#### ↳ *Une connaissance assez relative des outils de lutte et de prévention de la radicalisation mis en place par le Gouvernement*

La consultation a également permis de mettre en lumière la connaissance assez relative de certains outils de lutte et de prévention de la radicalisation mis en place par le Gouvernement.

Vos rapporteurs notent avec satisfaction la bonne connaissance du plan d'action contre la radicalisation de 2016 (connu des trois-quarts des répondants des deux catégories de collectivités). Celui-ci est d'ailleurs jugé par les départements très majoritairement utile et efficace. Sont notamment appréciés la qualité des formations dispensées sur la radicalisation « permettant un bon éclairage sur la compréhension du phénomène », mais également « le croisement des différentes politiques et l'appréhension du problème dans sa globalité », ou encore la mise en place d'une « coordination entre les différents services : État, Département, Justice, Éducation nationale, associations, .... » en mettant « autour de la table tous les acteurs susceptibles d'être concernés et confrontés par le problème sur le plan professionnel et convenir ensemble des

---

*réponses à apporter sur chaque territoire* ». Il est toutefois souligné que les mesures prises restent trop faibles. En outre, certains départements souhaitent, avant de se prononcer sur l'efficacité des mesures, disposer d'éléments d'évaluation qui pour l'instant n'existent pas.

S'agissant du Comité interministériel pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation, celui-ci est beaucoup moins connu des communes (à peine 51%), tandis que les départements jugent que les mesures prises par le CIPDR sont utiles et pertinentes.

Enfin, vos rapporteurs constatent la très faible connaissance des conventions de partenariat signées entre le ministère de l'Intérieur et les associations d'élus pour favoriser la prévention de la radicalisation. Ainsi, la majorité des départements répondants et les deux-tiers des communes et intercommunalités ne les connaissent pas. Par ailleurs, si les départements qui les connaissent les jugent à une quasi-unanimité intéressantes, les communes et intercommunalités, pour leur part, sont beaucoup plus critiques : une majorité d'entre elles les jugent peu efficaces et sans répercussions sur le terrain. Parmi les critiques, vos rapporteurs ont notamment noté le fait qu'elles seraient « *trop générales* », « *sans aucune concrétisation* » ou ne répondant pas au « *besoin de territorialisation de l'action* ».

Vos rapporteurs ont également souhaité consulter les élus locaux sur les outils de déclinaison locale des actions de prévention et de lutte contre la radicalisation et le terrorisme. En ce qui concerne les cellules mises en place par le préfet, on constate une différence entre les communes et les départements, s'expliquant par leurs rôles respectifs. Ainsi, une minorité de communes répondantes connaissent ces cellules, et très peu y participent. Or, cette participation est jugée utile par les élus communaux et intercommunaux. Elle permet en effet « *une meilleure appréhension de la radicalisation sur le territoire de la commune* », un « *échange d'informations* » et « *multipartenaires* », une « *vision globale du phénomène et de son évolution sur le territoire départemental* ».

Les départements, pour leur part, sont beaucoup plus impliqués dans ces cellules de suivi qui étaient actives, au moment de la consultation, dans 94% des territoires des répondants. La quasi-totalité y participe et tous la jugent utile. La cellule permet en effet de « *faire remonter des informations* », « *d'échanger sur les situations* », mais également « *un maillage institutionnel sur la situation concernée* » et la mise en place « *d'un travail en réseau, en connaissant directement les acteurs qui l'animent permettant la naissance d'une confiance nécessaire dans ce domaine entre des mondes qui ne se parlent pas forcément spontanément (police, justice, social, éducation)* ». Certains notent toutefois la nécessité « *d'améliorer le travail en transversalité hors cellule* », ou encore regrettent le « *manque de communication de certains éléments (rapport PJJ par exemple) malgré les demandes, ce qui rend difficile la mobilisation des équipes sur le sujet* ». D'autres, enfin, soulignent que cette cellule est « *peu aidante pour*

*la constitution d'outils de prévention* » tout en étant conscients de la difficulté pratique en la matière.

Vos rapporteurs soulignent toutefois le sentiment d'un manque d'éléments d'information à disposition pour saisir le phénomène de la radicalisation sur leur territoire, sentiment partagé par la majorité des départements, communes et intercommunalités. Il s'agit notamment du manque d'éléments d'information de la part de l'État sur la situation et les risques induits par la radicalisation sur le territoire de la commune ou du département.

#### ↳ *Des relations perfectibles avec l'État et les autres partenaires*

Vos rapporteurs ont souhaité interroger les communes et les départements sur les relations qu'ils entretiennent avec divers acteurs des programmes de prévention et de lutte contre la radicalisation. La situation diverge entre les communes et les départements, ce qui peut s'expliquer par le rôle et les compétences des répondants. Ainsi, pour la très grande majorité des départements, les autorités de l'État ont pris l'initiative d'un contact avec eux sur le sujet de la prévention de la radicalisation. Suite à cette prise de contact, la satisfaction domine très largement. Les départements soulignent ainsi *« la clarté, l'écoute, et la disponibilité » de services de l'État, ainsi que « la confiance et la transparence »* dont font preuve ces derniers, ou encore *« la fluidité et la rapidité des échanges avec les services départementaux en charge de cette mission concernant les situations individuelles »*. Toutefois, certains soulignent la nécessité de *« clarifier le rôle de chacun au sein de cette cellule de prévention au travers d'une charte ou d'une convention »*. D'autres regrettent la tentative, à l'occasion de ce contact, *« de signature d'un protocole d'accord transférant l'entièreté de la responsabilité de la prise en charge au département. Ce protocole déséquilibré aurait eu un impact financier lourd pour le département, sans contrepartie de l'État »*, ou encore le fait que *« dans un premier temps, les services sociaux se trouvaient sur le banc des "accusés" alors même que le concept de radicalisation n'était pas défini. C'est grâce au département que les sessions d'information des élus et des travailleurs sociaux ont été mises sur pied »*.

Au contraire, **pour la majorité des communes répondantes, il n'y a eu que très peu d'initiatives de contact des communes vers l'État (à peine 13%), et une minorité a été contactée par l'État**. Vos rapporteurs souhaitent une intensification de la prise de contact, d'autant plus que celle-ci, lorsqu'elle a eu lieu, a été saluée par les communes, qui ont apprécié la *« clarté »* des propos des services de l'État et leur professionnalisme. Vos rapporteurs veulent toutefois se faire le relais des difficultés rencontrées par les communes : une certaine complexité, *« une absence de réponses en termes de moyens et d'actions à envisager »*, un manque de disponibilité dans certains cas, mais également le fait que la réponse apportée concerne la *« sécurité*

---

*uniquement, avec aucun moyen de prévention à destination de la jeunesse notamment », ou encore « l'absence de retour sur l'essentiel ».*

Si les services préfectoraux restent les principaux partenaires, vos rapporteurs notent l'importance relative des services de sécurité, de la prévention spécialisée et de l'Éducation nationale. Cette dernière suscite un degré de satisfaction dans ses relations avec les collectivités en matière de prévention de la radicalisation moindre que les autres partenaires évoqués, notamment pour les communes et intercommunalités.

↳ ***Une mise en place progressive d'actions de prévention par les collectivités***

Vos rapporteurs ont constaté, à travers la consultation, la mise en place progressive par les collectivités d'action de prévention de la radicalisation, en hausse croissante depuis les attentats de janvier 2015. Ainsi, si moins d'un tiers des départements répondants avait mis en place des actions de prévention de la radicalisation avant cette date, ils sont aujourd'hui plus de 85% à indiquer en avoir mis en place depuis lors.

La proportion est moindre dans les communes et intercommunalités. Toutefois vos rapporteurs constatent le volontarisme de nombreuses communes, puisque près de 30% des communes répondantes ont indiqué n'avoir pas encore mis en place de telles mesures mais envisager de le faire. Vos rapporteurs notent cependant que plus de la moitié des communes répondantes n'envisagent pas d'en mettre en place. Cela s'explique principalement par le fait qu'elles n'en voient pas l'utilité dans la mesure où elles ne sont pas directement concernées par la radicalisation. Toutefois, vos rapporteurs soulignent que plusieurs d'entre elles ont aussi indiqué qu'elles ne sauraient pas comment faire pour en mettre en place, ou bien ne pas avoir les moyens ou le temps de le faire.

↳ ***Une faible inscription de la prévention de la radicalisation dans les documents communaux et départementaux existants***

Qu'il s'agisse de l'adjonction d'un volet prévention de la radicalisation dans les contrats de ville, au conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou dans les plans départementaux de prévention de la délinquance, vos rapporteurs constatent que peu de ces documents ont été actualisés.

Toutefois, les communes et intercommunalité ayant entrepris ces démarches soulignent le potentiel de telles actions. Cela peut permettre d'avoir au niveau de l'intercommunalité une action commune en matière de prévention de la radicalisation, ou « *d'avoir une vision globale de la prévention au-delà de la radicalisation* », et de « *travailler et agir indépendamment des frontières communales* ». Ainsi, « *compte tenu du caractère diffus et imprévisible du*

*phénomène, il semble important de mettre en veille tous les acteurs. Si les élus ont un rôle à jouer, le travail doit nécessairement être piloté par les services de l'État à l'échelle intercommunale ».*

En ce qui concerne les départements, la principale raison de cette absence d'inscription s'explique par la temporalité de réalisation de ces plans : le plan actuel court jusqu'en juillet 2017, et au vu de ce délai il n'a pas été jugé opportun de le modifier, mais ce chapitre sera inclus dans de nombreux nouveaux plans.

#### ↳ ***Un déficit de moyens financiers et humains***

La mise en place d'actions de prévention de la radicalisation nécessite des moyens humains et financiers importants. Or, vos rapporteurs notent le déficit de moyens financiers et humains des collectivités consultées. En ce qui concerne les départements, plus de la moitié estiment ne pas avoir les moyens nécessaires, alors même que près des deux-tiers ne reçoivent aucune aide. Et, comme le font remarquer plusieurs départements répondants, *« au vu de l'importance du suivi de ce dossier, un chargé de mission dédié serait adéquat »* ou encore *« la thématique de la radicalisation nécessite une montée en compétences et une spécialisation des professionnels médico-sociaux dans l'identification et le suivi des situations au titre de la prévention. La charge de travail quotidienne des professionnels ne dégage pas suffisamment de marges de manœuvre à cette fin »*. Certains départements soulignent également la nécessité de profondes réformes, si le département souhaite *« mettre en place un véritable plan de prévention de la radicalisation sur l'ensemble de ces missions et partenariats. Il lui faut engager un important plan de sensibilisation et/ou de formation de ses agents au contact avec le public, revoir sa communication, disposer de moyens de contrôle des missions déléguées et des actions financées, organiser des procédures de partage d'information et une coordination avec les services de sécurité, organiser les cellules de recueil des informations préoccupantes face à ces situations qui demandent un traitement particulier, revoir la mise en œuvre de toutes ses politiques publiques à l'aune de ce phénomène nouveau, prévoir des postes spécialisés (correspondant départemental radicalisation, personnes ressources dans les territoires,...) »*.

Ce manque de moyens tant humains que financiers est encore plus important pour les communes et intercommunalités répondantes, à forte dominante rurale, puisque plus des neuf dixièmes ne reçoivent pas d'aide financière au titre de la prévention de la radicalisation. Dès lors, près de 95% des communes et intercommunalités répondantes estiment ne pas avoir les moyens humains et financiers pour financer et mener à bien de telles actions. Plusieurs petites communes ont fait part à vos rapporteurs du fait que *« les moyens humains reposent sur la disponibilité du maire et de ses adjoints. Les moyens financiers sont tributaires de notre équilibre budgétaire »*, ou encore s'interrogent : *« comment une commune de 2 800 habitants peut-elle avoir les*

---

*moyens ; nous n'avons même pas de police municipale faute de moyens... ».* D'autres insistent sur la nécessité de « *mieux former les moyens existants* ».

En définitive, la consultation montre que si les importants efforts d'information et d'action consentis par l'État ont produit des effets, ils restent encore insuffisants pour que la politique de prévention de la radicalisation se diffuse largement et profondément. Il est nécessaire de mieux associer et accompagner les élus locaux, y compris ceux des petites communes qui peuvent se sentir moins directement concernées par la radicalisation. En effet, comme le rappellent deux commentaires issus de la consultation, « *le secteur rural est peu formé à ce genre de problématique, aussi par le fait même qu'il ne le rencontre que très peu, il est juste à espérer qu'il ne le soit jamais ; car je doute qu'il soit prêt à l'affronter. Il serait souhaitable de sensibiliser davantage les élus ruraux, sur le principe qu'il vaut mieux prévenir que guérir.* » et « *L'histoire semble prouver que la radicalisation se cache dans des communes discrètes* ».

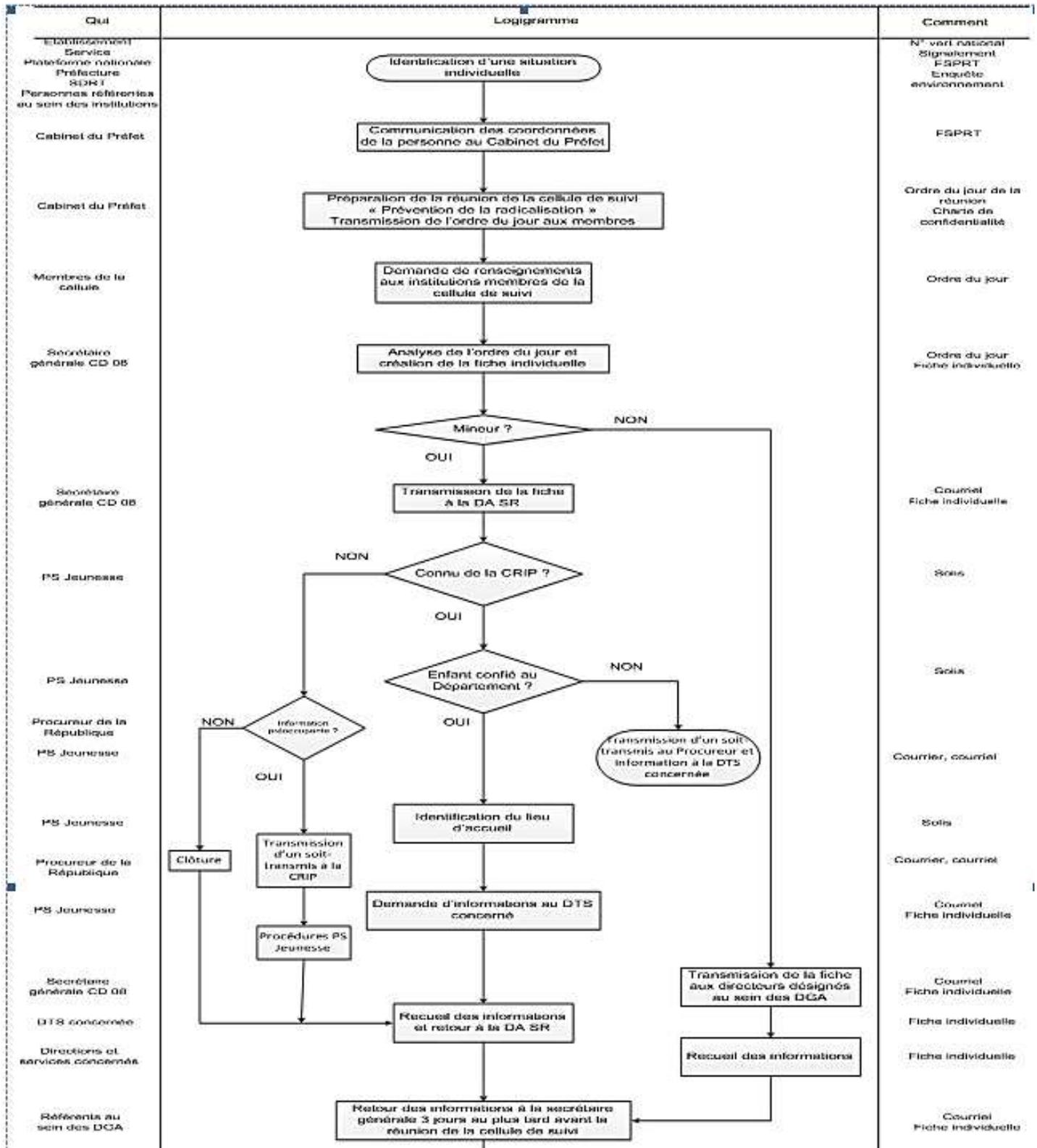


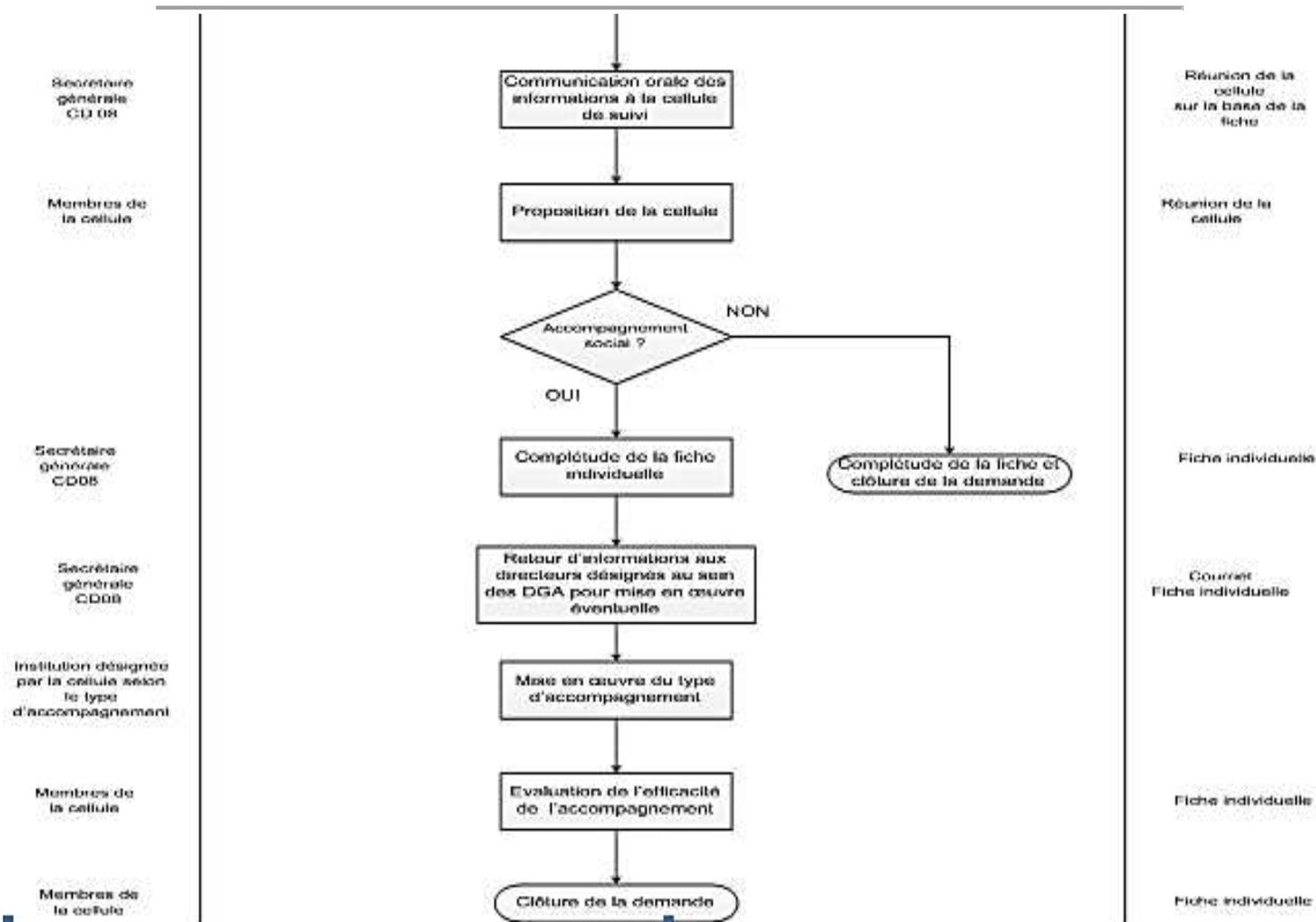
## ANNEXE 4 : PROCÉDURE INTERNE DE GESTION DU TRAITEMENT DES INFORMATIONS SIGNALANTES EN MATIÈRE DE RADICALISATION - CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES ARDENNES

### Procédure interne de gestion du traitement des informations signalantes en matière de radicalisation

| Qui   | Logigramme   | Comment   |
|---|--|---|
| Tous agents du CD 08  | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Identification d'une personne en cours ou en situation de radicalisation</div> <p style="text-align: center;">↓</p>  | Dans le cadre de l'exercice professionnel   |
| Agent CD 08   | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Recueil des éléments objectifs conduisant à penser qu'il y a radicalisation ou engagement du processus de radicalisation</div> <p style="text-align: center;">↓</p>                                      | Note de situation   |
| Agent du CD 08<br>Encadrant de proximité<br>Responsable de mission ou de site<br>DTS<br>Directeur/Chef de service | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Transmission des éléments objectifs au n+ 1</div> <p style="text-align: center;">↓</p>   | Courriel<br>Note de situation   |
| NON   | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Élaboration d'un signalement</div> <p style="text-align: center;">↓</p>  | Qualification des éléments en signalement   |
| OUI   | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Transmission des éléments au Directeur désigné Référent « suivi radicalisation » au sein de la DGA concernée</div> <p style="text-align: center;">↓</p>  | <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; text-align: center;">Clôture de la procédure<br/>Copie à la Secrétaire Générale</div> |
| Agent CD 08<br>Directeur désigné au sein DGA concernée  | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Transmission du signalement écrit à la Secrétaire Générale<br/><br/>En cas d'absence de la Secrétaire Générale, transmission au Directeur de Cabinet du CD 08</div> <p style="text-align: center;">↓</p> | Courriel<br>Signalement   |
| Secrétaire Générale<br>Directeur de Cabinet<br>CD 08  | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Transmission du signalement au Cabinet du Préfet</div> <p style="text-align: center;">↓</p>  | Courriel<br>Signalement   |
| Secrétaire Générale<br>Cabinet du Préfet  | <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; text-align: center;">Procédure gestion situation de radicalisation</div>   |   |

### Procédure de gestion de recueil des éléments dans le cadre de la cellule de suivi de la prévention de la radicalisation







---

## ANNEXE 5 : COMPTES RENDUS PRINCIPAUX

### I. Audition de Mme Muriel DOMENACH, secrétaire générale du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation du 13 octobre 2016

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Nous sommes heureux de recevoir Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), dans le cadre de la préparation du rapport sur le rôle des collectivités territoriales en matière de prévention de la radicalisation, dont Luc Carvounas et moi-même sommes co-rapporteurs. Mme Domenach a succédé cet été à M. Pierre N’Gahane, nommé préfet. Elle est diplomate et fut consule générale à Istanbul. Elle a auparavant travaillé au ministère de la Défense, au cabinet d’Alain Richard, à la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, à la délégation permanente de la France auprès de l’OTAN – certains d’entre nous siègent à l’assemblée parlementaire de l’OTAN – et fut directrice-adjointe du centre d’analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères. C’est sa première audition devant une instance parlementaire depuis sa prise de fonctions.

C’est aussi notre première audition pour ce rapport. Quelles sont les attentes de l’État envers les collectivités territoriales ? En France, nous avons une certaine culture de partenariats avec l’État sur des sujets de société. Durant vingt et un ans, j’ai été maire de Mulhouse et donc confronté à de nombreuses questions de sécurité. Nous avons inventé, avant que la loi ne clarifie tout cela, des partenariats, des contrats locaux de sécurité, une organisation des processus de prévention de la délinquance,... Nous avons aussi participé, aux côtés de l’État régalien, à l’amélioration de la sécurité. Nous avons cette culture partenariale tout en faisant la part des choses sur ce qui relève du régalien. Ce n’est pas moi qui polémiquerais sur les fichés S. Je sais ce qui doit être gardé confidentiel par les préfets, et je le respecte. C’est cet état d’esprit qui nous anime dans cette démarche, complètement nouvelle, qui s’engage. À titre d’exemple, à Colmar, des magistrats se sont engagés dans une expérience pilote, à laquelle ils ont d’emblée associé des parlementaires et de « grands » élus locaux issus des différentes collectivités intéressées. C’est de cette sorte qu’il faut agir.

Qu’en pensez-vous ? Quel premier bilan dressez-vous de la situation depuis votre prise de fonctions ? Quel est le rôle des préfets ? Nous vous avons transmis un questionnaire pour préparer cette audition, et avons à l’esprit votre entretien à la *Gazette des communes* portant sur l’efficacité des mesures prises, les processus d’évaluation, la porosité entre les milieux délinquants et radicalisés – même si, à mon avis, on ne peut définir aucune règle générale : des évolutions peuvent nous surprendre.

**M. Luc Carvounas, co-rapporteur.** – Je remercie Mme Domenach de se prêter à ce premier « bizutage » parlementaire. Je suis intéressé par l’élargissement du champ d’action du CIPDR. Cette question est devenue prégnante, voire prioritaire, pour nos collectivités. En tant que maires, nous sommes les premiers guichets républicains : dimanche dernier, lors d’une fête d’école, une femme entièrement voilée, hormis le visage, a refusé de me serrer la main que je lui tendais en tant que maire. Le commandant de police a été en mesure de m’indiquer qu’elle venait d’arriver, tout en concluant : « *On a fait le job, mais ensuite ?* » Oui, que se passe-t-il après ?

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Mon préfet – malheureusement sur le départ – a su faire un bon usage de l’état d’urgence, et pas seulement sur des questions directement liées au terrorisme...

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** – Je vous remercie de votre invitation. J’ai pris la direction du secrétariat général du CIPDR le 22 août dernier. Je suis diplomate, et rien ne me destinait à exercer ces responsabilités interministérielles dépendant du ministère de l’Intérieur. J’ai un parcours classique au sein de la diplomatie, dans l’une des filières d’excellence du ministère des Affaires étrangères, à savoir les affaires stratégiques et politico-militaires. J’ai servi au ministère de la Défense. J’étais partie à Istanbul pour un travail autre que les enjeux de sécurité. L’enjeu, en 2013, était de regagner de l’influence après des années difficiles. À Istanbul, les questions de sécurité m’ont rattrapée. Le refoulement et l’expulsion de compatriotes « djihadistes » et la mise en place d’un protocole de coopération spécifique avec la Turquie, dit « protocole Cazeneuve », a conduit le consulat à gérer les refoulements et les expulsions de Français. J’ai eu une fréquentation intense, intéressante, interpellante à la direction d’une équipe non formée, de nos jeunes compatriotes radicalisés. J’arrive donc à des responsabilités pour mettre en œuvre une politique publique dont je connais mieux les publics que les acteurs, et appliquer la feuille de route du Premier ministre et du ministre de l’Intérieur.

Le CIPDR associe dix-sept départements ministériels, dirigés par douze ministres. Il s’est réuni pour la dernière fois le 28 juillet. J’y participais exceptionnellement, dès avant ma nomination formelle. Nous assurons le secrétariat de ce comité avec la fonction d’animation, de coordination des départements ministériels et surtout de mobilisation à travers les territoires et dans l’espace public contre la radicalisation.

Nous définissons la radicalisation comme la combinaison de deux éléments : une association entre une idéologie extrême – une pratique religieuse rigoriste – et une évolution, voire un basculement, vers la violence. La politique de prévention de la radicalisation a pour objectif de déconnecter cette idéologie extrême de la violence, sans mettre à distance la pratique religieuse. Nous ne voulons pas déconvertir ni réduire la pratique religieuse ; nous réinsérons, réengageons et déconnectons de tout lien avec la violence.

---

Je dresse un constat paradoxal : la France est beaucoup moins confiante dans les actions conduites et moins consciente des actions de prévention que nos partenaires, alors qu'elle est plus consciente du phénomène de la radicalisation. Nos partenaires étrangers, à ma grande surprise, sont assez satisfaits de leur action. Ils ont confiance dans ce qu'ils font et le mettent bien en valeur. Certes, la France est beaucoup plus attaquée et est en première ligne avec la multiplication d'attentats sur son sol ; les opérations antiterroristes couronnées de succès sont aussi perçues comme des alertes. Nous sommes visés pour ce que nous sommes et ce que nous représentons. Je l'ai bien senti lorsque j'étais en poste à l'étranger : c'est la France de la liberté d'expression, de l'égalité – y compris entre hommes et femmes –, de la fraternité et de la laïcité qui est visée.

Fin septembre, 12 114 signalements – selon les forces de l'ordre – ont été réalisés par le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) et les états-majors de sécurité placés autour des préfets. Avec les autres « objectifs », 15 000 personnes sont suivies. *Grosso modo*, 80% sont des majeurs – l'augmentation du nombre de mineurs n'est pas une augmentation en proportion ; 70% sont des hommes, 36% des convertis. Quelque 805 personnes, soit 7% du total, sont parties sur le terrain syro-irakien, avec un taux de mortalité très élevé de 20%. Telle est la réalité de la radicalisation en France.

Nous avons une conscience plus aigüe du phénomène que nos partenaires, et peut-être pas assez conscience de ce qui se fait. Nous agissons dans le cadre du Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme présenté le 9 mai dernier par le Premier ministre, tandis que le précédent plan de lutte contre le terrorisme d'avril 2014 avait été préparé uniquement par la place Beauvau. Certes, le ministère de l'Intérieur reste « l'actionnaire majoritaire » de la lutte contre la radicalisation, du fait des implications pour notre sécurité qui sont au cœur du dispositif. Je salue la qualité de l'expertise de tous les services du ministère de l'Intérieur. Le caractère interministériel de la lutte contre la radicalisation est significatif et prioritaire au sein de nos politiques publiques.

Un dispositif de détection a été instauré depuis le 29 avril 2014. Le numéro vert 0800 005 696, installé à l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), place Beauvau, reçoit un nombre d'appels conséquent. Les répondants font la part des choses, notamment après les attentats, entre les signalements visant une pratique religieuse extrême et les signalements inquiétants, grâce à des indicateurs de radicalisation – que vous trouverez sur le site du CIPDR. Les signalements sont réalisés à hauteur de 50% par le CIPDR et 50% par les états-majors de sécurité, et rassemblent des éléments identifiés par les services de l'État et ceux des collectivités locales.

Le dispositif de détection est situé dans les territoires auprès des préfets, de même que le dispositif de prévention et d'accompagnement des familles. Ces cellules réunissent tous les services intéressés, les procureurs, des représentants de l'islam ; cela fonctionne très bien. Le degré d'association des collectivités est important. Elles sont la cheville ouvrière du dispositif de prévention et d'accompagnement des familles, car elles les aiguillent vers des référents et des structures de prise en charge.

Aujourd'hui, 2 240 personnes sont suivies dans le cadre de ces cellules pour la prise en charge psychologique et sociale, et 972 familles sont accompagnées. Lorsque le plan d'action de lutte contre la radicalisation et le terrorisme a été présenté, en mai 2015, 1 600 personnes étaient suivies et 800 familles étaient accompagnées. L'objectif était de doubler ce nombre dans les deux ans, et nous avons déjà bien progressé.

Je veux souligner la qualité de ces actions alors que l'on doute souvent de ce que nous faisons. Nous ne percevons pas assez quels sont nos atouts. Le maillage territorial de l'administration de l'État, celui des collectivités et des associations, est un triple atout dans la lutte contre la radicalisation en France.

Nous bénéficions d'un maillage associatif important qui se mobilise depuis des dizaines d'années dans des domaines souvent douloureux, comme la lutte contre les addictions. Là où il est difficile d'instaurer des relations, nous bénéficions de ces associations spécialisées et de la relative précocité française de la lutte contre les dérives sectaires. Nous bénéficions aussi de dispositifs d'éducation spécialisée et de soutien des jeunes (maisons des adolescents, points d'accueil et d'écoute jeunes) de grande qualité, avec une prise en charge faisant boule de neige. La prévention de la radicalisation a pris chair dans les dispositifs de droit commun, avec souvent des associations *ad hoc* formées avec des dispositifs pluridisciplinaires : travailleurs sociaux, éducateurs, psychologues, parfois représentants religieux,...

Associer les collectivités et les élus locaux est une priorité. Sous l'égide du cabinet du Premier ministre seront organisées, le 24 octobre prochain à la Cité de La Villette, des rencontres nationales sur la prévention de la radicalisation. La journée sera introduite par le ministre de l'Intérieur et conclue par le Premier ministre, en présence de représentants de grandes associations d'élus - notamment l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des petites villes de France (APVF) et aussi l'Association des régions de France (ARF), même si les régions sont moins concernées, du fait de leurs compétences.

Donnons un coup d'accélérateur à la prise en charge locale, qui s'étoffe et se diversifie via le maillage associatif. Cette journée sera l'occasion de présenter et de valoriser les bonnes pratiques dans les territoires, pour mobiliser davantage encore.

---

On ne part pas de rien s'agissant de l'association des collectivités aux dispositifs de prévention de la radicalisation. Selon un questionnaire adressé aux préfetures, sur 45 réponses reçues, 42 préfetures ont rédigé un protocole opérationnel d'échange d'informations. Dans 88 départements, le conseil départemental est représenté au sein de la cellule mise en place. Selon les préfetures, la présence des communes et des EPCI est jugée active dans 27 départements sur 34.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci beaucoup. Le CIPDR est-il une extension du comité préexistant sur la délinquance – sur lequel j'avais beaucoup travaillé lors d'un rapport parlementaire sur la prévention ?

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** – Tout à fait.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – L'un de vos défis est de faire fonctionner une structure un peu complexe. Vous avez tout notre soutien. Quel est, concrètement, le rôle des communes et des intercommunalités attendu par l'État, comme évoqué par la circulaire du Premier ministre du 16 mai dernier ? Attend-il qu'elles prennent en charge les jeunes radicalisés et leur entourage ? Comment fonctionnent ces conventions-cadres avec les associations d'élus, et notamment l'AMF ? Sont-ce des déclarations d'intention ou débouchent-elles sur des actions concrètes ?

**M. Luc Carvounas, rapporteur.** – Selon vous, 20% des radicalisés, soit 2 000 personnes, sont mineurs, ventilés sur le territoire. Comment sont-ils détectés et suivis ? Je vois le travail de compilation qui est réalisé entre le préfet, les collectivités territoriales, les associations, les éducateurs spécialisés, l'éducation nationale et la police. Certes, cela fonctionne mais ne suffit plus ! Où en sont les réflexions du CIPDR pour inventer, avec nous, de nouveaux dispositifs ? Je suis dans l'attente...

**M. Philippe Mouiller.** – En tant que sénateur d'un département rural, les Deux-Sèvres, j'ai l'impression de ne pas vivre dans la même France que vous. Les élus locaux affirment ne pas avoir de moyens, ne pas être associés ni formés. Beaucoup de temps est consacré à des réunions et non à des opérations concrètes. Ils ne voient pas d'évolutions sur le terrain. Ne voudrait-on pas prendre en compte les enjeux de cette situation ? Faisons évoluer la prise en charge traditionnelle.

**Mme Caroline Cayeux.** – Merci de votre présentation. Je suis sénateur d'un département assez rural proche de Paris, l'Oise, et maire de Beauvais. Notre conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) travaille avec les services de l'État. Mais depuis un an, nous avons hérité d'une prison, avec des problèmes de population carcérale ; une mosquée est en train de se construire. Nous avons un panel de questions à résoudre.

Je suis confrontée à des problèmes similaires à ceux de M. Carvounas sur le marché de Beauvais. En outre, nous sommes situés à proximité de Creil et de l'autoroute A16, axe du trafic de drogue entre la France, la Belgique et la Hollande...

Quels sont les moyens concrets prévus pour aider les élus locaux à détecter et à lutter ? Je croise souvent de jeunes Beauvaisiens ou des femmes portant le voile intégral tombés dans cette séduction de la radicalisation islamique. J'ai besoin d'être rassurée par les actions de l'État. Je n'ai pas le sentiment que mon département soit dans les 27 que vous avez cités...

**M. François Grosdidier.** – J'abonderai dans le même sens : je reste sur ma faim. Je suis issu d'un département à la fois rural et urbain, qui compte 730 communes, et suis le maire d'une ville comprenant 70% de logements sociaux. Plus de la moitié de la population est de culture et de religion musulmanes. Bénéficiant du droit local, je suis le seul à avoir fait construire une mosquée municipale.

Le champ de la prévention de la radicalisation, comme celui de la délinquance, est extrêmement large. Pour la délinquance, les solutions commencent par l'éducation et l'insertion professionnelle. Puis la présence de policiers devient la première des préventions. Pour ce qui est de la radicalisation, on a du mal à délimiter le cercle d'actions nécessaires.

En la matière, la démarche des pouvoirs publics est souvent davantage perçue comme une persécution religieuse que comme une main tendue de la République. Il n'y a pas de véritable méthodologie proposée par l'État, alors que l'AMF a rédigé un guide de la laïcité, document qui a le mérite d'exister.

La prévention des comportements dangereux d'individus basculant dans la violence – alors que certains voudraient être informés de l'identité des fichés S – est assez délicate. Dans nos communes, la pratique est très différente selon qu'on ait un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD). Nous tenons des réunions à huis clos, présidées par le procureur de la République, où l'on évoque individuellement toute la population prédélinquante – décrochage scolaire – délinquante ou post-délinquante – à la sortie de prison. Faisons-les travailler sur la radicalisation. Je ne veux pas que les maires soient informés de tout, mais profitons des structures qui fonctionnent, où il y a de la pratique ; c'est une démarche plus ou moins empirique avec la Direction départementale de la sécurité publique (DDSP). Lorsqu'on a des informations, on nous demande surtout de ne pas faire savoir que nous les avons, car cela pourrait poser des difficultés... Or ce n'est pas avec une personne présentant des signes de radicalisation extérieure qu'on a des problèmes : si elle veut travailler dans une école, par exemple, elle devra enlever son voile. Il faut surtout prévenir les actes de personnes beaucoup plus discrètes et réellement dangereuses.

---

Quelles sont les collaborations réelles avec les associations ? Nous travaillons bien avec elles et avec les associations culturelles. Avec les travailleurs professionnels, nous nous heurtons au secret professionnel érigé en dogme, alors que nous aurions besoin d'informations pour faire de la prévention.

**M. Antoine Lefèvre.** – J'étais hier en visite à la prison d'Osny, après Fresnes et Fleury-Mérogis. Très vite, on voit les difficultés et les moyens humains qui seraient nécessaires : c'est affaire de spécialistes. Quels outils peut-on instaurer ? La réponse actuelle me semble un peu faible, même si les forces de l'ordre et les procureurs sont présents à ces réunions. Nous sommes confrontés à la machine de guerre de la radicalisation. Ne mettons pas la barre trop haut pour les collectivités. Sur des sujets très techniques liés à la radicalisation, les réponses ne s'improvisent pas. Même si un travail important est effectué, on ne sait jamais vraiment si la personne est déradicalisée : souvent, elle participe aux ateliers mais la menace persiste. Ayons de véritables spécialistes.

**M. Jacques Mézard.** – Je préside un conseil intercommunal de prévention de la délinquance. Ce n'est pas la multiplication de réunions qui nous fera avancer, même si ces réunions très intéressantes rassemblent des personnes de bonne volonté. L'efficacité n'est pas là ; souvent, les magistrats n'y participent même plus. L'État envoie parfois des individus particulièrement dangereux dans nos départements ruraux – je tiens à votre disposition des exemples concrets, sans parler des frères Kouachi...

Que doivent faire les élus locaux lorsqu'ils ont une information ou qu'ils constatent un phénomène de radicalisation ? La majorité d'entre eux ne sait pas quoi faire. Face à un individu dangereux, on me répond : « Ne vous inquiétez pas, on le surveille. ». Mais c'est de réponses concrètes dont nous avons besoin.

J'ai rédigé un rapport d'enquête sur les dérives sectaires dans le domaine de la santé. L'emprise mentale est très importante en termes de radicalisation. Nous avons des capacités nouvelles, avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), mais ne nous leurrions pas : elle dispose de très peu de moyens et elle a plutôt été écartée de la résolution de ces problèmes. Utilisons ces moyens existants pour lutter contre l'emprise mentale.

**Mme Patricia Schillinger.** – Les collectivités de mon département s'inquiètent de la radicalisation vestimentaire et verbale : le samedi soir, les gens non voilés désertent les villes, de peur de croiser des « barbamamas », des personnes voilées et gantées... Lors d'une visite dans une association, un enfant de six ans a refusé de s'asseoir à côté de moi car je ne portais pas le voile. On a l'impression d'une emprise territoriale, le sentiment que la ville n'appartient plus à tout le monde mais à une certaine population. C'est tout un mode de vie qui change. Les maires ont peur de la place laissée à ces

populations rigoristes, qui font aussi pression sur les populations qui ne le sont pas.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Les dires de nos collègues confirment la nécessité de notre travail sur le regard des collectivités, sur ce que nous pouvons et devons faire. Deux sujets nous touchent : d'une part la radicalisation et le salafisme, qui a le projet de transformer notre société, à l'œuvre ici ou là, mais partout, dans des proportions variables, et d'autre part le terrorisme. Les milieux salafistes et les Frères musulmans sont mécontents des attentats, car ils freinent leur projet pacifiste d'emprise sur notre société. Mais des porosités demeurent, non exclusives ni limitatives, entre les deux. Nous sommes devant un phénomène complexe, multiforme, changeant.

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** – Je dissipe tout malentendu sur le rapport au réel ; je crois faire partie des fonctionnaires français ayant un certain rapport à la réalité : j'ai vu 150 individus radicalisés, et ai vécu en tant que femme ce que c'est que d'être regardée avec un mélange de mépris, de haine, et aussi une certaine ambivalence. Certains repentis évoquent toujours les éléments de fascination, de quasi hypnotisation qui les ont poussés à partir.

Ces deux phénomènes sont inquiétants mais ne se recoupent que partiellement. Je n'ai pas les moyens de lutter contre le salafisme en France, phénomène complexe. Il existe un salafisme quiétiste mais aussi une forme de continuité avec la radicalisation. Nous n'avons pas d'autre option que de mobiliser l'islam de France sur une voie ouverte et crédible.

Personne ne prétend disposer d'une baguette magique face à la radicalisation, ni sur la prison, ni sur les mineurs, ni sur les femmes. La priorité est de lutter contre l'association de la violence et de l'extrémisme doctrinal. Le phénomène est bien identifié en France, et de plus en plus pris en charge. Nous avons besoin qu'il le soit encore davantage.

Sur l'objectif poursuivi, je ne suis pas convaincue par le terme de « déradicalisation », et je n'ai pas rencontré de praticiens ou d'intellectuels qui l'étaient. Je ne pense pas que la radicalisation puisse être suivie d'un processus homothétique inverse, telle une carte du tendre empruntant à rebours les étapes de la radicalisation. Cette sortie suit un chemin différent : tantôt une évolution vers une pratique religieuse apaisée, tantôt une remise en cause de la conversion; mais toujours une mise à distance de la violence. Je ne veux pas inoculer un vaccin contre la radicalisation ou un remède – il n'existe pas. Mais renforçons les anticorps !

**M. Louis Pinton.** – Nous posons des questions concrètes et vous nous répondez qu'il n'y a pas de remède ? Nous allons rentrer chez nous !

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** – Je ne vais pas vous mentir : ce qui fonctionne, c'est de renforcer les anticorps, et pour cela nous avons besoin de tous.

---

Après les attentats de juillet 2007, le Royaume-Uni a travaillé sur le terrorisme endogène. Pour identifier le phénomène, une grille d'indicateurs a été élaborée avec des praticiens - elle est disponible sur notre site internet. Les quatre conventions conclues avec les associations d'élus - l'ADF, l'AMF, France urbaine et l'association Ville et banlieue - y font référence. Je vous recommande vivement d'en prendre connaissance et de la faire circuler pour repérer l'association violence-religion, mais aussi les pratiques de dissimulation, notamment chez les jeunes.

Quiconque ayant connaissance d'un cas potentiellement dangereux doit le signaler à la préfecture. J'ai répondu à une polémique sur Twitter avec l'ancien porte-parole du Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), dont la sollicitude envers les Juifs des années 1940 était touchante, mais qui comparait le signalement à la délation. Nous sommes dans un état de droit : un appel ne donne pas lieu à récompense, et il est reçu par un professionnel, apte à faire la différence entre une pratique religieuse normale et une radicalisation.

Les travailleurs sociaux et l'Éducation nationale évoluent : ils font désormais de plus en plus de signalements, ce qui est une bonne chose. Il n'y a pas lieu d'hésiter : dans un État de droit, ces signalements se font dans le cadre de la loi et sous le contrôle du juge.

Certes, les cellules de suivi sont insuffisamment connues des élus. Les fonctionnaires de 88 départements participent aux cellules de suivi, notamment au travers des services de l'aide sociale à l'enfance. En France, on a tendance à être assez discipliné sur les sujets régaliens : jusqu'à récemment, on considérait que c'étaient les services de renseignement qui géraient le problème. Dans certains territoires, certains élus préféraient le déni et la mise à distance : « il n'y a rien chez moi ». Nous en sommes revenus. Je me félicite de cette appropriation du sujet mais il faut davantage investir les fonctionnaires se rendant dans ces cellules, les instruire et les debriefer.

Oui, utilisons les CLSPD et les contrats de ville. On n'a pas trouvé de meilleur moyen pour réunir des gens et pour qu'ils se parlent. Le mieux, c'est que ces réunions aboutissent à quelque chose ; on peut le faire. Nous avons de l'argent pour aider des associations qui s'investissent. Nous observons une évolution des travailleurs sociaux et de leur culture professionnelle. Il y a deux ans, l'état d'esprit des travailleurs sociaux et dans l'Éducation nationale était : « on n'est pas des flics ». Si l'on peut identifier, de façon certes paradoxale, un effet positif des attentats, c'est la prise de conscience par tous ces acteurs qu'il faut travailler ensemble.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Cela recoupe une diversité des situations. Dans certains territoires français, on a trouvé au fil des années, avec beaucoup de volontarisme au début, avec l'Éducation nationale, la magistrature et d'autres acteurs, une méthode de travail. Il y a des « grand-messes », mais aussi et surtout des contacts informels lors de ces réunions ou

en bilatéral : on crée un climat favorable pour que ce nouveau sujet puisse être évoqué. Et dans d'autres territoires, on est loin de cette conciliation ; les nouveaux problèmes arrivent et il est difficile de faire bouger les choses. Prenons ces différences en considération. Ce sont deux fronts, mais sans frontière territoriale. Parfois, les deux aspects sont présents dans certains territoires, et la manière de faire est impactée par ces phénomènes.

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** - J'entends cela, et c'est tout l'intérêt de la journée du 24 octobre. Les élus doivent s'y investir.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Qui est invité ?

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** - Du fait d'enjeux de sécurité informatique, les invitations sont juste en train de partir.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Comme cette journée est un lundi et que nous sommes prévenus tardivement, peu d'entre nous pourront venir : nous sommes retenus dans nos régions. Mais nous suivrons cette « grand-messe » de loin.

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** - Lors de cette journée sera présenté ce qui fonctionne, notamment en Alsace, et les bonnes pratiques seront exposées.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Invitez-nous quand même !

**M. Jacques Mézard.** - Luc Carvounas nous représentera !

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** - Des exemples seront pris en Alsace, en Gironde, dans le Val d'Oise, les Alpes-Maritimes, les Ardennes et le Loiret ; une ville comme Orléans prend en charge, en tant que commune, l'accompagnement social et psychologique des jeunes radicalisés. La France est vraisemblablement le pays le plus avancé dans la lutte contre la radicalisation. À Bordeaux, le Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus (CAPRI) associe psychologues, éducateurs, professeurs, imams et la ville. Il fonctionne grâce à cette pluridisciplinarité et à l'investissement de tous pour travailler ensemble. Sur les dérives sectaires, la Miviludes est associée.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Nous les rencontrerons en novembre.

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** - Serge Blisko, président de la Miviludes, et son équipe sont pleinement associés : ils contribuent à la formation des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux.

**M. Arnaud Colombié, chargé de mission au CIPDR.** - Depuis deux ans, le CIPDR a formé 16 000 personnes issues de l'État, d'associations, de collectivités territoriales, dont 500 personnes des services des collectivités. La formation est nationale ou locale, sous l'égide des préfets. La Miviludes est pleinement partenaire de la coordination du dispositif de prévention. Elle

---

intervient dans les formations sur le processus de radicalisation, et dresse un parallèle avec les dérives sectaires, soulignant tant les points communs que les différences.

La Miviludes participe aux groupes de travail sur les critères, au comité de pilotage de l'équipe mobile d'intervention, et pilote le groupe de travail spécial sur l'approche psychologique du phénomène. La semaine prochaine, elle fera une formation spécifique pour les professionnels de la psychologie et la psychiatrie, à Avignon, sous l'égide de l'Agence régionale de santé.

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** - La journée du 24 octobre est organisée par le cabinet du Premier ministre avec les associations d'élus. L'AMF est chargée d'inviter les élus ; je vérifierai que vous soyez bien invités. Nous souhaitons associer les collectivités pour qu'elles jouent un effet de levier et d'accélérateur.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Nous contacterons l'AMF ; l'un d'entre nous se libèrera pour cette journée. Je vous remercie de votre intervention et de vos réponses, à la suite des interpellations de nos collègues, liées à la réalité de leurs territoires.

En tant que délégation sénatoriale, nous sommes engagés dans une démarche complexe et importante. Il y a des moments où ce type de fièvre frappe notre pays. Ce n'est pas l'action policière ou judiciaire qui fera disparaître le phénomène, mais nous n'avons pas vocation à baisser les bras, dès lors qu'on peut détecter les personnes et ainsi éviter des drames. Nous resterons en contact avec vous dans le cadre de notre travail d'information.

**Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du CIPDR.** - Je reste à votre disposition.

## II. Audition de M. Xavier CRETTEZ du 2 novembre 2016

**Xavier Crettez.** - J'ai par le passé travaillé sur la violence nationaliste contestataire corse et basque. Depuis un an, j'organise une série d'entretiens avec des radicaux salafistes, djihadistes incarcérés afin de comprendre leurs parcours. L'organisation de ces entretiens n'est pas évidente. L'autorisation de rencontrer ces personnes est donnée au cas par cas, par chaque centre pénitencier. Ainsi, je suis en contact depuis un an et demi avec le centre de détention de Lille afin de pouvoir prendre contact quatre personnes incarcérées. Ensuite, il faut également que ces détenus acceptent de me parler. J'ai réalisé un vingtaine d'entretiens. Les personnes que j'ai rencontrées appartiennent à la « génération d'avant les attentats », celle qui a été condamnée. Je n'ai en effet pas accès à la génération qui rentrent en ce moment en France.

**Jean-Marie Bockel.** - En ce qui concerne l'engagement des collectivités territoriales en matière de prévention, quel doit être leur rôle ? Avez-vous connaissance de l'existence de programmes ? J'ai l'impression que ces derniers n'ont aucune structure, et ont donné peu de résultats.

**Luc Carvounas.** - Les faits récents montrent que la radicalisation a notamment eu lieu en prison. Ce qui est actuellement mis en œuvre dans ces lieux suffit-il ? J'ai l'impression que dans le passage à l'acte, il n'y a rien de religieux, mais qu'il s'agit plutôt d'un phénomène politique, d'une dérive sectaire. Dans mon département, le préfet essaye de mettre en place un référent laïcité dans chacune des communes afin de pouvoir faire remonter des comportements ou des actes.

**Xavier Crettez.** - De manière schématique, il y a trois thèses en présence. La thèse de François Burgat, celle d'Olivier Roy et celle de Gilles Kepel. Pour Gilles Kepel, il y a un lien intime de cause à effet entre l'Islam politique voire les textes en eux-mêmes et le passage à l'acte. Ainsi, pour comprendre le phénomène de radicalisation islamique, il faut s'intéresser à la religion. La thèse d'Olivier Roy est pour ainsi dire l'inverse. Pour lui, les gens s'engagent derrière le drapeau vert du djihad comme ils s'engageaient à l'époque pour d'autres causes. L'Islam n'est qu'un paravent. J'ai toutefois une réserve sur une partie de sa thèse disant que derrière cette quête il y a un nihilisme absolu. En tous les cas, pour Olivier Roy, il n'y a pas de lien entre Islam et radicalisation. D'ailleurs, ce qui le conforte dans sa position, c'est qu'un grand nombre de ceux qui sont partis n'avaient auparavant aucun lien avec la religion : il n'ont jamais milité, jamais fait de prosélytisme, fait partie d'une association religieuse ou eu d'activités en lien avec l'Islam. Pour François Burgat, l'Islam radical est né d'une réaction à un néocolonialisme occidental. Cette réflexion est juste pour la génération qui a précédé Daesh, ceux qui sont actuellement en prison. Les personnes que j'ai rencontrées sont des gens structurés, qui tiennent un discours politique, très complotiste, anti-impérialiste, anti-européen et antisioniste, mais également très anti-chiite.

---

Ainsi, s'ils considèrent les croyants du livre comme des êtres perdus, ils n'en font pas un rejet systématique. Mais, les chiites sont vus comme des hérétiques absolus. La séduction du conflit syrien sur une partie de la jeunesse s'explique par ce sentiment anti-chiite. En comparaison, le conflit algérien des années 90 attirait beaucoup moins la jeunesse. Certes il n'y avait pas internet mais surtout il s'agissait de sunnites.

**Jean-Marie Bockel.** - Dans le cadre d'une mission, je me suis rendu récemment dans un camp de réfugiés en Turquie en 2015, au moment des attaques au gaz. On ressentait ce sentiment anti-chiite. Les Sunnites sont en train de perdre la main sur leur territoire. En Irak la limite traditionnelle de séparation s'est déplacée de 250 km vers la Mecque.

**Xavier Crettiez.** - Les jeunes Français n'ont pas tous une conception géopolitique mais sont au courant de cette menace chiite. On a exagéré la portée d'internet. En 1936, l'absence d'internet n'a pas empêché la mobilisation de la jeunesse. Mais internet permet de montrer les exactions. Un certains nombres de détenus rencontrés m'ont indiqué être partis car ils ont vu des vidéos traumatisantes sur internet. C'est le choc moral de Jasper.

**Luc Carvounas.** - Qu'est-ce qui pousse à aller les jeunes à aller voir ces vidéos ?

**Xavier Crettiez.** - C'est souvent en connexion avec des sites communautaires qui renvoie vers un de ces sites ou par la rencontre avec certaines personnes, une socialisation djihadiste, des personnes ressources. D'ailleurs, lorsque l'on étudie de près les grandes affaires de terrorisme, on se rend compte que l'on trouve toujours les mêmes pivots.

**Jean-Marie Bockel.** - vous aviez brièvement commencé à parler des trois thèses. Et vous, de quelle thèse vous sentez-vous le plus proche ?

**Xavier Crettiez.** - Je suis plutôt sur la position d'Olivier Roy, en raison de mes travaux précédents notamment sur les nationalistes Basques. Nous avons à l'ETA le même processus d'entrée dans la lutte armée. Là où O. Roy se trompe c'est lorsqu'il dit que le phénomène de fratrie que l'on trouve dans le terrorisme islamique est unique. Chez les partisans de l'ETA, la cellule familiale est très importante. On est entré à l'ETA parce qu'un oncle, un grand-père a été torturé ou en fait lui-même partie. Il y a une dimension très familiale, un entre soi, bâti notamment sur le vécu de mauvais traitement. Pour en revenir à notre sujet, de nombreux Islamistes m'ont indiqué qu'ils étaient partis initialement pour apprendre l'arabe, mieux connaître la religion. Ils partent en Égypte ou au Yémen. En Égypte, ils sont accueillis dans des madrasas puis sont logés avec d'autres frères à 6 ou 7 dans des appartements, avec des Tchétchènes notamment qui leur apprennent à se battre. Ils passent des semaines ensemble, un peu comme une auberge espagnole à la Klapisch en version djihadiste, avec les filles en moins. Souvent, ce sont des jeunes qui sont partis en Égypte pour d'autres motifs, mais qui se radicalisent sur place. Or souvent, ils se font attrapés par

les services de police égyptiens et subissent de mauvais traitements. L'une des personnes rencontrées est ainsi ressortie de son séjour auprès des services de police égyptien remplie de haine. Elle est alors directement partie en Syrie. Cette radicalisation par la prison, par les mauvais traitements, se retrouve chez les Basques de l'ETA. Il y a une dimension doctrinale très forte. C'est la raison pour laquelle j'adhère plus à la théorie d'O. Roy qui permet une analyse horizontale qu'à celle de G. Kepel qui part du Coran et des textes.

**Jean-Marie Bockel.** - L'Islam radical et le terrorisme sont deux choses différentes. D'ailleurs, ceux qui prônent un Islam rigoriste en France sont ennuyés par la vague d'attentats.

**Luc Carvounas.** - En France, il y a cette croyance que la radicalisation cognitive va entraîner une radicalisation comportementale. Aux États-Unis c'est différent. On a des partis nazis par exemple. En France on sait par l'Histoire qu'un lien peut se faire entre l'idée et les actes, mais du coup peut-être fait-on un lien trop direct. Il s'agit ainsi de s'intéresser au déclic. Nous n'offrons plus les repères à ces jeunes Français qui ont alors une envie de remonter à leurs origines, le socle commun qui peut être la religion. Mais dans leur quête ils peuvent rencontrer une personne qui les détourne.

**Xavier Crettiez.** - Il y a une reconstruction mythique d'une origine que l'on ne connaît pas. Par exemple, les Corses les plus violents souvent ne connaissent pas l'histoire de l'île, la langue. Une étude américaine sur les combattants de l'ISI montre que ces combattants (jordaniens, tunisiens,...) sont plus éduqués que la population moyenne de leurs pays d'origine, mais aucun n'a fait d'études de sciences sociales ou humaines. D'ailleurs, les terroristes du 11 septembre 2001 avaient un doctorat dans des matières techniques. Il y a souvent chez ces personnes une sur-rationalisation dans leurs rapports à la science. Ils ne parlent pas de religion, mais de sciences, les imams sont des scientifiques. Ainsi, l'Islam devient une référence scientifique. On retrouve ce rapport dans les grands régimes totalitaires. Si c'est de science qui parle, c'est que c'est vrai.

**Luc Carvounas.** - N'importe qui peut-il tomber dans la radicalisation ?

**Xavier Crettiez.** - C'est la question des 35% de convertis parmi les islamistes radicaux. Cela renforce la thèse d'O. Roy. Il s'agit d'amoureux de la radicalité. O. Roy va plus loin. On essaye de faire un portrait type de la personne radicalisée. Mais on peut entrer dans le djihad pour plusieurs raisons.

**Luc Carvounas.** - Est-ce que le calque utilisé pour détecter les personnes radicalisées est le bon ?

**Xavier Crettiez.** - La France est bien armée d'un point de vue répressif et la police fait un très bon travail. Il est impossible d'avoir un taux de réussite de 100%. Mais je fais le pari que nous sommes en queue de

---

comète. En effet, Daesh est sur le point d'être vaincu. Or, on ne s'engage pas pour un vaincu. La chute de Daesh aura deux effets. Cela va tuer le mythe. Mais aussi, cela va laisser des soldats perdus, avec un risque d'attentats élevés. Toutefois, il n'y aura plus cette fascination pour le califat. Je suis persuadé qu'il y a beaucoup moins de transit. D'un point de vue idéologique, la France n'est pas bien armée. Nous avons un modèle républicain intégrationniste avec un refus de la communauté et du communautarisme. C'est un modèle très différent du modèle américain où l'intégration se fait par la communauté. Ce modèle français fonctionne moins bien pour des raisons politiques, il n'offre plus de reconnaissances attendues à un certain nombre de ces personnes.

**Jean-Marie Bockel.**- La laïcité représente une structure, un cadre, mais ne répond pas à tout. Or, il y a certaines choses qui structuraient le pays en France qui se sont affaiblis. Il y a une crispation laïque.

**Xavier Crettiez.** - Il y a une double crispation laïque : à la fois nous avons un rejet de la religion, une mise à distance que ne connaissent pas nos voisins, et il y aussi une revendication religieuse.

Aujourd'hui, la radicalisation n'a plus lieu dans les prisons, mais dans les halls d'immeuble et dans les milieux sportifs. Prenons le cas de Lunel où près de 30 jeunes sont partis en Syrie. Ils se sont radicalisés dans une mosquée clandestine. Ils ne fréquentaient pas la mosquée du quartier, car l'imam ne parlait pas français. Ils se sentaient ainsi exclus de leur communauté. Peut-être que si l'intégration dans les structures religieuses était meilleure, la radicalisation ne se ferait pas. À Marseille, première ville musulmane d'Europe, il n'y a eu pratiquement aucun départ. À mon avis, cela repose sur 4 raisons : la structure associative et la solidarité entre habitants est très forte. Il n'y a pas cette recherche de référent mythique car être le caïd local permet une reconnaissance. En outre, l'islam pratiqué est un islam très traditionnel. Enfin, il y a à Marseille une importante population algérienne qui se souvient de l'horreur du djihadisme et des massacres de masse des années 1990. À titre personnel, j'ai trouvé très réussie la campagne de communication du gouvernement contre les départs en Syrie qui jouait sur les mensonges. Peut-être que les collectivités territoriales pourraient suivre cette voie.

**Luc Carvounas.** - La tuerie d'Orlando ou l'attentat de Nice ont été le fait de déséquilibrés. Assiste-t-on à un rassemblement de ces personnes derrière un étendard ?

**Xavier Crettiez.** - Les phénomènes extrêmes attirent des gens qui ont des pathologies extrêmes. Toutefois, ces phénomènes peuvent toucher tout le monde. La plupart de ceux que j'ai interrogés ne souffrent pas de problèmes mentaux. Mais ils ont une virilité exacerbée, le souhait de devenir un surhomme. D'ailleurs, les vidéos de propagande djihadiste mettent en scène les combattants. La moitié de personnes interrogées ont tenté le

concours de la police ou de l'armée mais n'ont pas été pris. Ils ont une fascination pour les armes et considèrent qu'ils n'ont pas été pris pour des raisons racistes. Tous ont une virilité exacerbée. Ils ont tous faits des arts martiaux. J'ai également été étonné de leur rapport à la sexualité avec de la frustration, une homosexualité masquée (comme à Nice ou à Orlando), ou un apprentissage viril très fort : la virilité de bande ou la virilité sportive. Pour revenir à la question, c'est une erreur de penser que ce sont tous des déséquilibrés. Ce sont des gens ordinaires, comme le disait Christopher Browning dans son livre sur les exactions allemandes en Pologne pendant la Seconde guerre mondiale.

**Jean-Marie Bockel.** - Y a-t-il un passage par la petite délinquance ?

**Xavier Crettiez.** - Le lien est très clair. La petite délinquance permet de créer un réseau, mais fait naître aussi un sentiment de honte. Il y a ainsi pour certains la volonté de se racheter, d'où une vie rigoriste, sans alcool, sans cigarette puis un engagement dans le djihad. Je rejoins Olivier Roy sur ce point. On a des personnes qui ont toutes un rapport avec la petite délinquance, peu à la grande délinquance. En effet, la grande délinquance peut permettre une reconnaissance sociale, la petite délinquance entraîne la violence, l'humiliation. Les personnes rencontrées ont un parcours semblable. Elles étaient plus ou moins bonne élève jusqu'en première, moment où elles ont commencé à sortir du droit chemin avec leurs copains.

**Jean-Marie Bockel.** - Dès lors, ne faudrait-il pas penser la prévention de la radicalisation comme une extension, un partenariat de la prévention de la radicalisation, plutôt que de créer des dispositifs *ad hoc* ?

**Xavier Crettiez.** - Les centres de déradicalisation sont pour moi un échec. Selon mes informations, il y a seulement 4 personnes dans le premier centre qui a ouvert. Je n'ai pas compris pourquoi ils ont été ouverts sur la base du volontariat, et pourquoi ils ne sont pas destinés aux personnes qui rentrent de Syrie. Pourtant, le programme prévu par le CIPDR avait l'air intéressant. L'État doit améliorer son système de prévention de la radicalisation avant de demander aux collectivités d'en mettre un en place.

### III. Table ronde sur la notion de radicalisation du 10 novembre 2016

**M. Jean-Marie Bockel.** - Je vous remercie d'avoir accepté de participer à cette table ronde. Monsieur Serge Hefez, vous êtes médecin et psychiatre des hôpitaux de Paris. Vous avez travaillé avec le centre de prévention contre le risque sectaire lié à l'Islam de Dounia Bouzar. Vous avez écrit plusieurs articles remarquables dans *le Monde*, l'un en décembre 2015 intitulé *Le Dihadisme, une radicalisation adolescente*, et le deuxième en août dernier intitulé *Distinguer le djihadiste du déséquilibré est inopérant*. Monsieur Sébastien Roché, vous travaillez sur la prévention de la délinquance. Nous avons eu l'occasion de travailler ensemble à l'époque où j'étais maire de Mulhouse. Sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui, vous refusez de privilégier la relégation socio-économique ou la simple adhésion à l'Islam comme cause du djihadisme. Monsieur Serge Blisko, vous êtes médecin de profession et présidez actuellement la Miviludes, la mission interministérielle de vigilance et de luttés contre les dérives sectaires, qui mène une action continue et utile au fil des années, sans être affectée par les changements politiques. Monsieur Philippe d'Iribarne, vous êtes directeur de recherche au CNRS et vous travaillez sur l'influence des cultures nationales sur le fonctionnement des administrations. Nous avons été intéressés par vos analyses sur le Coran et l'Islam, confrontés à la démocratie. Vous avez publié un article fin 2015 sur *Les trois Islams de France*, dans *le Figaro*.

**Serge Hefez.** - Je suis médecin psychiatre et travaille depuis longtemps dans le service psychiatrique de l'enfant et de l'adolescent à l'hôpital de La Salpêtrière à Paris. J'ai commencé à travailler sur les questions de radicalisation avec Dounia Bouzar il y a très longtemps car elle m'avait demandé de l'aide lorsqu'elle a créé son centre il y a 3 ans. En effet, elle était confrontée à un afflux de demandes de parents déstabilisés par la radicalisation de jeunes gens, parfois très jeunes gens, dont beaucoup de filles. Face à cet afflux de demande, Dounia Bouzar m'a demandé de l'aider afin de coordonner et superviser son équipe et son travail et d'apporter un avis plus professionnel et psychiatrique autour de ces questions.

Quand j'ai vu l'ampleur de la question, j'ai demandé à la préfecture de subventionner mon unité de psychiatrie familiale à l'hôpital de La Salpêtrière afin d'être habilité à recevoir ces familles, en coordination avec le numéro vert « Stop Djihadisme ». Depuis un an et demi maintenant, je travaille directement à l'hôpital, en lien avec la préfecture de Paris, qui nous envoie des jeunes et des familles s'adressant à eux, notamment via le numéro vert.

Cette année, nous avons reçu une vingtaine de familles avec des jeunes plus ou moins radicalisés. Ce que l'on voit recoupe ce que l'on lit. Nous recevons des jeunes de tous horizons, tous types de famille, de culture, de passé, aussi bien des familles très insérées et aimantes que des familles plus en difficulté et plus fracassées. Pour vous donner un exemple, hier

matin à la consultation j'ai vu une jeune fille de 14 ans, arrêtée deux fois à l'aéroport, qui voulait partir pour la Turquie. Cette jeune fille a été élevée dans une famille d'origine Kabyle, devenue témoin de Jéhovah. Sa façon de se démarquer de sa famille a été de sans doute de se tourner vers l'Islam et d'être embrigadée très rapidement, via internet. Sa radicalisation ne s'est pas faite par des rencontres avec des personnes en chair et en os. Très rapidement elle a voulu partir et s'engager. C'est une jeune fille très impressionnante. Elle nous disait hier que sa vie était d'aller là-bas. Questionnée sur les attentats du 13 novembre, à l'approche des premières commémorations, elle nous a affirmé ne pas être choquée par ce qui s'est passée, qu'elle adhéraît aux attentats perpétrés. Elle tenait des propos très durs. A ensuite suivi en consultation, un jeune homme, lui aussi fiché S, en liaison avec des recruteurs extrêmement dangereux, Il vient d'une famille dont la mère est d'origine Mauricienne, hindouiste, et le père est d'origine du Sri Lanka, bouddhiste. Ce sont des familles extrêmement différentes. La famille de la jeune fille est de très bon niveau socio-culturel.

Toutes ces familles se succèdent et tous ces jeunes s'affilient à un discours extrémiste, pour des motifs très variés : quête de soi, quête de sacré, quête de sens, d'amour. Cette jeune fille était tombée sous la coupe amoureuse d'un recruteur de Daesh. Comme elle n'avait pas très confiance en elle, elle s'est vu devenir, à son contact, une princesse. D'autres jeunes gens vont être dans des profils délinquants, marginaux, des ex-dealers par exemple. Tous ces profils se retrouvent dans nos consultations. L'optique de mon travail est le même depuis 30 ans : travailler avec l'ensemble du groupe familial. La famille ce n'est pas les parents, mais aussi les frères et sœurs, les collatéraux. Il y a parfois 10-12 personnes dans pièce de thérapie, pour réimmerger le jeunes dans sa famille d'origine, avec laquelle il a voulu rompre très brutalement. Nous connaissons bien ce processus de rupture adolescente, que cela passe par l'anorexie mentale, des tentatives de suicide, de la délinquance. Nous essayons de faire le même travail avec ces jeunes radicalisés: les remettre émotionnellement au sein de leur famille, afin qu'ils abordent autrement leurs quêtes. Avec le recul de ces deux premières années de travail, je trouve que c'est une approche intéressant.

**Jean-Marie Bockel** - Je vous remercie. Je passe la parole à M. Serge Blisko, président de la Miviludes.

**Serge Blisko.** - Merci Monsieur le Sénateur. La mission Miviludes que je préside depuis 4 ans a pour mission depuis 2002 de coordonner la politique de lutte contre les dérives sectaires. Elle a développé une expertise spécifique sur les mécanismes d'adhésion à des idées extrêmes en travaillant avec des associations, telles que le centre des manipulations mentales et l'UNAFI qui est présidé par Catherine Picard. La Miviludes a bénéficié de contacts et de travaux en collaboration avec des universitaires. J'en citerai deux : le professeur Philippe-Jean Parquet, addictologue et psychiatre qui a beaucoup travaillé sur l'emprise mentale, et Gérard Bronner, professeur de

---

sociologie aujourd'hui à Paris Diderot, lequel a beaucoup travaillé sur le complotisme et la pensée extrême. Pour ce qui nous concerne, c'est fin 2013, au moment où nous avons rencontré Dounia Bouzar que nous avons été interrogés sur l'existence d'une radicalisation islamique. Ce sont des jeunes issus de tous les milieux, de familles musulmanes, peu pratiquantes, ou au contraire très pratiquantes, de familles non musulmanes, de familles laïques, athées. Ces jeunes, tout à coup avaient une découverte et une approche très fondamentaliste et une pratique très fermée, intégriste. Ce mouvement nous semblait très proche de ce que l'on voit dans des groupements religieux très sectaires. Avec Dounia Bouzar, nous nous sommes interrogés pour savoir s'il s'agissait de dérive sectaire. Était-elle comme les autres dérives sectaires ? Il nous fallait travailler sur les dérives sectaires classiques. Ce travail a été très difficile. En effet, fin 2013, au moment où ces familles sont retrouvées incomprises par tout le monde, il y avait une douzaine de cas.

Nous avons regardé qu'elles étaient les différences entre les deux phénomènes et leurs ressemblances. L'adepte est caractérisé par la perte de son libre arbitre, et un état de sujétion, psychologique et parfois physique, obtenu par des techniques de manipulation. On est arrivé à ce phénomène d'emprise mentale. Mais il y a des différences. Les personnes qui ont choisi la radicalisation djihadiste ne sont pas tous sous emprise mentale. Certains ont un discours structuré. Mais en même temps, il a aussi un engagement plus responsable et volontaire, même si pour les plus jeunes il y a des techniques d'emprise mentale (recruteur virtuel, voire pour les jeunes filles, le suborneur pour promettre le bonheur, le mariage, et le respect de la jeune fille souvent mal à l'aise dans son environnement)

Contre la dérive sectaire, nous avons un outil formidable : l'article 223-15 du code pénal, qui a été adopté, après un travail important, transpartisan de la députée Catherine Picard et du Sénateur Nicolas Abou. La commission spéciale mise en place a abouti à un consensus très compliqué à obtenir, notamment en raison des difficultés pour définir l'emprise mentale. À partir de 2014, sous l'égide et à la demande du gouvernement, et en particulier du CIPD devenu CIPDR, nous avons eu une mission : contribuer à une formation sur l'emprise mentale pour essayer de décrypter ce qui dans cette aventure de radicalisation islamique ressort de l'emprise mentale et ce qui n'en ressort pas. La formation que nous avons mise en place est destinée aux agents publics, aux associations, et à tous les professionnels susceptibles d'intervenir dans la prévention ou la prise en charge des personnes pouvant basculer dans la radicalisation. On s'est intéressé aux associations, qui ont pour mission de s'occuper de la jeunesse en difficulté, ou en voie de délinquance. Près de 20 000 personnes ont été formées en 2 ans.

Nous avons une deuxième piste de travail. Le CIPRD a demandé de réunir les cliniciens et les chercheurs qui se penchent sur la radicalisation. Nous avons eu la charge de bâtir un programme de formation pour les

psychiatres et psychologues et de formaliser des critères d'évaluation de la prise en charge. Or, les cas sont très différents, il est alors extrêmement difficile de mettre en place une typologie, et de définir les indicateurs d'entrée dans la radicalisation et de sortie de la radicalisation. Pour faire une analogie médicale, il n'y a pas de traitement type.

Nous menons actuellement un travail avec le ministère de la Santé, la fédération française de psychologie et le syndicat national des psychologues. Nous travaillons aussi avec la fédération française de psychiatrie. Après deux ans de négociation avec le ministère de la Santé, nous avons réussi à obtenir, dans chaque ARS, un référent radicalisation, qui est souvent déjà la casquette de référent sectaire. Les 17 et 18 octobre dernier, nous avons organisé une première séance régionale de sensibilisation des psychiatres et psychologues. Nous avons pour projet de mener ces sessions des formations dans chacune des régions. La Miviludes propose des outils communs pour permettre à terme des prises en charge individualisés et surtout interdisciplinaires. Nous insistons sur l'interdisciplinarité. Une question qu'il nous reste à trancher est de savoir si nous incluons dans nos sessions de travail pour la définition des outils communs d'identification de la radicalisation des ministres du culte, ou des professeurs de théologie. Nous travaillons beaucoup avec les maisons des adolescents, les associations, notamment d'aide aux familles, ou de prise en charge des personnes en difficulté. Nous avons de très bons contacts avec la CAF et l'UNAF. Le travail fait dans le Haut-Rhin ainsi qu'à Mulhouse et Colmar est remarquable.

Nous sommes toutefois confrontés à des difficultés, notamment en raison du maillage territorial inégal des professionnels de la santé. Nous devons également obtenir l'accord du jeune pour sa prise en charge, ce qui n'est pas toujours évident.

**Sébastien Roché.** - Ce qui m'a amené à réfléchir à la préradicalisation, ce sont mes travaux initiaux sur la relation entre les jeunes et la police, et l'existence d'une culture radicalement anti-policière chez certains adolescents. J'ai procédé à un certain nombre d'enquêtes sur plusieurs dizaines de milliers d'adolescents en France et en Allemagne. J'ai découvert à ce moment-là l'importance des clivages religieux et des valeurs, dans l'hostilité marquée, voire radicale vis-à-vis de la police. C'est à partir de ce moment-là que j'ai commencé à m'intéresser à ce sujet. Dans mon livre qui vient de sortir sur la police en démocratie, toute la deuxième partie est consacrée à l'analyse des relations entre les jeunes et la police, en intégrant la dimension religieuse, l'intensité de la croyance et la valeur associée au religieux.

Nous avons alors développé, une enquête internationale, appelée UPIC. Cette enquête regroupe un certain nombre de questions, représentative de la population des collégiens. Il s'agit de comprendre les formes de radicalisation violente. Je me situe dans la préradicalisation qui

---

pour moi est caractérisée par deux critères : le fait d’embrasser une cause, et les moyens jugés légitimes pour atteindre cette cause. Ces deux facteurs seuls n’expliquent pas le passage à l’acte. Souvent, le passage à l’acte nécessite une motivation à agir, l’entrée dans un groupe, car il est très rare d’agir seul. Ensuite, il faut trouver les moyens pratiques de réaliser l’action violente.

Dans cette analyse de la préradicalisation, je me concentre sur deux points : le rejet de l’identité française et la légitimation de la violence. J’essaye ensuite de rechercher les déterminants de ces deux critères, à travers une enquête quantitative lourde. L’identification nationale joue en France un rôle important. En effet, tous les mécanismes de solidarité en France sont liés à un mécanisme d’appartenance à l’identité nationale. Nous avons fait une enquête dans le département des Bouches-du-Rhône, avec un échantillon complémentaire dans les zones les plus peuplées. Les questions ont été posées à des adolescents selon un protocole anonymisé, validé par la CNIL. Une série de questions portait sur le caractère justifiable de la violence, tout d’abord envers la police : est-ce une bonne idée de s’en prendre à la police, en la caillassant, par exemple ? Les questions ne portent pas sur le fait de le faire mais sur la justification. Ensuite, une série de questions portait sur la violence envers des personnes ayant une foi, une couleur de peau, une origine différentes. Et, à chaque fois, nous mesurons l’identification nationale et l’hostilité aux autres. Nous recherchons les déterminants pour expliquer ce double phénomène. Il y a différents types d’explications, avec des variables différentes : la vision du monde (une croyance religieuse ou non), les inégalités structurelles (conditions de vie, types de quartier). Un certain nombre d’éléments sont associés : porter une arme, avoir un passé de délinquant, les contacts avec l’État, et principalement la police et l’école.

J’ai ensuite utilisé une méthode de classification automatique, pour voir ce que disaient les données sans avoir d’hypothèse. Au final, ceux qui pensent que la violence est une bonne chose sont des personnes qui vivent dans des quartiers défavorisés, qui ont eu beaucoup de contact avec la police, indépendamment du fait qu’ils soient délinquants ou non. J’ai utilisé les mêmes techniques de classification automatique sur le fait de s’identifier à la collectivité nationale. Ce qui ressort de cette analyse, c’est que les valeurs les plus importantes sont les l’égalité et la vision du monde (être religieux ou non). Les gens qui rejettent la France sont les adolescents qui s’inscrivent en dehors de la religion, et qui adhèrent à des idées d’égalité.

Nous avons fait tourner le modèle avec d’autres hypothèses en regroupant des variables. Nous avons ainsi regroupé la variable « se sentir Français » et celle de « la justification de la violence ». On retrouve ce que nous dit la classification automatique. Il y a deux sources principales. La première est liée à l’identité sociale, à la religion et aux valeurs. Elle est distincte de la deuxième source, laquelle est liée aux désavantages structurels, au fait d’apprendre à être violent et d’avoir des contacts hostiles

avec la police. Il n'y a pas une source unique, mais différents types de sources, qui probablement se combinent et entraînent des individus à être enclins à des processus de radicalisation réelle. Ce sont les clivages sous-jacents qui expliquent ensuite les phénomènes extrêmes de radicalisation. Les personnes radicalisées sont générées par un certain nombre de choses qui se passent dans la société.

**Philippe d'Iribarne** - Je commencerai mon propos pas la remarque suivante : on sous-estime la capacité de séduction de l'islam radical. Nous sommes dans un monde largement embourgeoisé, qui a du mal à appréhender cette séduction. On peut évoquer le travail de François Furet sur *Le passé d'une illusion*, où il expliquait le rejet du monde bourgeois et son rôle dans le marxisme et le nazisme. De tout temps, il y a chez certains un désir d'une adhésion à des dynamiques extrêmes, d'un ascétisme extrême. Ceci ne concerne pas seulement des gens en difficulté. On a longuement évoqué le cas de la présidente de la Corée du Sud, envoutée par une sorte de gourou. Actuellement, nous sommes dans une situation dans laquelle le socialisme et le christianisme se sont embourgeoisés. La seule offre de quelque chose de radical, sortant de la platitude de la vie, est l'islam radical. Cela concerne non seulement des personnes issues de familles musulmanes, mais aussi des familles athées, chrétiennes.

Comment ce désir d'une certaine radicalité va-t-il rencontrer l'islam ? L'islam va permettre de répondre à un certain désir un peu diffus de radicalité, mais va également permettre de soumettre le monde par le fer et par le feu, de répondre à quelque chose de très fort, en particulier chez ceux qui recherchent une légitimation de la violence. Or l'islam permet une remarquable légitimation de la violence. Certes, l'islam radical n'est pas tout l'islam. Mais, dans l'islam, le prophète, chef de guerre, est un grand modèle et le projet de soumettre le monde sous l'étendard d'Allah est présent dès le départ. Il y a également dans l'islam une certitude : la condamnation du doute est radicale ; la référence à l'unanimité est très forte. Cette référence à une communauté unanime est d'autant plus unanime qu'elle est dans la certitude, et d'autant plus dans la certitude qu'elle est unanime. Et cela va entrer en résonance avec la radicalité, de manière remarquable. Au fond, toute cette geste de l'islam, avec l'évocation du califat, mais aussi avec les grandes dynasties des Almohades et des Almoravides, peut avoir de quoi séduire.

Régulièrement, certains citent le Coran, afin d'expliquer que l'islam est une religion d'amour et de paix. Le verset 32 est choisi en exemple : « *Celui qui a tué un homme qui lui-même n'a pas tué, ou qui n'a pas commis de violence sur la terre est considéré comme s'il avait tué tous les hommes* ». Mais le verset suivant 33-34 est très violent : « *Telle sera la rétribution de ceux qui font la guerre contre Dieu et contre son Prophète, et de ceux qui exercent la violence sur terre : Ils seront tués ou crucifiés, ou bien leur main droite et leur pied gauche seront coupés, ou bien ils seront expulsés du pays. Tel sera leur sort : la honte en ce monde* ».

---

*et le terrible châtement dans la vie future - sauf pour ceux qui se sont repentis avant d'être tombé sous votre domination »* Ce verset reste d'actualité. Beaucoup ont été surpris au moment où un pilote jordanien avait été assassiné. Le grand imam d'al-Azhar, réputé pour être modéré, a cité explicitement ce verset, pour dire que ceux qui avaient brûlé vif ce pilote jordanien, devaient être passible des peines prévues par ce verset.

Certes, il y a, bien sûr, un Islam embourgeoisé. La vertu et la séduction du compromis avec le monde est présente partout. Mais il reste que cette vision radicale est présente comme une sorte de statue du Commandeur, prête à réapparaître. Est-ce que les représentants d'un Islam modéré, qui vont être regardés par les radicaux comme apostats, vont être susceptibles d'avoir une influence sur ceux qui sont en train de se radicaliser ? Leur seul point d'entrée qui peut être un peu efficace est de montrer que ce qui est promis par les recruteurs n'est pas vrai, de mettre en avant la parole non tenue.

**Jean-Marie Bockel.** - Je vous remercie pour vos interventions. Monsieur Hefez, vous nous avez montré le poids des fragilités psychologiques dans le passage à l'acte. Dans l'un de vos articles, vous évoquez le rôle de la sexualité honteuse, qui a pu jouer un rôle chez certains individus. Pouvez-vous nous en dire plus ? Par ailleurs, comment les institutions locales que nous représentons peuvent-elles jouer un rôle afin d'entraver le travail des rabatteurs ? Cela fait-il sens de renforcer la présence de personnes relais sur le terrain ? Faut-il pour cela s'appuyer sur des structures existantes, y compris musulmane ? Comme vous l'avez indiqué, la détection de certains profils psychologiques est un enjeu. Vous avez également parlé de « prothèse djihadiste ». Pour moi, cela a un sens d'essayer de travailler à produire un discours alternatif.

**Serge Hefez.** - Toutes ces questions sont très compliquées. Ce que nous avons dit les uns et les autres est juste, mais à des niveaux différents : la radicalisation est liée à la fois à des fractures sociales, à une histoire postcoloniale, à un parcours de société, à l'Islam tel qu'il est, à des processus de groupes, des profils particuliers, au final à des histoires différentes les unes des autres. L'une des questions essentielles est de savoir comment travailler tous ensemble pour proposer quelque chose de cohérent par rapport à toutes ces variables qui s'imbriquent. En ce qui concerne mon article relatif à l'homosexualité honteuse chez certains djihadistes, il s'inscrit dans le parcours singulier devenu spectaculaire des tueurs de Nice et d'Orlando. Nous avons dans le cas d'espèce deux types de personnalités analogues. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est leur rapport à la paranoïa. Je travaillais à cette époque avec un garçon dans la même situation. Je souhaitais dans cet article mettre en lumière cette conjonction de paramètres, afin d'aider d'autres psychologues confrontés à des cas similaires.

À l'heure actuelle, les profils des jeunes radicalisés sont en train de changer. En effet, ceux recrutés il y a quelques mois l'étaient dans le but de partir pour la Syrie. Il fallait ainsi des profils de jeunes exaltés, en quête de sens sacré, d'adhésion à un groupe et à une idéologie très forte. Aujourd'hui, les jeunes recrutés doivent rester en France et faire le plus de mal possible sur le territoire national, seuls. Nous sommes ainsi dans un profil de « loup solitaire sous influence ». Il s'agit de jeunes déjà un peu fragiles, peut-être un peu paranoïaques, marqués par la quête d'un maître. Ce sont des jeunes qui ne sont pas en quête d'une adhésion sectaire, mais il suffit d'un tout petit détonateur pour que tout à coup, tout s'organise. La jeune fille rencontrée hier s'est radicalisée en quelques semaines. Mais, dans sa famille, tout le monde s'accordait pour dire qu'elle était fragile au départ.

Il est important de collaborer entre les différents professionnels. J'ai une crainte : ces dernières semaines, nous avons mis en prison énormément de jeunes fichés S de 14 à 18 ans. Parmi ces jeunes, certains étaient suivis par mes services. Ils ont besoin de soins psychiques et psychiatriques. En prison, leur avenir est compromis, notamment en raison des rencontres qu'ils risquent de faire. En outre, nous allons bientôt avoir un retour en France d'enfants nés en Syrie ou qui ont accompagné leurs parents. Ils vont très certainement être remis à l'aide à l'enfance ou à leurs familles éloignées. Un programme d'accompagnement doit être mis en place.

**Sébastien Roché.** - Il faut faire attention à ne pas mettre en place des solutions qui apporteraient plus de dommages que de bénéfiques. Il faut recréer pour ces jeunes les liens suffisants pour les rattacher à la société. Il est assez risqué de les mettre en prison. On utilise l'incarcération comme un pis-aller : nous maîtrisons la violence de ces jeunes en les contenant physiquement, mais les effets sur la récidive sont manifestes. En ce qui concerne les terroristes de Saint-Etienne de Rouvray, je suis interloqué par la vitesse de basculement supposée, que j'ai lue dans la presse. Il y a une haine de la France qui ne peut pas se construire dans un intervalle de temps aussi court.

**Jean-Marie Bockel.** - L'intérêt de cette table ronde est de croiser vos différentes analyses. En ce qui concerne la prison préventive pour les adolescents, peut-on imaginer qu'un maillage territorial renforcé puisse offrir aux autorités les garanties nécessaires pour éviter d'emprisonner ces jeunes ?

**Serge Hefez.** - Tout ce qui correspond à un indicateur de rupture est inquiétant. Il faut travailler sur ces indicateurs. L'Éducation nationale a un rôle important à jouer.

**Jean-Marie Bockel.** - Faut-il associer des psychiatres, par exemple, aux conseils locaux de la délinquance ?

**Serge Hefez.** - Je pense que c'est une bonne idée. Le problème est la dimension psychique.

**Jean-Marie Bockel.** - Je me tourne vers Serge Blisko : quels apports de la connaissance du phénomène sectaire peuvent intéresser les collectivités locales ? Vous avez créé un groupe de travail sur la prise en charge des personnes en voie de déradicalisation. Quels enseignements en tirez-vous pour les territoires ?

**Serge Blisko.** - Nos exposés montrent bien la complexité du problème mais en même temps présentent des pistes de travail intéressantes : les effets de groupe chez les jeunes, le rapport de la jeunesse avec la société et ses institutions, notamment l'école et la police. En ce qui concerne l'école, il faut opérer des distinctions de genre : c'est un instrument d'émancipation pour certaines jeunes filles, mais cela ne l'est plus pour les jeunes hommes des quartiers populaires. J'ai été très surpris par le nombre de personnes me disant « j'ai un diplôme, à quoi cela me sert-il ? ». Le monde du travail n'est plus capable d'intégrer les jeunes. Ainsi 20% des jeunes sont sans travail ni formation et, parmi eux, 80% sont des garçons. À partir de là, naît le ressentiment vis-à-vis de la Nation. Une masse de jeunes éprouvent un ressentiment vis-à-vis du pays, qui ne leur a pas donné d'opportunité de progression. Le climat socio-économique est un facteur aggravant. En ce qui concerne les associations, on trouve en France un formidable relais associatif. Mais il faut l'activer, le sensibiliser, le former. En outre, ce tissu est très inégal selon les territoires. En tout état de cause, il est fondamental de ne pas laisser les jeunes en déshérence. En effet, si nos institutions, si la Nation ne va pas vers eux, ce sont d'autres qui iront.

**Jean-Marie Bockel.** - Il y a deux sujets : d'une part le radicalisme terroriste, que nous avons évoqué lors de cette table ronde ; d'autre part l'islamisation de la société. Y a-t-il aujourd'hui un risque de constitution d'une société multiculturelle ?

**Philippe d'Iribarne.** - La République est très embarrassée. Elle manque de moyens juridiques pour traiter ce qui se passe. En effet, quand on parle de religion, on ne doit connaître que des individus. Nous sommes aussi en présence de phénomènes collectifs, qui ne relèvent pas de la religion, mais de la construction d'une société, marqués par un certain nombre d'idéaux. Nous essayons de faire face à ces phénomènes en bricolant, ce qui finit par choquer les Musulmans. En effet, nous votons des lois en expliquant que cela concerne toutes les religions afin de lutter contre ce projet de société, mais dans les faits cette loi concerne principalement les Musulmans. Le projet de société n'a pas à bénéficier des privilèges des religions.

**Jean-Marie Bockel.** - Existe-t-il un *continuum* entre les différents types de délinquance ? Que penser des outils pratico-pratiques ?

**Sébastien Roché.** - Ce qui m'a marqué de prime abord lors de mes premiers travaux entre la France et l'Allemagne, c'est de voir qu'en France l'Islam est associé au rejet de la police. En Allemagne, il n'y a pas le même rejet de la police par les jeunes musulmans. Ainsi une même religion ne

produit pas les mêmes effets partout. En France, chez les jeunes musulmans, j'ai été frappé par l'intensité du rejet des valeurs libérales, de l'égalité hommes/femmes, des théories de l'évolution. On atteint dans certains cas 90%. Ce qui est intéressant, c'est que ce rejet existe aussi chez les catholiques les plus attachés à leur foi. Il y a une moindre adhésion à la Nation. Ainsi 80% des jeunes se déclarant musulmans dans mon enquête pensent que leur foi est la dimension la plus importante. Chez les jeunes se déclarant catholiques, on est à 20%. Mais les jeunes catholiques les plus pratiquants se reconnaissent moins dans l'idée de Nation que les jeunes moins pratiquants, ou catholiques par tradition familiale. Il existe des lignes de fracture qui sont grossies chez les musulmans, mais qui sont présentes aussi chez d'autres groupes. En ce qui concerne les outils, j'ai travaillé avec la préfecture de l'Isère, et le directeur de cabinet a fait le constat que, pour la plupart des dispositifs relatifs à la prévention de la délinquance, il n'y avait aucune évaluation. Ainsi, la préfecture n'est pas équipée pour réaliser un travail d'allocation des ressources qui soit efficace.

---

#### IV. Table ronde des associations d'élus locaux du 23 novembre 2017

**Jean-Marie Bockel.** - Le Sénat a engagé plusieurs travaux récemment sur la thématique de la radicalisation. La commission des lois a ainsi confié à deux collègues un rapport sur la déradicalisation. Au niveau de la délégation aux collectivités territoriales, nous avons fait le choix de travailler sur l'angle du rôle des collectivités territoriales, notamment en matière de prévention de la radicalisation.

Nous avons eu un France, pendant plusieurs décennies, une pratique de partenariat entre les mairies et les intercommunalités, puis le département, avec l'État, le préfet, la justice, l'Éducation nationale, afin de mettre en place des politiques communes en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. De la même manière, des réflexions ont lieu aujourd'hui sur la prévention de la radicalisation. Il faut prendre en compte le caractère particulier de ces dérives. Nous sommes concernés par les conséquences. L'actualité récente nous le prouve. À Strasbourg, parmi les personnes arrêtées, l'un d'entre eux était animateur de la ville de Strasbourg pour les activités périscolaires. Qui a fait une conférence de presse ? Qui a réuni les parents ? C'est la municipalité.

**Luc Carvounas.**- nous souhaitons produire un rapport utile aux élus locaux. On est tous confrontés à ces phénomènes de plus en plus exacerbés. Cela crée un climat anxigène pour les administrés. Les maires se sentent démunis. Les relations se font par la confiance. Il faut partager les expériences. Nous devons également être dans le pragmatisme. La semaine dernière, nous avons auditionné le contrôleur général de la police, qui m'a presque convaincu que l'on ne peut faire autrement que de ne pas communiquer aux maires les fiches S.

**Jean-Marie Bockel.** - Les informations dont disposent les élus locaux sont-elles suffisantes ? Les formations proposées sont-elles pertinentes et en nombre suffisant ? Quelles sont les relations avec l'État local ? Quelles sont les expériences qui existent sur les territoires ? Enfin, la question des moyens n'est jamais loin.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Maire de Saint-Gratien et représentante de l'AMF.** - L'AMF s'est saisie depuis longtemps de ce sujet. Il y a eu beaucoup d'échanges. Selon les territoires, l'approche des difficultés n'est pas la même. L'une des difficultés existantes est de mettre en place une vraie coordination avec les services de l'État. Les maires se sentent seuls. Nous avons souvent des réunions avec les services de l'État, mais autant nous sommes les premiers à faire remonter les informations, autant la démarche inverse n'existe pas ou peu. À titre d'exemple, les élus locaux d'Ile-de-France ne sont pas mis au courant de ce qui se passe. L'AMF n'est pas arcboutée pour avoir le nom des fichiers S. Ce n'est pas l'essentiel. Les maires ont un sentiment, un ressenti de ce qui se passe sur leurs territoires. Mais ils ne connaissent pas aujourd'hui la réalité de ce qui existe en termes

de radicalisation sur leur territoire, en matière de renseignements. Il me semble que pour pouvoir avancer sur ces sujets, il faut une confiance mutuelle.

Il faut également penser aux nouveaux maires, ceux élus en 2014. Quels que soient leur âge, leurs tendances politiques, ils ont été mis face à des missions puis face à des problèmes qu'ils ne mesuraient pas avant les élections. J'ai évoqué le sujet avec le directeur de cabinet du préfet du Val-d'Oise il y a peu. Il m'a dit avoir ces mêmes réflexions. On se construit une expérience, une manière d'appréhender son territoire. Les nouveaux maires ont dû faire face à une situation qu'ils ne connaissaient ou n'envisageaient pas. Il faut les aider à se former.

Il faut également mieux comprendre les phénomènes sur nos territoires. Qu'est ce qui fait que des enfants quittent le système scolaire ? Dans le Val-d'Oise, le nombre d'élèves quittant le système scolaire a progressé de 40%. Ce sont des phénomènes de radicalisation. La personne radicalisée n'est pas seulement celle qui va poser la bombe. Il faut être attentif à ce qui change sur nos territoires, à ce qui risque de s'aggraver.

**Jean-Marie Bockel.** - Vous avez évoqué le climat de confiance. J'ai la conviction que nous devons travailler là-dessus. Et, derrière cette thématique, il y a aussi celle de la transmission de ce climat de confiance à une nouvelle génération de maires, de magistrats, de préfets, de policiers.

**Grégoire Le Blond, maire de Chantepie, représentant de l'APVF.** - L'Association des petites villes de France a développé, en particulier sur ce sujet, une culture d'échanges et de rencontres avec des experts et des maires, au sein de la commission chargée de la prévention de la délinquance et de la sécurité, que je préside. Les maires se sont tournés vers cette structure interne pour nous faire part de leur désarroi, puis réfléchir à des solutions. Je partage ce qu'a dit l'AMF : je ne reviendrai pas sur la nécessité des conventions de coordination. En effet, lorsqu'elles fonctionnent, c'est bien. Mais on connaît les difficultés pour obtenir la présence des services de l'État. Cela souligne un besoin important concernant les effectifs des parquets. Les parquets n'ont plus les moyens de participer à ces travaux préventifs compte tenu de leur charge de travail. Pourtant, cette collaboration et ce lieu d'échange sont fondamentaux. Nous avons reçu au sein de la commission chargée de la prévention de la radicalisation le préfet N'Gahane, secrétaire général du CIPDR. Il a rappelé que le ministère de l'Intérieur avait conscience de la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des informations de proximité.

Le maire dispose à la fois de prérogatives régaliennes, qu'il exerce au nom de l'État, et de ses propres compétences. Nous incitons tous nos adhérents à se doter d'un CLSPD, y compris dans les petites intercommunalités où ce n'est pas une obligation. En effet, une information est pertinente sur un territoire donné. Il faut que l'on puisse avoir ces lieux et ces moments d'échanges.

---

Les élus locaux, s'ils se sentent démunis, ont conscience de leur rôle. Le maire sait ce qui se passe dans les écoles, au sein des services sociaux de proximité, sur la voie publique. Dans l'exercice de ses propres prérogatives, il doit pouvoir disposer de moyens suffisants. Il doit ainsi pouvoir augmenter les effectifs de sa police municipale, créer des fonctions de médiateurs de rue, surtout depuis la disparition de la police de proximité. En effet, ce sont des relais fondamentaux de transmission de l'information. Dans ma commune, j'ai créé la fonction de médiateur de rue, qui coûte 48 000 euros par an pour un temps complet. Un premier bilan, au bout de six mois d'existence, est une baisse de 20% des dépôts de plaintes et de mains courantes. Mais toutes les communes n'ont pas la capacité de créer ce type de fonction, compte tenu d'une part de la baisse des dotations de l'État, et d'autre part du fait que les services de l'État nous demandent de plus en plus de sécuriser les espaces publics. À titre d'exemple, j'ai reçu récemment un courrier du préfet me demandant d'éviter les stationnements devant les écoles et d'assurer le contrôle à l'entrée d'événements publics, y compris ceux se déroulant à l'extérieur. Certains maires sont obligés d'annuler des événements, d'autres s'appuient sur des bénévoles ou se dotent de moyens coûteux. Or, les petites villes ont plus de difficultés que d'autres à accéder au FIPD. Le FIPD est un outil indispensable, par exemple pour le financement de la vidéoprotection, mais on a constaté que, depuis les attentats, les enveloppes sont réservées aux plus grandes agglomérations. Les petites villes, plus en difficulté par exemple pour créer un poste de médiateur des rues, ne peuvent pas bénéficier d'une aide de l'État pour ces projets, non fléchés dans le FIPD.

Je souhaiterais ajouter un dernier point. La radicalisation peut se faire en prison. Aujourd'hui, certains délinquants en prison sont en contact avec d'autres détenus qui peuvent les conduire à faire plus de mal en sortant. Je ne dis pas qu'il ne faut plus mettre personne en prison. Mais les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle pour permettre à certains délinquants de faire plus de peines alternatives. Ils sont en effet acteurs de la mise en place des travaux d'intérêt général. Mais l'une des difficultés est l'encadrement, le contrôle des condamnés. Les moyens des SPIC et de la PJJ ne permettent pas à une collectivité de s'engager dans le processus des travaux d'intérêt général sans avoir recours à un encadrement supplémentaire. Il faudrait créer quelques postes au SPIC et à la PJJ, ce qui coûte moins cher que la détention.

**Luc Carvounas.** - Madame Eustache-Brinio, vous parliez des nouveaux maires. Au niveau de l'AMF, avez-vous des remontées significatives sur ces points ? Monsieur Le Blond, vous nous avez dit que, lorsqu'ils sont mis en place, les outils sont efficaces. Mais le sont-ils suffisamment ? Comment penser de nouveaux outils ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. Je ne mélange pas les problèmes de sécurité et de radicalisation. On ne les aborde pas de la même manière.

Parler de la radicalisation, ce n'est pas parler des problèmes de délinquance dans nos quartiers. Ce n'est pas une caméra qui va nous aider à repérer un radicalisé. En ce qui concerne les nouveaux maires, il faut les aider à appréhender ces nouvelles difficultés. Il faut renforcer les liens entre le préfet, le procureur et le maire. Ce dernier peut se sentir seul, s'il n'y a pas des interlocuteurs et des échanges en toute transparence et avec une confiance totale. Il y a également des inégalités entre les territoires. Les communes qui font partie des programmes de la politique de la ville ont l'obligation de travailler sur la délinquance depuis le mois de mai. Il y a eu un avenant aux contrats de ville. Mais que veut dire « travailler sur » ? Il faut former les élus, les agents au contact des populations les plus fragiles. Tout cela peut être un nouveau regard sur nos missions au quotidien, partagé par les élus et les services. Cela demande beaucoup de recul et d'attention. Il faut continuer à vivre normalement tout en étant extrêmement attentif. Enfin, si l'élément révélateur a été l'attentat contre Charlie Hebdo, le phénomène de radicalisation existe depuis déjà 5 à 10 ans dans nos villes.

**Jean-Marie Bockel.** - Vous avez raison, il faut rester modeste. À Strasbourg, rien ne permettait d'indiquer ni à l'école, ni aux élus de proximité le moindre commencement de dérive. L'animateur était adoré des enfants. Le travail de la collectivité territoriale, dans cette école traumatisée, est important, pour qu'un climat apaisé puisse exister.

**Luc Carvounas.** - Vous avez évoqué la question des nouveaux maires. J'ai été élu maire pour la première fois il y a 4 ans. Mon premier jour de maire a correspondu aux tueries de Merah. La formation est vitale. Comme vous le soulignez, il faut continuer à vivre. Or, à en croire les circulaires des préfets, il faudrait tout bunkeriser.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** - On ne peut pas véhiculer un message de psychose permanent. Nos habitants sont très réceptifs aux messages que nous transmettons. Nous sommes là pour rassurer, ou ne pas rassurer. Or, nous ne disposons pas des informations pour pouvoir transmettre ce message à la population.

**M. Grégoire Le Blond.** - En ce qui concerne les lieux de culte ayant joué un rôle en matière de radicalisation, il faut regarder les prérogatives propres des maires. Cela va au-delà de la prévention. Cela se retrouve par exemple dans les attributions de logement et la mixité. Peut-on éviter les regroupements de personnes de culture identique ? Ce sont des outils qui nous permettent de réussir l'intégration. Il faut éviter un repli sur soi, que ce soit de la part des Français d'origine européenne ou ceux issus de l'immigration. Le communautarisme est une grande difficulté à gérer dans certains quartiers. Or, la manière dont ont été attribués des logements précédemment, en regroupant les populations défavorisées dans un même quartier, ne permet pas d'assurer une vraie mixité. Et c'est dans ces quartiers où on a regroupé des gens différents entre eux que l'on a ces problèmes. Il faut aussi se poser la question de la répartition des quelque 200 000 à 280 000

---

migrants annuels qui viennent sur notre territoire. Il ne faut pas forcément les regrouper dans certaines grandes villes où les chances d'intégration sont assez réduites.

Mme Isabelle Santiago, Vice-Présidente du conseil départemental du Val-de-Marne, représentante de l'ADF. – L'Assemblée des départements de France m'a demandé de représenter le Val-de-Marne car nous travaillons sur ces questions depuis 2015. Il faut être modeste. Notre expérience est la suivante. Juste avant les attentats, nous avons été contactés par la procureure de la République. En effet, le département du Val-de-Marne se caractérise par la présence d'un aéroport international. Beaucoup de départs en Syrie se faisaient via cet aéroport, notamment un certain nombre de mineurs. Il a été demandé au service départemental de la protection de l'enfance de prendre en charge l'évaluation des enfants signalés via le numéro vert. L'évaluation doit se faire en moins de 48 heures, puis elle est transmise au parquet et à la préfecture de police, qui peuvent prendre la décision de retirer le passeport. Notre département est le seul en France à avoir maintenu, et même augmenté, la prévention spécialisée, en lien directement avec la proximité et les quartiers. Cela permet d'échanger régulièrement et de tisser des liens. Après les attentats, nous avons réussi à obtenir une dynamique de terrain, avec des remontées qui se font de manière rapide.

Une formation a été assurée par le ministère de l'Intérieur. Les évaluations des mineurs permettent également d'avoir une cartographie du département, et de noter des zones problématiques. Certaines villes sont des bastions de la radicalisation, avec 20 évaluations par mois de mineurs. Ces points sont évoqués au sein de la cellule à laquelle participe le préfet. Certaines questions ne dépendent plus du département. L'Éducation nationale s'est également impliquée. Elle a procédé à un travail important pour être vigilante dans les collèges et lycées. En ce qui concerne les majeurs, cela est traité directement par les services de police ainsi que par les associations habilitées. Dans le Val-de-Marne, c'est l'association Sophie qui est habilitée et qui accompagne un nombre important de familles. Nous avons également développé un réseau associatif, qui au départ n'était pas aussi structuré. Bien évidemment, il faut les former, car on ne se décrète pas en capacité de détecter les signaux de radicalisation. Mais une fois que la formation est faite, nous avons pu nous appuyer sur le potentiel important que représentent les associations qui travaillent sur les dérives sectaires.

En 2016, 120 mineurs ont été signalés. La majeure partie de ces jeunes relève de problématiques de la protection de l'enfance. Parmi eux, 8 sont en capacité de passer à l'acte. Ils ont été pris en charge par les services de police. Les autres sont à suivre car la radicalisation est installée. Quand on nous a demandé de prendre en charge ces évaluations, il faut rappeler que le personnel a un droit de retrait. Au début, nous avons eu des réunions syndicales mouvementées. En effet, les gens se rendent chez les personnes pour évaluer. Mais le personnel du Val-de-Marne fait ce travail, car il a une

haute idée de la responsabilité du service public. Depuis l'assassinat du policier, une partie du personnel fait valoir son droit de retrait. Nous avons pris la décision de ne plus faire réaliser les évaluations par le service public. Nous allons donc lancer un appel à projet, pour que ce soient des associations habilitées qui évaluent les familles et les jeunes. C'est le département qui fera les transmissions.

Nous sommes également, pour l'instant, le seul département à accueillir les premiers enfants de Syrie à être revenus. Les parents ont été arrêtés en Turquie. Nous avons expliqué à la ministre Mme Rossignol les problèmes que cela posait : les parents sont en prison en France, les enfants sont sur le territoire du Val-de-Marne, et la famille proche est également sur ce territoire. Le personnel a demandé un droit de retrait. La peur va *crescendo*, avec moins de personnel du service public enclin à prendre en charge. Il y a également une réelle problématique pour ces enfants. Le plus grand des enfants a assisté à des choses compliquées. Nous faisons intervenir des experts. Ces enfants vont rester très longtemps dans les services publics de l'enfance. Dernièrement, la procureure de la République nous a demandé de nous préparer à recevoir un nombre important de jeunes de retour de Syrie. Ce sont des réflexions qui se traduisent par des budgets, mais aussi par une prise en compte des personnels, de l'accompagnement, de la formation.

Nous allons lancer une formation à l'échelle de toutes les communes, pour tout ce qui touche les services jeunesse, les associations de quartier. 28 000 euros annuels sont budgétés. Bien évidemment, il s'agit de formations habilitées. Nous nous sommes également rendu compte de l'urgence de travailler sur les réseaux sociaux et internet. Aujourd'hui, en dix clics, les jeunes se retrouvent sur un site djhadiste. Beaucoup de jeunes vont d'ailleurs sur ces sites. Des enseignants ont également bénéficié de nos formations.

Pour finir, je souhaite indiquer qu'il y reste énormément à faire. Nous avons la chance d'avoir un réseau très fort sur le terrain, d'avoir un travail en collaboration avec le préfet, le procureur de la République et l'Éducation nationale. L'information circule. Enfin, je souhaite souligner quelque chose qui est passé inaperçu : tous ceux qui sont passés à l'acte viennent de l'aide sociale à l'enfance.

**Luc Carvounas.** - Pouvez-vous nous en dire plus sur le groupe de travail regroupant le préfet et les services du département ?

**Isabelle Santiago.** - Il s'agit de la cellule départementale animée par le préfet. Le département y participe, mais c'est le préfet qui l'anime et qui a accès à toutes les informations.

**Luc Delbreuil, coordonnateur de la mission « Lutte contre la radicalisation » du conseil départemental de l'Eure.** - Je suis en poste depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, à la demande du président du conseil départemental. Il s'agit de rendre plus visible la lutte contre la radicalisation

---

et d'essayer d'amplifier les actions menées par l'État et l'action du département en lien avec celles menées par le CIPDR. Une première formation a eu lieu en février. Ces actions sont menées auprès des personnels du département. Nous allons aussi travailler avec les associations. Je mène ces opérations, en m'appuyant sur des documents et vidéos mis en ligne par le ministère de l'Intérieur, qui sont actuellement en cours de test et d'évaluation. On essaye de mettre notre réseau à disposition de l'État, mais également de monter un réseau de vigilance avec l'ensemble des acteurs et des élus. Des actions sont également menées auprès des associations cantonales des maires, notamment pour leur donner des éléments de langage afin qu'ils soient en capacité de répondre lorsqu'ils sont interpellés. Enfin, des actions sont menées dans le cadre du CLSPD.

Nous avons proposé à l'État de développer un centre ressource qui pourrait, à partir de l'année prochaine, reprendre ces actions de formation, et se spécialiser dans l'accompagnement des situations. Enfin, le département développe les actions de prévention dans le cadre de sa politique primaire, notamment par des actions « laïcité et citoyenneté ».

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** - Je souhaite revenir sur les propos de l'Assemblée des départements. En effet, dans l'intervention de ma collègue, tout le monde a été évoqué, sauf les maires. On va également confier à des associations l'évaluation des jeunes radicalisés. Le maire est mis à l'écart. On n'applique même pas ce que demandent le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur, lorsqu'ils affirmaient, lors de la grande réunion d'il y a quelques mois, qu'il fallait associer les maires. Il ne faut pas oublier que les mineurs et les majeurs dont on parle sont également des citoyens des villes. À un moment donné, le maire va être partie prenante. Si on n'associe pas les maires dès le démarrage, au départ de ces difficultés, on ne peut pas leur demander ensuite de s'occuper de ces personnes pour le logement, l'aide sociale. Je vais vous donner un exemple : je préside un établissement qui reçoit un quarantaine d'enfants de l'aide sociale à l'enfance. Il y a quatre mois, une famille a été arrêtée en Allemagne. Le père est en prison, la mère est assignée à résidence. Trois enfants ont été placés dans l'établissement. La position du conseil départemental a été de dire « on ne prévient personne ». Je peux comprendre la nécessité de discrétion pour la sécurité de ces enfants. Mais là, on n'a prévenu ni le maire, ni la présidente de cette institution. Si j'en parle avec autant de passion, c'est que je trouve cela anormal. Les maires sont également exclus des cellules départementales mises en place par le préfet. On ne peut pas attendre des maires qu'ils soient efficaces demain, si on ne les associe pas aujourd'hui. En ce qui concerne les lieux de culte, le seul outil dont disposent les maires est une application stricte des PLU. Nous prononçons des arrêtés de fermeture qui ne sont pas respectés. Le préfet nous dit alors de passer par la voie judiciaire. Je l'ai fait. Cela a pris un an et demi, représente un coût important pour les communes et entraîne une exposition médiatique à assumer.

**Jean-Marie Bockel.** - J'ai le sentiment qu'il y a quelques années, on avait réussi à trouver un *modus vivendi*, à mettre un place un dispositif d'information, qui pouvait d'ailleurs parfois être informelle. Je donne maintenant la parole au forum français pour la sécurité urbaine, que je connais bien pour y avoir milité pendant une vingtaine d'années. Ce que j'appréciais notamment, c'est son travail en lien avec le forum européen pour la sécurité urbaine, qui permet d'avoir un retour d'expérience de collègues étrangers. Vous m'avez appris au début de cette table ronde la mort de M. Michel Marcus, qui était le fondateur et un peu l'âme de ce forum. Je souhaite profiter de cette audition pour lui rendre un hommage appuyé et ému.

**Émilie Petit, chargée de mission au forum français pour la sécurité urbaine.** - Monsieur le Président, je vous remercie pour cet hommage. M. Marcus a quitté le FFSU il y a à peine un an. Tout d'abord, je vous prie d'excuser l'absence de l'adjoint au maire de Sarcelles, qui a eu une contrainte de dernière minute. Je souhaite rebondir sur quelques propos. En ce qui concerne l'articulation entre villes et État, et le fait que les maires ne reçoivent que peu d'informations, cela dépend beaucoup des territoires. Cela a été un peu lent à se mettre en place, mais de plus en plus de villes commencent à être associées à ces cellules départementales. Au niveau européen, il y a des initiatives intéressantes. Nous travaillons au niveau politique en se nourrissant d'un aller-retour permanent, qui accompagne les collectivités territoriales sur des sujets techniques. Des travaux ont déjà été initiés il y a 4 ans par nos voisins belges et néerlandais. Après les attentats de janvier 2015, les villes françaises se sont mobilisées. Certains pays sont donc plus avancés que nous. Suite à ces travaux, un premier consensus en termes d'approches apparaît : il y a des liens entre délinquance et radicalisation. Une grande partie des causes sous-jacentes sont similaires. Aussi, il est plutôt intéressant d'intégrer les politiques de lutte contre la radicalisation à des politiques transversales existantes, sans créer de dispositifs *ad hoc*. Il faut former les professionnels, les associations qui intervenaient déjà et qui connaissent ces problèmes et les renforcer. Les villes de Rotterdam, de Bruxelles et d'Aarhus ont pris des initiatives très intéressantes à cet égard. De nouvelles actions de lutte contre la radicalisation ont été développées au sein de partenariats existants. En ce qui concerne l'échange d'informations confidentielles, cela n'a pas posé de problème particulier, car elle se faisait déjà en matière de lutte contre la délinquance. Les mêmes cadres sont utilisés pour la prévention de la radicalisation.

En France, nous avons observé un recul par rapport aux partenariats qui pouvaient exister il y a quelques années, pour des raisons, certes légitimes, de crainte ou de déontologie. Le FFSU a voté une résolution début octobre appelant à un renforcement des partenariats.

En outre, les travaux menés dans les villes montrent l'importance de la prévention primaire, mais aussi de la prévention secondaire et tertiaire,

---

notamment en matière de récidives et de peines alternatives. Il y a des pays où ces questions ont commencé à être traitées, notamment parce qu'il y a déjà eu des retours. Il faut mettre sur la table le travail commun. Les collectivités territoriales ont quelque chose à apporter.

L'une des activités du forum est la formation. Nous avons participé à la formation de nouveaux élus. Au début, elle portait sur la sensibilisation, la compréhension du processus de radicalisation, le rôle du maire, la manière de s'adresser à la population, avec un discours équilibré qui ne soit pas que dans la réaction et l'émotion, ou encore le soutien du politique, qui confère une légitimité aux actions menées. En effet, certains élus se posent encore des questions sur leur rôle à jouer. Du coup, cela freine le développement d'actions locales. Nous allons entrer dans une seconde phase : des formations par territoire, des réponses à des demandes spécifiques, en invitant les partenaires locaux. La question de l'accompagnement des familles et du contre-discours sera abordée. Nous accompagnons actuellement trois villes, Lille Métropole, Valenciennes et Strasbourg, qui ont intégré la question de la prévention de la radicalisation dans leur contrat de ville. Nous les aidons à mobiliser leur partenariat, afin de faire un diagnostic local et de monter un plan d'actions. Nous menons également une réflexion sur l'importance d'insérer la lutte contre la radicalisation dans les autres piliers du contrat de ville.

**Luc Carvounas.** - Si on veut que cela fonctionne, il faut que les maires soient dans la boucle, mais aussi qu'ils tiennent la barre. Or certains, collègues, de toute obédience politique, ont parfois un comportement particulier vis-à-vis de cette question.

**Jean-Marie Bockel.** - Nous avons intérêt à avancer dans la clarté sur ces questions. Nous avons commis des erreurs. Certes, lorsque des situations nouvelles émergent, nous naviguons à vue. Mais, une fois le retour d'expériences fait, nous ne pouvons plus être dans l'ambiguïté.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** - Aujourd'hui, c'est un combat qui dépasse le clivage droite-gauche. Que voulons-nous ensemble pour ce pays demain ? Je ne me résigne pas à laisser l'avenir des quartiers aux mains des communautés. J'ai été élevée dans une République diverse et tolérante. Or, elle a tellement reculé. Il y a des responsables politiques, des élus qui n'ont pas été très clairs sur ce sujet, à droite comme à gauche. Il existe une peur chez les citoyens aujourd'hui sur l'avenir du vivre-ensemble. La radicalisation est un vrai problème dans nos villes. Il faut avoir un discours clair, et l'État doit nous faire confiance.

En outre, il y a quelque chose d'inquiétant dans ce qui se passe dans nos écoles aujourd'hui. L'Éducation nationale doit être avec nous. Aujourd'hui, c'est le maire qui protège les enseignants, ce n'est pas l'Éducation nationale. Et ce n'est pas normal. Il y a plein de chose à réécrire, ensemble.

**Grégoire Le Blond.** - Je souhaite revenir sur les peines alternatives. Une peine courte coûte à la collectivité 100 euros par jour. C'est aussi le coût d'un agent du SPIC qui peut s'occuper de trois détenus en peine alternative.

Le maire a un mandat tourné vers l'humain, et cet aspect n'a pas été évoqué. Il est employeur. Aujourd'hui, il n'est pas en capacité d'avoir toutes les informations nécessaires pour le recrutement de ses effectifs, de connaître le passé de certains agents. Comment peut-on faire une enquête préalable à l'embauche ?

Enfin, que ce soient par les dotations, le FIPD ou une meilleure collaboration des services de l'État, nous attendons aujourd'hui un vrai signe de la part de l'État, et pas seulement des circulaires qui nous disent de faire plus avec moins de moyens.

**Isabelle Santiago.** - Je partage beaucoup de choses qui viennent d'être dites. Le temps du politique, du débat est long. Or on ne l'a pas ici. Il faut un partage de la transversalité.

Enfin, en ce qui concerne la protection de l'enfance, nous sommes tenus par des textes très contraignants. Il faut aborder les limites posées par ces textes. Il faut pouvoir mettre en place une coopération où chacun, dans la confidentialité, peut évoquer le cas d'un jeune. Nous n'avons plus de temps à perdre. En effet, ils vont beaucoup plus vite que nous.

**Luc Delbreuil.** - En conclusion, je pense qu'il faut développer les expertises de proximité et décroïsonner en travaillant autour du secret partagé.

**Émilie Petit.** - Les villes françaises commencent à mettre en place des actions concrètes. Bagneux, Bordeaux, Sarcelles, Toulouse et Paris font d'ailleurs partie d'un programme financé par la Commission européenne et soutenu techniquement par le Forum européen pour la sécurité publique. À Bordeaux, a été mis en place, via le Caprii, l'un des premiers dispositifs locaux : accompagnement des professionnels par une association, qui suit également des cas individuels en partenariat avec la cellule départementale, travail avec des psychologues, des imams. Un travail vers les jeunes, mais aussi sur un contre-discours est prévu.

**Luc Carvounas.** - C'est un sujet sans obédience politique. Le maire est le mieux habilité à avoir la connaissance de son territoire. Mais tout cela nécessite de l'argent. Je souhaitais interpeller le gouvernement lors du débat sur le projet de loi de finances. En effet, une enveloppe de 50 millions d'euros a été débloquée pour sécuriser les écoles. Or, il y a en France 53 000 écoles. Un sas et un visiophone coûtent 4 000 euros. Le calcul ne tombe pas juste. Et, faut-il le rappeler, c'est vers nous, élus locaux que le citoyen se tourne s'il se passe quelque chose.

---

## V. Compte rendu de l'entretien avec M. Bruno LE ROUX, ministre de l'Intérieur, le 16 mars 2017

Participaient en outre à la réunion : Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation, M. Olivier de Mazières, préfet chargé de l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme, M. Damien Martinelli, directeur de cabinet adjoint du ministre, Mme Héloïse Pastinelli, conseillère spéciale.

M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation et co-rapporteur, a rappelé que la radicalisation est un phénomène de société portant atteinte à cette dernière dans son ensemble et allant au-delà de la seule menace terroriste. Il a souligné la nécessité de mettre en place entre les acteurs locaux un climat de confiance, fondé sur le secret partagé. Aujourd'hui, les territoires se sentent concernés. Dès lors, le but de ce rapport n'est pas d'entrer dans des polémiques médiatiques, comme à propos de la diffusion des fiches S, mais de faire des propositions concrètes, et de présenter des actions intéressantes de collectivités territoriales en matière de prévention de la radicalisation.

Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur, a informé les rapporteurs du soutien par la France, lors du prochain Conseil européen, de la mise en place d'un Centre européen pour la prévention et la radicalisation, permettant notamment un partage des expériences.

Différentes structures se sont mises en place sur l'ensemble des territoires, afin de gérer la prise en charge des signalements et le suivi des projets. Afin de pouvoir construire des partenariats avec les acteurs locaux, le ministère de l'Intérieur souhaite connaître les besoins locaux. Le préfet de département a ainsi en charge de recueillir ces besoins.

La prévention de la radicalisation par l'État se décline sur chaque territoire départemental par la mise en place de deux dispositifs :

- une cellule à vocation sociale
- une cellule d'évaluation de la dangerosité, aussi appelée groupe d'évaluation départementale.

Cette cellule d'évaluation départementale a pour mission de collecter l'ensemble des signalements au titre de la radicalisation violente. Elle se réunit généralement une fois par semaine. Outre le préfet, y participent de manière de plus en plus systématique le Parquet, l'ensemble des services de sécurité et de renseignement, la Police judiciaire, la Gendarmerie. Progressivement, l'Administration pénitentiaire y est associée, tout comme le Renseignement pénitentiaire. On constate également une présence accrue de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense. La présence d'un représentant de la DRSD est importante car de nombreux anciens militaires sont radicalisés et seule la DRSD peut avoir

facilement accès au dossier militaire. Toutefois, les équipes de cette direction sont peu nombreuses. C'est la raison pour laquelle ses représentants sont prioritairement présents dans les départements de garnison ou les départements présentant de manière générale un nombre important de personnes radicalisées. En outre, de plus en plus, un représentant de la Douane est présent.

Cette cellule départementale examine l'intégralité des signalements faits par le numéro vert, ou par les capteurs de signaux au niveau local (Éducation nationale, Protection judiciaire de la jeunesse, services sociaux du département, CAF,...). L'évaluation est faite par le Renseignement territorial, généralement dans un délai de 7 à 15 jours, permettant ensuite de décider de la nature du suivi. Les cas les plus alarmants de radicalisation sont traités par la DGSJ ou les Renseignements territoriaux, en lien avec la Gendarmerie nationale. Le bas du spectre est transféré à la cellule de suivi social. En effet, ce qui est souvent nécessaire pour ces personnes en début de radicalisation c'est un accompagnement social et/ou professionnalisant.

En outre, la coordination entre les cellules départementales a été renforcée, afin de pouvoir continuer à suivre un individu qui déménage.

Les élus et les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer pour les personnes présentant des signaux de radicalisation faible. D'ailleurs, les maires concernés sont systématiquement associés. Cela est d'autant plus important que le maire peut apporter un appui dans certaines situations (scolarisation, cantine, relai des dispositifs mis en œuvre par la préfecture). En outre, il détient une compétence en matière de prévention de la délinquance. Enfin, les questions autour de la radicalisation sont l'affaire de tous. Certes, la sécurité relève de la compétence de l'État, mais l'État ne peut pas tout faire tout seul. La prévention de la radicalisation ne doit pas être conçue comme une politique uniquement répressive et centralisée. Au contraire, comme la politique de la ville, elle a besoin des associations civiles.

De plus en plus de territoires se mobilisent. La journée du 24 octobre 2016 a dans de nombreux cas marqué une véritable appropriation du sujet par les collectivités territoriales, et beaucoup de projets sont en train de se mettre en place, à la fois dans le domaine de la détection des signaux faibles, mais aussi de l'accompagnement.

En ce qui concerne le fonds interministériel de prévention de la délinquance, une partie des crédits dédiés à la délinquance ont été réaffectés à la lutte contre la radicalisation. La secrétaire générale du CIPDR a donné instruction aux préfets de réorienter les financements du FIPD vers les actions englobant la prévention à la fois de la radicalisation et de la délinquance. Enfin, 3 millions d'euros supplémentaires ont été consacrés à la prévention de la radicalisation dans les contrats de ville.

---

Une autre demande importante des élus locaux se trouve dans le partage d'informations pour certains types d'emplois, par exemple pour le recrutement des policiers municipaux. En l'état du droit, rien n'empêche des échanges d'information. En outre, le dispositif relatif à l'information prévue par la loi Savary dans les transports publics se met progressivement en place. Cela concerne directement les collectivités territoriales, à travers les transports en commun, les chauffeurs de bus.

Enfin, il est important d'inscrire et de réorienter les dispositifs de prévention de la radicalisation vers les compétences de droit commun des collectivités. Il s'agit notamment de mobiliser l'ensemble des acteurs et partenaires habituels, qui peuvent agir au quotidien dans le cadre de la prévention primaire.

Il y a ainsi une structuration progressive de la prévention de la radicalisation. Le ministère de l'Intérieur envisage d'aller plus loin et de développer une approche infradépartementale, permettant, lorsque la situation du territoire le justifie, une relation spécifique État-collectivité territoriale-maire pour répondre aux besoins spécifiques de ce territoire.