

CONFIDENTIEL DÉFENSE

SGDSN

SECRETARIAT GENERAL
DE LA DEFENSE ET DE
LA SECURITE NATIONALE

30 octobre 2013

Prévention de la radicalisation

Rapport,
rédigé par Yann JOUNOT, *Directeur de la protection et de la sécurité
de l'Etat*, au titre du SGDSN

CONFIDENTIEL DÉFENSE

RESUME DU RAPPORT

La France est, comme la plupart des pays voisins en Europe, confrontée à la montée d'un phénomène de radicalisation dont le terrorisme est la forme la plus extrême. Les événements récents que notre pays a connus (attentats de Toulouse en mars 2012, agression d'un militaire sur la dalle de la Défense en mai 2013, tentative d'attentat contre une mosquée à Vénissieux en août 2013) tout comme le phénomène des combattants volontaires en Syrie qui touche également tous nos principaux partenaires, ont mis l'accent sur l'importance croissante de ce phénomène.

La radicalisation emprunte à des justifications idéologiques ou religieuses mais le processus qui conduit des individus à entrer dans la radicalisation et qui peut les mener jusqu'à l'action violente, est en fait plus complexe.

Le phénomène de radicalisation pose un enjeu de sécurité majeur à nos dispositifs de sécurité (difficulté à repérer/ difficulté à traiter), en dépit de leur montée en puissance pour le prendre en compte. Il ne concerne pas uniquement les ministères en charge des politiques de sécurité mais aussi un grand nombre d'acteurs qui y sont confrontés dans le cadre du fonctionnement des services publics dont ils ont la responsabilité.

Pour y faire face, la plupart des pays voisins ont mis en œuvre des stratégies de réponse qui complètent sur le champ de la prévention le volet répressif de leurs dispositifs. Au-delà de leurs différences de culture et d'organisation et de la particularité des menaces auxquelles chacun est exposé, ils le font en relevant partout les mêmes défis : faire face à une compréhension encore insuffisante du phénomène, améliorer le repérage des individus concernés, associer à la détection et au traitement des acteurs sécuritaires et des acteurs non sécuritaires, trouver des relais au niveau européen et international. La France, qui participe sur le plan international et européen aux réflexions visant à une meilleure prise en compte du phénomène de la radicalisation par les Etats qui y sont confrontés, n'a pour elle-même jamais développé de véritable stratégie de prévention.

Par ailleurs, si les facteurs qui peuvent conduire les individus dans ces processus de radicalisation sont largement présents dans la société (vulnérabilités découlant de la crise économique/ perte de repères/ exposition croissante aux messages que délivrent les médias et aux opportunités offertes par internet), le nombre d'individus touchés par le phénomène est en réalité relativement réduit.

Dans le même temps :

- il y a urgence à agir car le terrorisme n'est pas une violence ordinaire et il faut éviter qu'au travers du développement de parcours individuels de radicalisation la société soit exposée à des formes nouvelles de terrorisme ;
- on peut encore construire une réponse apaisée qui mobilise sur ce champ l'Etat et ses principaux partenaires.

La prévention de la radicalisation répond d'abord à un enjeu de sécurité mais elle est aussi un enjeu pour l'ensemble des acteurs qui y sont confrontés.

Cette stratégie doit s'appuyer sur quelques grands principes simples :

- adopter une démarche non stigmatisante qui s'attaque davantage aux causes de la radicalisation (agir sur les vulnérabilités et réduire les influences) qu'à ses manifestations ;
- associer les acteurs « sécuritaires » et « non sécuritaires », au niveau local et au niveau national ;
- s'inscrire dans une dimension internationale mais aussi européenne ;
- s'inscrire dans la durée ;
- associer les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et être prêt, comme l'ont fait tous nos partenaires qui s'y sont engagés ou s'apprentent à le faire, à assumer publiquement cette démarche.

Sur le plan national, la stratégie de prévention doit viser deux axes principaux :

CONFIDENTIEL DÉFENSE

- diminuer les vulnérabilités en s'appuyant sur les dispositifs existants en matière de prévention de la délinquance et en favorisant les synergies entre les acteurs ;
- limiter les influences à la fois en renforçant les actions conduites pour disposer de relais modérateurs d'influence mais également en acceptant de lancer une véritable réflexion sur les stratégies de contre-discours.

Elle doit s'accompagner :

- de la mobilisation du levier européen pour aider les États à monter en puissance sur la prise en compte du phénomène afin que l'Europe soit sur ces questions un espace de sécurité ;
- d'un engagement international fort pour mobiliser l'ensemble des États afin qu'ils prennent en compte et traitent les phénomènes de radicalisation auxquels ils sont confrontés.

Table des matières

Résumé du rapport	1
Introduction générale	4
Partie 1 : Compréhension et contextualisation du phénomène.....	5
La radicalisation, conçue comme porte d'entrée vers le terrorisme.....	5
La contextualisation du phénomène	5
Les insuffisances de la connaissance du phénomène	5
L'importance des convergences entre la France et ses partenaires sur le problème de la radicalisation.....	6
Partie 2 : Prise en compte du processus de radicalisation par les ministères au travers de dispositifs existants	6
Partie 3 : Propositions d'action pour la mise en place en France d'une stratégie (ou plan d'action) de prévention de la radicalisation.....	8
A- mettre en place au niveau national une politique de prévention permettant de traiter les vulnérabilités et de limiter les influences	9
I- traiter et réduire les vulnérabilités qui concourent à la radicalisation :	9
II- limiter les influences qui concourent à la radicalisation	12
B- faire jouer pleinement à l'Union européenne son rôle d'appui à la mise en place par les États membres des dispositifs de réponse.....	14
C- poursuivre et amplifier l'action déjà engagée au niveau international	15
Conclusion	17
Annexes :	18
Annexe 1 : Fiches pays	
Annexe 2 : Critères et définition des dérives sectaires	
Annexe 3 : Extrait de la Stratégie nationale de prévention de la délinquance – priorité 1 : programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance	
Annexe 4 : Récapitulatif du dispositif de traitement des vulnérabilités menant à la radicalisation	
Annexe 5 : Lettre de mission du Premier ministre	
Annexe 6 : Composition de la mission et liste des ministères participant au groupe de travail interministériel	
Annexe 7 : Personnes et organismes rencontrés	
Annexe 8 : Liste des propositions	

Introduction générale

La France est confrontée, comme la plupart de ses voisins, à la montée du phénomène de radicalisation qui peut mener des individus à l'action violente, dont le terrorisme est la forme la plus extrême. Les événements récents que notre pays a connus, sur une séquence de temps resserré, témoignent de l'accélération de ce nouveau phénomène : les attentats de Toulouse en mars 2012, l'agression d'un militaire sur la dalle de la Défense en mai 2013, la tentative d'attentat contre une mosquée à Vénissieux en août 2013, le départ des combattants volontaires en Syrie. Ces événements révèlent des fragilités présentes au sein de la société.

La situation est similaire dans la plupart des pays européens. Elle révèle une menace aujourd'hui plus diffuse, aux acteurs plus difficiles à détecter. Cette évolution pose de nouveaux défis à nos dispositifs de réponse mais aussi à la société dans son ensemble car si la radicalisation peut conduire à des formes différentes d'expression, violentes ou pacifiques, elle constitue également un chemin vers le terrorisme. Or le terrorisme n'est pas une violence ordinaire.

Compte tenu des enjeux de sécurité et de cohésion sociale en cause, il est nécessaire de conduire une réflexion pour développer le dispositif de lutte contre la radicalisation, comme cela est préconisé par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La réflexion doit permettre de compléter les dispositifs existants pour mieux comprendre le phénomène, mieux repérer et traiter les situations individuelles. Ce renforcement des actions de prévention est utile aux services de sécurité car la montée en puissance de nos dispositifs de lutte ne peut suffire à elle seule à endiguer le phénomène.

La réflexion doit déboucher sur des propositions d'actions susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, à droit et organisation constantes, afin de donner, sur le champ de la prévention une dimension supplémentaire à la politique du gouvernement.

Cette dynamique nouvelle peut s'inscrire dans le cadre de quelques grands principes :

- adopter une approche non stigmatisante car, si l'expression des idéologies qui tombent sous le coup de la loi doit pouvoir être sanctionnée, il faut aussi parallèlement combattre les facteurs qui amènent certains individus à s'engager dans des processus de radicalisation parmi lesquels le facteur idéologique ou religieux ne constitue souvent qu'un des éléments ;
- mobiliser l'ensemble des acteurs concernés au-delà du périmètre des « ministères sécuritaires », et en y associant également les acteurs locaux dans le but de garantir la prise en compte globale du phénomène et son traitement, les ministères « sécuritaires » ne pouvant à eux seuls y répondre ;
- concevoir et mettre en œuvre la lutte contre la radicalisation en l'inscrivant dans la profondeur, à la fois sur le territoire national mais également dans le cadre européen et international ;
- s'inscrire dans la durée car une action de fond mobilisant l'ensemble des acteurs dans le cadre d'une démarche globale sur ces enjeux ne peut être efficace que sur le long terme.

Les propositions qui suivent ont été construites au travers d'un travail interministériel associant sous l'égide du SGDSN les principaux ministères concernés. Compte tenu du délai très contraint qui a été fixé pour élaborer ces propositions et du souhait de garder à ce stade la réflexion cantonnée à un nombre limité d'acteurs, tous les champs qui entrent dans le cadre de cette problématique n'ont pas pu être traités de manière exhaustive et beaucoup mériteraient d'être approfondis (comme par exemple la multiplication des demandes d'ouverture d'écoles confessionnelles ou la question du rôle des médias).

Elles visent à instaurer en s'inspirant de ces quelques principes d'action simples, les bases d'une dynamique à partir de laquelle une nouvelle ligne d'action politique peut être décidée et déclinée, aux différents niveaux où elle doit pouvoir s'appliquer.

Partie 1 : Compréhension et contextualisation du phénomène

La radicalisation, conçue comme porte d'entrée vers le terrorisme :

Agir sur la radicalisation pour en réduire les effets suppose d'abord d'identifier et de comprendre un phénomène dont les manifestations sont diverses, ce qui impose de distinguer parmi les différentes formes de radicalisation celles qui débouchent sur l'action violente.

Entendue dans sa manifestation violente la plus extrême, la radicalisation est le processus par lequel un individu en vient à soutenir et, dans certains cas, à prendre part à des actions terroristes, sans que son champ soit limité à une idéologie particulière : elle couvre un champ large, tant politique (ultra-gauche et ultra-droite) que religieux (aucune religion n'est épargnée) ou idéologique ainsi que des menaces inspirées d'autres visions (comme les groupes radicaux pro-animaux ou environnementaux, ou autres menaces émergentes).

Cette définition implique de différencier radicalisation et extrémisme. L'extrémisme est une forme de pensée, radicale ou ultra-conservatrice, qui relève du domaine de la liberté d'opinion dans le champ politique ou religieux. Il peut poser un certain nombre de difficultés dans le champ social mais il n'est évidemment pas assimilable ni réductible à un processus conduisant au terrorisme en tant que tel. L'expérience des services de renseignement et les études qui ont été conduites pour essayer de mieux comprendre le phénomène, montrent que, dans la grande majorité des cas, de tels positionnements ne mènent pas au terrorisme. En revanche, la radicalisation entendue dans son acception la plus extrême implique un lien avéré avec le terrorisme, qui se décline selon trois dimensions principales qui interagissent dans la construction, au niveau de l'individu, du processus de radicalisation : adhésion idéologique au terrorisme ; intention de commettre une action terroriste ; capacité (organisationnelle, technique, scientifique).

La contextualisation du phénomène :

Le phénomène de la radicalisation n'est pas nouveau. Il s'est cependant cristallisé à l'occasion d'événements récents très médiatisés (affaire Merah en France, Jihadistes syriens dans plusieurs pays européens, affaire Brejvik en Norvège, attentats de Londres, cellule néo-nazie de Thuringe, etc.). Ces événements ont mis en lumière la complexité des trajectoires de radicalisation. La thèse du « loup solitaire » est aujourd'hui battue en brèche. La situation rend nécessaire la compréhension de la radicalisation dans ses dimensions multiples, que ce soit la diversité de ses relais (matériels et humains) et de ses niveaux de détermination (idéologique, politique, social, économique, psychologique, etc...)

Les trajectoires de radicalisation sont actuellement favorisées par la montée de deux phénomènes. Tout d'abord internet, véritable « boîte à outils » permettant de multiplier les possibilités de constructions idéologiques, qui met en contact des acteurs qui ne se seraient pas nécessairement rencontrés. Ensuite, la mondialisation croissante, qui multiplie les possibilités de voyages et de mise en relation (avec des acteurs, des messages, des contenus médiatiques...). Cet environnement nouveau entraîne des transformations dans le déroulement des processus de radicalisation. Plus instables et plus imprévisibles, ces trajectoires rendent plus difficile le travail de détection réalisé par les services de renseignement. Elles posent également de nouveaux défis en termes de traitement car l'enjeu est en effet de pouvoir compléter la réponse strictement sécuritaire en ayant la capacité de traiter ces individus avant qu'ils ne soient au bout de leur processus de radicalisation.

Aujourd'hui on est face à un paradoxe mais qui n'est qu'apparent : alors que beaucoup de facteurs de radicalisation sont présents dans la société (accroissement des vulnérabilités sociales / perte de repères / exposition croissante aux messages radicaux), le phénomène reste encore limité (même si cette appréciation doit évidemment être nuancée du fait des insuffisances actuelles des dispositifs d'observation et de détection).

Les insuffisances de la connaissance du phénomène :

Plusieurs études ont été conduites sur le sujet, en particulier chez nos voisins. Elles dessinent des tendances qui permettent de mieux comprendre certains aspects du phénomène. La radicalisation touche des hommes jeunes (entre 18 et 35 ans). Les femmes peuvent y être associées mais demeurent globalement à l'écart. Les générations plus âgées sont moins concernées. Lorsque c'est le cas, elles jouent un rôle d'inspiration idéologique ou de financement qui s'apparente à la participation à une entreprise terroriste au sens classique.

Le phénomène de la radicalisation implique souvent des individus se trouvant dans une position socio-économique fragile. Des formes de vulnérabilité sociales, économiques ou scolaires constituent des facteurs favorables. Néanmoins il n'existe aucune corrélation simple entre ces facteurs de fragilité qui

ne rendent pas compte à eux seuls de la vulnérabilité des individus situés dans ces environnements à basculer dans un parcours de radicalisation. L'inscription dans ces parcours suppose aussi une capacité de ces individus à construire ce processus par un certain nombre de conduites d'adhésion (capacité à mobiliser un minimum de ressources économiques; capacité à être réceptif à des messages parfois complexes, bâtir des registres idéologiques élaborés, etc...).

Les motifs de justification idéologique avancés par les individus constituent une part décisive du processus de radicalisation. Ils jouent sur la mise en mots de griefs et rendent légitime un passage à l'action violente. Cependant, et c'est un point central, le rôle des idéologies dans la construction du processus, qu'elles soient politiques ou religieuses, ne doit pas être surestimé : les idéologies fonctionnent avant tout comme des catalyseurs de trajectoires radicales plus anciennes et plus complexes.

Le contexte dans lequel s'opère la radicalisation est crucial. Il est souvent de l'ordre d'une actualité politique, nationale ou internationale, dont la médiatisation peut servir de déclencheur (guerres, conflits, lois, etc...). Les contextes locaux sont également importants, car ce sont des rencontres, des formes de pressions (sociales, psychologiques), des effets de groupe, etc. qui vont faire basculer l'individu. L'environnement avec ses dynamiques propres est un facteur capital.

Les études menées demeurent encore lacunaires. Aucune ne permet de développer un cadre d'analyse complet ou de dresser un profil type de la radicalisation. De ce point de vue, un effort d'approfondissement de la connaissance et de la compréhension du phénomène s'impose, en particulier pour déterminer quels sont les éléments qui permettent de mieux traiter le phénomène en identifiant plus précisément ce qui permet de le détecter et en identifiant les leviers les plus efficaces pour endiguer son développement. D'ores et déjà, le constat qui est le plus communément réalisé est le fait que les processus de radicalisation ont en fait de fortes similitudes avec les processus liés aux dérives sectaires. La radicalisation fonctionne en effet souvent comme un processus de séparation et d'isolement des individus par rapport à leur environnement (familial, social, religieux, etc.).

L'importance des convergences entre la France et ses partenaires sur le problème de la radicalisation :

La situation n'est pas spécifique à notre pays. La plupart de nos partenaires ont été confrontés au même phénomène dans les dernières années. Certes la radicalisation affecte différemment les pays de l'UE (importance du mouvement jihadiste vers la Syrie en Belgique ; terrorisme d'extrême-droite en Norvège ; mouvements pour les droits des animaux plus revendicatifs en Europe du nord, extrémisme néo-nazi en Suède ou en Allemagne etc...) Mais, au-delà de ces différences, il y a surtout des convergences qui tiennent au fait que tous ces pays connaissent une radicalisation de certaines franges de leurs sociétés selon des modalités similaires et tentent de compléter leurs dispositifs de réponse.

Face à ces problèmes, la plupart de nos partenaires ont en effet commencé à mettre en place des politiques de lutte contre la radicalisation dans lesquelles le volet répressif est complété par une approche préventive, sous forme de stratégie ou de plan d'action. Tous ces pays l'ont fait en faisant face à des problématiques et des enjeux communs : connaissance imparfaite du phénomène, nécessaire articulation des réponses nationales avec les dispositifs locaux, nécessaire association aux dispositifs de réponse des sphères sécuritaires et non-sécuritaires, enjeu de coordination de leurs politiques nationales avec les dimensions européennes et internationales.

La France est aujourd'hui l'un des seuls pays, parmi les grands pays européens, à n'avoir pas encore développé une véritable stratégie de prévention de la radicalisation qui soit complémentaire des dispositifs de lutte mis en œuvre par les services de sécurité et par la justice dans le cadre des politiques de lutte contre le terrorisme.

Partie 2 : Prise en compte du processus de radicalisation par les ministères au travers de dispositifs existants

Si la plupart des ministères sont en fait concernés, à des degrés divers, par le phénomène de radicalisation, peu d'entre eux se sont aujourd'hui organisés pour traiter cette question dans sa globalité. Le phénomène est en effet pris en compte sous un angle essentiellement sécuritaire par les administrations qui y sont directement confrontées sans que soit mis en place parallèlement une approche préventive du phénomène.

Le développement de la prévention est d'ailleurs un enjeu que les ministères chargés des politiques de sécurité ne peuvent assumer seuls. L'association des autres acteurs institutionnels au niveau national et local est nécessaire, comme il est nécessaire que cette stratégie de réponse conduite sur le plan national soit cohérente avec l'action européenne et internationale de la France.

CONFIDENTIEL DÉFENSE

1/ Les ministères régaliens chargés des enjeux de sécurité (Intérieur / Justice/ Défense).

Les préoccupations d'ordre sécuritaire ont conduit les ministères de l'Intérieur (à travers la montée en puissance du dispositif du renseignement intérieur, en lien avec les services de sécurité intérieure dans le champ de la police et de la gendarmerie), de la Justice (direction de l'administration pénitentiaire) et de la Défense (direction de la protection et de la sécurité de la défense) à prendre des dispositions spécifiques vis-à-vis de la radicalisation.

Pour chacun d'entre eux, les mesures adoptées ont consisté à mettre en place un dispositif d'observation et parfois de sensibilisation des personnels situés directement au contact des publics concernés, destiné à faciliter le repérage des personnes susceptibles d'être exposées à un processus de radicalisation. Sur cette base les ministères concernés prennent un certain nombre de mesures au travers de la mise en place de dispositifs de surveillance, d'isolement ou - s'agissant en particulier du ministère de la défense - de non reconduction contractuelle visant comme objectif principal d'éviter l'effet de contagion pour ces milieux, complétés par le signalement systématique des individus repérés au renseignement intérieur.

Ces dispositifs restent néanmoins largement perfectibles :

- même si les services concernés ont commencé à établir entre eux des passerelles pour échanger les informations, leurs grilles d'analyse, quand elles sont formalisées, ce qui est rare, demeurent le fruit du travail de chacune des administrations. Cela aboutit à des différences d'approche qui ne permettent ni de poser des "critères" communs de détection, ni de construire une compréhension commune du phénomène qui permette de capitaliser sur les expériences de chacune de ces administrations et de définir des approches et des traitements communs ;
- les opérations de sensibilisation en direction des personnels au contact des publics concernés, destinées à favoriser la compréhension du phénomène et à améliorer sa détection, lorsqu'elles sont mises en œuvre, restent encore largement à l'initiative des responsables locaux sans qu'il y ait une planification suffisante de ces actions. Il manque, au sein même de ces ministères, un discours homogène mobilisant l'ensemble des personnels susceptibles d'être confrontés au phénomène ;
- par voie de conséquence, les capacités d'observation sont aujourd'hui encore insuffisamment mobilisées alors même que la difficulté de repérer l'entrée des individus dans ces processus de radicalisation devient aujourd'hui plus complexe et qu'il faut couvrir un champ plus large ;
- aucune stratégie d'action préventive n'existe à l'égard des personnes détectées pour les aider à sortir du processus de radicalisation dans lequel elles sont engagées ;
- l'un des enjeux est aussi de mieux assurer, dans la relation entre les services de renseignement et les autres services sécuritaires, en particulier au sein même du ministère de l'Intérieur, le « retour en renseignement » vers les autres directions et, plus généralement, l'amélioration de la circulation de l'information entre les grandes directions du ministère (enjeu actuel de la réforme du renseignement intérieur) afin que les personnes qui ne sont pas prises en charge par le renseignement intérieur le soient par les autres dispositifs.

2/ Le ministère des affaires étrangères porte des initiatives dans les enceintes internationales multilatérales et dans le cadre de certaines coopérations régionales ainsi qu'au niveau européen, essentiellement dans la dimension internationale de l'action européenne. Mais l'Europe est aussi un espace de sécurité commun. Elle doit pouvoir être utilisée comme levier pour aider les Etats membres à monter en puissance pour la prise en compte du phénomène, chacun sur leur territoire. Par ailleurs la cohérence de l'action diplomatique de la France, qui participe aux réflexions sur la prévention de la radicalisation dans les enceintes multilatérales et l'intègre dans certains de ses coopérations régionales ou bilatérales, gagnerait à ce que cette action puisse être conduite en s'appuyant sur l'existence d'une stratégie nationale de prévention de la radicalisation pensée dans sa globalité.

3/ Les ministères « non sécuritaires » manquent d'outils alors qu'ils sont confrontés directement au phénomène de la radicalisation dans le cadre de leurs missions.

Ces ministères sont évidemment conscients de l'importance du phénomène de la radicalisation à la fois au travers de ses répercussions négatives pour le fonctionnement des services publics dont ils ont la responsabilité mais également au regard de l'accomplissement même de leurs missions (éduquer/soigner/accompagner socialement/etc...) au bénéfice des personnes concernées. Ils ne disposent aujourd'hui ni d'outils pour en quantifier l'ampleur et les évolutions, ni de politiques élaborées destinées à le contenir, ce qui traduit l'absence d'une analyse partagée du phénomène, la crainte de mettre en place des mesures qui pourraient se révéler inappropriées ou contre-productives, l'absence en clair d'une véritable stratégie de l'Etat sur ces questions qui puisse les aider à construire

leur action. Il n'y a eu à ce jour de rapprochement organisé entre les ministères, notamment avec ceux qui ont commencé à agir, pour échanger sur ces questions.

4/ Il n'existe pas non plus de stratégie globale (même si l'administration pénitentiaire, confrontée très tôt au phénomène, a élaboré pour son propre champ une stratégie d'action) ni même de doctrine pour tenter de limiter l'influence des idéologies radicales dans la société.

Ainsi, alors que la lutte contre la radicalisation religieuse devrait constituer une priorité pour les représentants du culte musulman, qui sont les mieux positionnés pour dénoncer les prises de position radicales ; et en dépit de toutes les limites connues de l'organisation actuelle, le CFCM n'a, à ce jour, jamais été impliqué dans une réflexion commune avec les services de l'Etat sur ce phénomène.

L'administration pénitentiaire, sur un terrain qui a longtemps été considéré comme un terreau privilégié de la radicalisation, a d'ailleurs été l'une des premières à prendre la mesure du phénomène et à essayer, dans le cadre de moyens contraints, d'y répondre. Par contre, il reste des fragilités sur la capacité à détecter des comportements de plus en plus dissimulés, sur la place que pourraient avoir comme médiateurs et relais d'un discours d'apaisement les aumôniers musulmans en raison de la situation de l'aumônerie musulmane qui n'a ni le volume, ni l'organisation, ni un statut suffisamment adapté aux enjeux de sa présence et du rôle qu'elle a vocation à jouer dans l'univers carcéral.

La question de l'internet ne fait pas non plus l'objet aujourd'hui d'une approche suffisamment structurée, alors même que le constat est dressé unanimement sur le fait que la toile joue un rôle de plus en plus important dans les processus de radicalisation des individus fragiles.

Un important travail de détection et de traitement des sites qui développent des discours haineux ou radicalisés est entrepris par les services de l'Etat mais la réponse est pour le moment essentiellement policière et judiciaire et elle se heurte d'ailleurs à d'importants obstacles techniques et juridiques. Par contre, il n'y a aucune réflexion engagée au niveau national sur la façon dont on pourrait essayer de limiter l'influence de l'internet, par exemple en construisant et en portant des réponses en termes de contre-discours qui permettraient de limiter à la source l'impact des messages diffusés par internet.

Si ce type d'actions peut se heurter à des obstacles juridiques ou techniques, en particulier lorsque l'on touche à l'internet fermé (en particulier sur les réseaux sociaux), c'est beaucoup moins vrai en ce qui concerne l'internet ouvert (publiquement consultable). La France reste sur ce point très en retrait de ses partenaires qui, s'ils reconnaissent la difficulté d'agir et certains échecs, expérimentent des formules visant à limiter les influences sur internet par des actions de contre-discours. Sur ce plan et de façon paradoxale, la France est pourtant dans la situation où elle en recommande l'utilisation à d'autres dans le cadre des recommandations et bonnes pratiques des forums internationaux consacrés à ces réflexions et travaux.

Partie 3 : Propositions d'action pour la mise en place en France d'une stratégie (ou plan d'action) de prévention de la radicalisation

Avant de proposer des lignes d'action nouvelles, il faut faire les constats suivants :

1/ nous sommes aujourd'hui face à un phénomène de fond auquel les dispositifs en place ne répondent qu'imparfaitement car ils ne prennent en compte qu'une partie de la réponse, uniquement sous l'angle de la répression.

2/ il est aujourd'hui encore possible de construire une ligne de réponse dans un cadre apaisé car, si l'évolution du phénomène peut être rapide en raison des forces à l'œuvre dans la société, en France comme ailleurs, les processus de radicalisation susceptibles de déboucher sur des actes de terrorisme, ne touchent qu'un nombre limité d'individus.

3/ la France est isolée dans la mesure où la plupart de nos partenaires, notamment en Europe, sont aujourd'hui engagés dans des stratégies ou des plans d'action visant, en complément de la montée en puissance de leur dispositifs sécuritaires, à développer des stratégies de prévention.

Il y a donc urgence à agir car aucun pays ne peut se résoudre à laisser se développer un phénomène susceptible de conduire des personnes, même en nombre limité, à basculer dans la radicalité violente. Le terrorisme par les conséquences qu'il implique sur la société toute entière, n'est pas une violence ordinaire.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de prévention de la radicalisation est donc nécessaire et possible.

CONFIDENTIEL DÉFENSE

A cette fin, le rapport propose, sans que ces propositions soient limitatives (et en suggérant que l'on conduise, si leur mise en œuvre est décidée, un certain nombre d'approfondissements) une stratégie d'action qui s'inspire des quatre grands principes figurant en introduction, en y ajoutant la nécessité de donner un caractère public à cette stratégie en raison des enjeux liés à la mobilisation indispensable de l'ensemble des acteurs :

- adopter une démarche non stigmatisante qui s'attaque d'avantage aux causes de la radicalisation (agir sur les vulnérabilités et réduire les influences) qu'à ses manifestations ;
- associer les acteurs « sécuritaires » et « non sécuritaires », au niveau local et au niveau national ;
- s'inscrire dans une dimension internationale mais aussi européenne ;
- s'inscrire dans la durée ;
- associer les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et être prêt, comme l'ont fait tous nos partenaires qui s'y sont engagés ou s'appêtent à le faire, à assumer publiquement cette démarche, en rendant cette stratégie publique.

Dans ce cadre, la stratégie de prévention se décline d'abord au niveau national. Elle cherche des leviers au niveau européen et elle s'inscrit dans le cadre de notre action internationale.

A- mettre en place au niveau national une politique de prévention permettant de traiter les vulnérabilités et de limiter les influences

I- traiter et réduire les vulnérabilités qui concourent à la radicalisation :

Même si l'analyse des processus de radicalisation demeure encore imparfaite, des analogies existent dans ces processus avec des processus bien identifiés, notamment ceux qui relèvent des dérives sectaires. Les comportements qui amènent les individus concernés à progressivement rompre leurs attaches avec leur groupe familial, leur cercle d'amis, leur environnement proche, sont très similaires.

Par ailleurs, les jeunes qui sont engagés dans les processus de radicalisation présentent souvent les mêmes vulnérabilités que ceux qui sont exposés à la délinquance.

Dès lors il est possible pour mettre en place une action visant à la prévention de ces comportements :

1/ d'utiliser les dispositifs existants de droit commun de prévention de la délinquance

Pour traiter ces situations individuelles, dans le cadre d'actions collectives territorialisées, nous disposons déjà, sur l'ensemble du territoire, d'un dispositif de droit commun mis en œuvre dans le cadre de dispositifs partenariaux entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ce dispositif :

- repose sur un cadre stratégique qui définit des orientations (la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017) qui sont ensuite déclinées au niveau communal (ou intercommunal) entre les préfets de département et les maires, au travers de contrats qui fixent, sur un territoire donné, des objectifs de prévention de la délinquance ;
- s'appuie sur des dispositifs partenariaux qui déclinent ces objectifs à la fois dans le cadre des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), structures placées sous l'autorité des maires, qui permettent d'associer les services de l'Etat, y compris la justice, et les acteurs locaux (services communaux, services départementaux et acteurs associatifs).

Ce dispositif est, depuis la loi du 5 mars 2007, obligatoire pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants.

Il a été complété récemment en 2013 par la mise en place, sur certains territoires particulièrement sensibles au regard des enjeux de sécurité, mais en nombre plus limité, de zones de sécurité prioritaires (ZSP) qui inscrivent également, parallèlement à l'action de répression et dans une logique de traitement renforcé, l'objectif de prévention en direction des individus les plus exposés à la délinquance sous toutes ses formes.

Même si la qualité du travail effectué par les CLSPD est assez variable en fonction de l'implication des élus et des modalités de travail effectivement mises en œuvre en leur sein (existence ou non de groupes thématiques ou territoriaux qui constituent les meilleurs indices d'un fonctionnement opérationnel à même de traiter des cas individuels), ce dispositif a un double mérite :

- il est assez largement répandu sur l'ensemble du territoire (1069 CLSPD recensés en 2010)
- il permet de cibler le public concerné et s'inscrit à la fois dans le cadre des orientations de la stratégie actuelle de prévention de la délinquance (Priorité n°1 : programmes d'action à l'intention des jeunes exposés à la délinquance) et des instruments financiers qui la soutiennent (Fonds interministériel de prévention de la délinquance doté de 51 millions d'euros en 2012)

CONFIDENTIEL DÉFENSE

Si on considère que les individus concernés par la radicalisation doivent également être appréhendés sous l'angle de leurs vulnérabilités, qui constituent un facteur important de l'entrée dans des processus de radicalisation, il y a une véritable justification à se saisir de ce dispositif pour mettre en œuvre un dispositif de prévention en direction de ces personnes. Cette démarche présente le double avantage :

- de pouvoir mobiliser, dans leur cœur de métier, l'ensemble des acteurs - acteurs « sécuritaires » mais aussi « non sécuritaires » ;
- de le faire dans une approche non stigmatisante en cherchant d'abord à réduire les vulnérabilités de ces individus, dans une logique de « sauvegarde ».

Le dispositif correspond parfaitement à la logique des dispositifs partenariaux mis en œuvre par nos partenaires étrangers lorsqu'ils ont adopté des stratégies locales de prévention de la radicalisation (cas notamment du programme Channel au Royaume Uni qui traite, selon la même logique partenariale, en s'appuyant sur les municipalités, et en mobilisant les administrations et acteurs concernés dans une logique de repérage et de « sauvegarde », correspondant aux missions propres de ces acteurs, quelques centaines de cas individuels par an sur l'ensemble du territoire britannique ; logiques similaires des dispositifs mis en œuvre par les pays nordiques ou, sur notre façade sud, dispositif identique que s'approprient à décider les autorités espagnoles).

Si cette orientation était décidée, l'intégration d'une action de prévention de la radicalisation dans le cadre des CLSPD existants, pourrait parfaitement s'inscrire dans l'actualisation des contrats territoriaux prévue en 2014.

2/ d'adapter les mécanismes de signalement des cas individuels afin de pouvoir faire bénéficier toutes les personnes qui le justifient des dispositifs de prévention, au travers des axes suivants :

a) le renforcement du dispositif de repérage passe par une meilleure sensibilisation des acteurs de terrain.

Le dispositif de repérage des individus vulnérables repose sur un travail préalable de repérage des jeunes en voie de radicalisation, effectué par les acteurs de terrain qui sont confrontés au phénomène et peuvent en déceler les signes. Cette tâche suppose que des opérations de sensibilisation, planifiées, puissent être mises en œuvre afin d'expliquer le sens de la stratégie à laquelle on demande aux jeunes de participer et délivrer les principaux éléments de repérage (« critères ») à utiliser. Les critères élaborés dans le cadre des dérives sectaires, du fait de leur proximité avec les questions de détection, peuvent fournir un point de départ utile pour le travail d'élaboration des critères propres à la radicalisation.

La police (Information Générale en cours de transformation en Renseignement Territorial) et la gendarmerie sont appelées à jouer un rôle important dans ce travail de détection, compte tenu de leur maillage du terrain. Ces services ont déjà acquis une pratique en matière de détection de ces cas, qui pourrait être sensiblement améliorée par des opérations de sensibilisation mutualisées (police et gendarmerie), plus régulières et touchant les zones les plus concernées.

Les informations, recueillies par les services de police et de gendarmerie, sont actuellement transmises à la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) qui examine si elles relèvent ou non de sa compétence. La stratégie de prévention de la délinquance ne doit pas remettre en cause cette procédure. Avant de transmettre un signalement à un CLSPD, il est nécessaire qu'il continue à être préalablement expertisé par la DCRI. Celle-ci peut également transmettre à un CLSPD, par l'intermédiaire de la gendarmerie ou du renseignement territorial, des cas qu'elle a elle-même détectés.

b) il passe également par l'élargissement des missions des Pôles de lutte contre l'islam radical (PLIR) afin d'organiser l'échange d'information sur les cas individuels repérés.

Ce travail de sélection pourrait parfaitement trouver sa place dans les PLIR qui ont été constitués au début des années 2000 et étendus à l'ensemble du territoire en 2005. Placés sous l'autorité des préfets de région et animés par les services locaux du renseignement intérieur, leur action déclinée ensuite au niveau des départements, est placée sous le signe exclusif de la lutte contre l'islam radical. Ils ont l'avantage de pouvoir accueillir un dispositif de régulation des cas permettant de s'assurer que des individus qui ne relèvent pas du renseignement intérieur puissent être dirigés vers les dispositifs de prévention des CLSPD. Cela correspond à la philosophie du dispositif de régulation mis en place par les Britanniques dans le cadre du programme Channel au sein des *Counter Terrorist Unit*, associant au niveau régional, dans des procédures d'échange, les antennes locales du MI5 et les services de sécurité territoriaux.

CONFIDENTIEL DÉFENSE

Si l'orientation en est décidée, il suffira de modifier l'intitulé de la mission des PLIR (intégrer un volet préventif élargi à toutes les formes de radicalisation) et d'adapter leur mode de fonctionnement (fonctionnement resserré aux seuls services du renseignement intérieur et information générale, associant sécurité publique et gendarmerie)

Quant aux autres acteurs locaux, ils transmettent directement les cas qu'ils ont détectés au point de contact désigné par le CLSPD ou le groupe de travail.

c) il suppose enfin une meilleure implication des familles.

Par ailleurs, et quelles que soient les améliorations du recueil d'information découlant de ces dispositifs, l'expérience montre que ce sont les familles et les proches, confrontés au phénomène de radicalisation de l'un des leurs, qui ont la capacité de détection et d'alerte la plus importante. Le cas de la Syrie en a été exemplaire, puisqu'une partie importante des signalements sur les jeunes Français partis rejoindre le conflit syrien, ou sur le point de le faire, est venue de familles inquiétées par le comportement d'un de leurs membres. Il importe de donner à ces personnes les moyens de s'adresser aux autorités. La France pourrait s'inspirer de l'exemple d'un *téléphone vert* mis en place par certains de nos voisins, ou tout autre dispositif facilitant ce type de signalement, en s'appuyant notamment de manière privilégiée sur le milieu associatif (type association de victimes).

3/ de mettre en place une cellule nationale dédiée mettant en réseau les différents ministères concernés.

Le dispositif territorial ne peut atteindre sa pleine efficacité qu'adossé à une cellule nationale, opérant au niveau central, qui aurait pour fonction de faire remonter la connaissance du terrain afin de développer l'analyse et de fournir un appui au dispositif local.

Cette cellule mettrait en réseau des acteurs des services de renseignement et de sécurité et des acteurs des ministères non-sécuritaires. Elle pourrait associer des personnalités extérieures à l'administration dont l'expertise peut lui être utile, en particulier dans sa mission d'analyse. La cohérence de ce dispositif, articulé aux niveaux local et national, est assurée sur le plan départemental par les Préfets qui ont pour vocation naturelle d'assurer le relais entre le terrain et la cellule nationale et de constituer l'interface avec les dispositifs territoriaux pilotés par les maires au titre de la prévention de la délinquance et leurs propres services.

La fonction de la cellule nationale est double :

- fonction d'analyse visant à développer une connaissance fine des tendances émergentes, afin d'en suivre les évolutions. La cellule bénéficie des retours des différents dispositifs locaux et en synthétise les données. Grâce à cette connaissance des évolutions, elle peut préconiser une réévaluation ou une adaptation du dispositif et faire partager une connaissance et une compréhension commune des processus de radicalisation ;
- fonction d'appui aux acteurs locaux visant à donner des éléments de langage et des informations sur les grands éléments de cadrage de la stratégie d'action permettant d'explicitier la stratégie, de fournir des préconisations sur la compréhension du phénomène de la radicalisation et de définir les orientations concernant la formation et la sensibilisation des acteurs de terrain.

La question du positionnement et de l'animation de cette cellule se pose. La nature particulière de la menace terroriste et le type de pilotage fin requis sur le sujet politiquement sensible de la radicalisation rendent difficiles des formules du type pilotage par des institutions comme le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD) ou la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES).

L'animation par le ministère de l'Intérieur paraît la solution à privilégier.

- 1- Intégrer le dispositif de prise en charge des personnes en voie de radicalisation dans la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017, qui comporte déjà un volet "action en faveur des jeunes exposés".
- 2- Inviter les préfets à insérer cet aspect dans les plans départementaux de prévention de la délinquance, dans le cadre des conseils départementaux de prévention de la délinquance.
- 3- Inviter les maires à intégrer la prévention de la radicalisation dans les plans locaux de prévention de la délinquance (contrats locaux de sécurité, stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance).
- 4- Elargir la mission des PLIR à toutes les formes de radicalisation et leur confier un rôle d'évaluation des différents signalements d'individus radicalisés émanant de la police et de la

gendarmerie, afin de pouvoir orienter vers les individus le justifiant le dispositif de prévention des CLSPD.

- 5- Mettre en place un dispositif de signalement pour les familles et les proches d'individus en voie de radicalisation (du type *téléphone vert*).
- 6- Créer une cellule nationale de pilotage du dispositif de prévention de la radicalisation, chargée de mettre en réseau acteurs sécuritaires (y compris en ce qui concerne les services de renseignement) et non-sécuritaires et d'assurer une double fonction d'observation et d'analyse des évolutions des processus de radicalisation et d'appui aux acteurs locaux.

II- limiter les influences qui concourent à la radicalisation

La prévention de la radicalisation dépasse la question des idéologies qui ne sont le plus souvent que le catalyseur d'une radicalisation qui découle d'abord des vulnérabilités ou des fragilités plus profondes auxquels sont confrontés les individus qui y succombent. Mais une stratégie globale de prévention ne peut ignorer les actions à conduire pour limiter les influences qui pèsent sur les publics vulnérables. Dans ce cadre, le contrôle et le traitement des discours qui concourent à la radicalisation doivent permettre de limiter certaines influences pour prévenir le passage à l'acte terroriste.

Deux axes sont à développer : contrôler les discours et l'offre qui mènent à la radicalisation, proposer des formes de contre-discours et de contenus alternatifs.

1/ contrôler les discours et l'offre idéologique qui mènent à la radicalisation.

Le contrôle des discours radicaux sur internet est une question centrale car internet est un vecteur de diffusion privilégié pour les contenus extrémistes. Outre les actions répressives contre les sites, lorsqu'internet est utilisé à des fins terroristes, qui sont menés par les services spécialisés et la justice, et qui contribuent directement, lorsque ces actions aboutissent, à limiter les influences, il est important de réfléchir aux actions qui peuvent être conduites dans une dimension préventive afin de limiter l'impact de messages radicalisants. Toute la gamme des outils juridiques doit pouvoir être utilisée pour intervenir contre les sites radicaux. Une coopération internationale sur le sujet est indispensable, car les sites radicaux sont souvent hébergés à l'étranger.

Au niveau national, dans une approche de prévention, et sans que cela soit exhaustif, deux types d'action sont possibles :

- intervenir, à l'ouverture de sites radicaux par les usagers, au-moyen des fenêtres défilantes présentant des messages contre-discursifs (paroles de victimes d'attentats, campagne de prévention, etc.). Aucun obstacle juridique ne semble s'y opposer.
- surtout, engager une réflexion au sein de l'Etat pour déterminer les stratégies de réponse, telles que la participation de cyber-policiers pour intervenir dans les forums de discussion radicaux, afin de porter un discours alternatif (de manière ouverte ou sous couverture). L'expérience a été tentée par nos voisins et pourrait faire l'objet d'une évaluation.

Des initiatives plus larges sont nécessaires pour sensibiliser les populations concernées. En particulier, une action à destination des lieux d'enseignement - sur le modèle des politiques de prévention classiques - permettrait de toucher des populations jeunes et facilement influençables. L'éducation nationale pourrait être associée à ces actions, comme cela se fait déjà dans de nombreux pays européens. Le but serait de renforcer l'esprit critique des élèves en leur apprenant à mieux apprécier la différence entre des sites informatifs et des sites idéologiques, qui sont présentés sans critères de hiérarchisation explicites sur internet. La police et la gendarmerie interviennent déjà dans de nombreux établissements : le contenu de leurs interventions pourrait être homogénéisé et intégrer systématiquement les questions de radicalisme sur internet.

L'univers carcéral demeure aujourd'hui un lieu de fragilité et doit continuer à faire évoluer son dispositif de détection en essayant également de consolider son action sur le volet de la limitation des influences. Toutes les actions de réinsertion et d'éducation en direction des personnes vulnérables incarcérées peuvent contribuer à la limitation des influences radicales. A ce titre, l'ensemble des personnels et intervenants extérieurs (personnels d'insertion et de probation, enseignants, partenaires privés ou associatifs, ...) doivent eux aussi être sensibilisés aux problématiques de la radicalisation. L'aumônerie musulmane, dotée de nouveaux moyens, doit continuer sa montée en puissance afin de constituer un des leviers d'action utile pour agir sur les influences en univers carcéral. La Direction de l'Administration Pénitentiaire doit poursuivre les travaux en cours, en relation avec le bureau central des cultes du ministère de l'Intérieur et dans le cadre du dialogue entre l'Etat et le CFCM, pour structurer cette aumônerie et lui conférer pleinement la fonction modératrice qui lui revient, et

CONFIDENTIEL DÉFENSE

surmonter les obstacles auxquels elle est aujourd'hui confrontée (volume, attractivité, niveau de formation, organisation).

7- Agir contre le discours radical sur internet en renforçant les moyens juridiques des services répressifs, en développant des actions préventives (information et responsabilisation des usagers d'internet) et en intégrant cette problématique dans les dialogues bilatéraux avec nos partenaires étrangers.

8- Promouvoir des programmes d'éducation à internet, en lien en particulier avec l'Education Nationale, pour sensibiliser les jeunes aux vecteurs de radicalisation.

9- Renforcer les soutiens en milieux fermés, en particulier en prison, pour réduire la dissémination des discours radicaux, en renforçant en particulier l'aumônerie musulmane.

2/ compléter l'offre en termes de discours, en proposant diverses formes de contre-discours et de contenus alternatifs.

La limitation des influences idéologiques menant à la radicalisation passe également par la capacité à influencer positivement sur les contenus en promouvant des contre-discours afin d'éviter les interprétations polarisantes.

Cette question de l'élaboration d'un contre-discours a été abordée depuis plusieurs années par nos voisins, sans que leurs tentatives en la matière se révèlent entièrement probantes. Nos partenaires anglo-saxons ont pu parfois être instrumentalisés par des groupes qui, tout en se prononçant contre le terrorisme, ont promu des idéologies intolérantes ou ont renforcé les tentations communautaristes. D'autres pays européens se sont heurtés à la contradiction inhérente au contre-discours ; du fait même qu'ils sont appuyés par l'Etat, ils se trouvent intrinsèquement disqualifiés ; ils ont pu également renforcer la conviction des individus radicalisés qui y voient un signe supplémentaire de l'hostilité que les Etats entretiendraient à l'égard de telle communauté ou telle religion.

Toutes ces objections sont connues. La question demeure de savoir si on peut se borner à faire le constat que la propagation des discours radicaux sur internet est l'un des principaux facteurs de radicalisation et, au motif de la difficulté de faire, qui est réelle, de prôner l'abstention de l'Etat sur ce champ.

La logique voudrait au contraire que l'on essaye d'agir et que pour cela on se donne les moyens d'approfondir cette voie.

Différentes pistes peuvent être envisagées, sans qu'à ce stade l'énumération soit exhaustive et à condition qu'elles soient approfondies :

- l'identification des sujets précis qui constituent des points de polarisation. On peut citer l'exemple des établissements scolaires, dans lesquels des cours sont sources de contestations virulentes (cours d'histoire, d'éducation physique, sciences de la vie). La place des femmes dans la société, dans le secteur privé comme dans le secteur public, donne également lieu à des discriminations. Il s'agit de sujets qui peuvent appeler des clarifications ponctuelles ou des remises en perspective plus générales mais qui dans tous les cas doivent être identifiés et faire l'objet d'argumentations mises à la disposition des personnels de terrain directement confrontés à l'émergence de ces dérives de sens afin qu'ils disposent des outils nécessaires pour être capable d'y faire face. Face à ces dérives, les acteurs en première ligne sont aujourd'hui souvent démunis. Il conviendrait donc que la cellule nationale (évoquée supra) aide les différents ministères à identifier précisément les différents thèmes de polarisation et à préparer un contre-discours argumenté, à même de répondre aux problèmes qui se posent sur le terrain ;
- en matière de contre-discours, les réponses les plus efficaces peuvent également venir de la société civile. La question est moins de mettre en place un contre-discours que de donner toute leur place aux discours déjà existants dans la société. Le cas de l'Islam de France est emblématique. Les jeunes penseurs franco-musulmans ainsi que différents relais d'opinion (artistes, journalistes, bloggeurs, etc...) existent mais sont peu entendus. Une meilleure connaissance de ces acteurs et de ces discours représenterait une première étape importante. Elle permettrait de les associer plus étroitement à la discussion publique (participation à des actions de communication, de formation, de recherche, etc...) et d'en exploiter tout le potentiel en matière de dépoliarisation du débat. Une action souple d'inventaire et de prise de contacts peut être coordonnée par la cellule nationale et mise en œuvre ensuite sous la responsabilité de chacun des ministères ;
- dans le domaine des contre-discours à destination de la sphère religieuse, les autorités ne peuvent intervenir directement du fait du principe de laïcité mais la laïcité ne signifie pas l'abstention.

CONFIDENTIEL DÉFENSE

Dans le respect du principe de laïcité, l'Etat a évidemment la responsabilité de dialoguer avec les religions, ce qu'il fait d'ailleurs assez largement avec les organes institués des religions chrétienne et judaïque mais également avec les organes de la religion musulmane que l'Etat aide à s'organiser depuis maintenant plus d'une vingtaine d'années. Ce dialogue avec toutes les religions traduit une volonté politique constante de permettre aux représentants de l'ensemble des cultes présents en France d'être également des forces de modération et de dépoliarisation du débat. Cet enjeu est commun à toutes les religions même s'il existe des particularités propres à la religion musulmane, compte-tenu de l'absence d'une organisation centralisée (absence d'un clergé constitué dans le culte sunnite notamment).

- dans ce cadre et en complément des efforts qui sont faits pour l'organisation du culte musulman, il serait opportun de favoriser l'élaboration et la diffusion de textes et de manuels d'apprentissage de l'Islam pouvant constituer une alternative à l'abondante littérature salafiste qui sature aujourd'hui le marché du livre religieux musulman. Avec l'appui de maisons d'éditions modérées et le soutien d'intellectuels musulmans susceptibles de véhiculer un discours citoyen, il conviendrait d'encourager notamment l'offre, à bas prix, d'ouvrages de vulgarisation destinés à ceux qui entament leur apprentissage religieux. Par ailleurs, les mesures qui renforcent les liens entre l'Islam, comme objet de connaissance, et l'université ne peuvent qu'avoir des effets positifs. Dans un monde où les extrémismes religieux procèdent d'une sorte de « bricolage idéologique », ce renforcement des liens facilite la constitution de pôles d'excellence en études islamologiques à même de rappeler, par le seul recours à l'histoire et aux sciences sociales, que toutes les constructions théologiques ne sont pas recevables. La formation des Imams, qui constitue un sujet prioritaire de l'action du ministère de l'Intérieur, pourrait s'adosser partiellement à ces réseaux universitaires et mieux favoriser, à terme, l'expression de la diversité des voix musulmanes modérées de France.

10- Identifier, au niveau des ministères et de la cellule nationale, les sujets de polarisation et mettre en place un contre-discours à destination des acteurs de terrain.

11- Acquérir une meilleure connaissance des relais d'opinion modérés existant dans la société. Mieux les associer au débat pour en exploiter tout le potentiel.

12- Rapprocher l'Islam de France de l'université et mieux encadrer la formation des Imams.

B- faire jouer pleinement à l'Union européenne son rôle d'appui à la mise en place par les États membres des dispositifs de réponse

La prise en compte du cadre européen dans la mise en œuvre d'une stratégie nationale de prévention de la radicalisation est indissociable de l'efficacité des politiques conduites au niveau des Etats et cela à un double titre :

- la nécessité, du fait de la continuité de la menace entre les espaces nationaux, d'assurer progressivement la montée en puissance des États membres de l'Union européenne (UE) sur la prise en compte sur leur territoire du phénomène de la radicalisation pour mettre en place des dispositifs de réponses cohérents ;
- la capacité des organes de l'UE à aider les États à faire prendre conscience et à mettre en œuvre ces capacités nationales.

L'UE a adopté en 2005 une stratégie de lutte contre la radicalisation dont la révision en cours vise notamment à développer le volet préventif (conclusions du Conseil adoptées en juin 2013). Elle a mis en œuvre un plan d'action piloté et suivi par le coordonnateur européen de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme. La Commission a constitué un réseau pluridisciplinaire d'experts (RAN).

Mais l'impulsion donnée en 2005 n'a eu qu'un écho limité au sein des Etats membres. Seuls une quinzaine d'entre eux ont réellement engagé une action dans le domaine. L'écho a été tardif au niveau de la Commission qui n'a créé le réseau RAN qu'en 2011.

Ces initiatives ne constituent qu'une première étape dans la démarche de soutien que les organes de l'UE peuvent apporter aux Etats. Elles mériteraient d'être développées dans trois directions principales :

- aide à la connaissance et à la compréhension du phénomène ;
- soutien au développement de stratégies nationales ;
- promotion dans les pays tiers.

Dans ce cadre, l'Union européenne peut appuyer les actions souveraines des Etats au travers des actions suivantes :

CONFIDENTIEL DÉFENSE

- le développement de recherches approfondies sur la compréhension du phénomène de radicalisation ;
- la mise à disposition des autorités politiques des Etats membres, de synthèses des résultats de ces recherches sous une forme didactique ;
- la création d'une bibliothèque de contenus, de messages et de connaissances, en lien avec les idées susceptibles de nourrir les dérives radicales, dont les citoyens pourront se saisir pour leur propre information afin de dépoliariser le débat ;
- une évaluation raisonnée des différentes tentatives et des stratégies les plus efficaces en matière de contre-discours, en soutien des initiatives des Etats membres ;
- la mise en place d'échanges sur les normes et les bonnes pratiques en vigueur tant au niveau international que dans les différents Etats européens ;
- la mise à disposition des Etats membres d'un catalogue de ces différentes pratiques ;
- le financement de projets locaux par les fonds européens éligibles ;
- la prise en compte de la prévention de la radicalisation en tant qu'objectif à part entière au sein des plans d'action régionaux conduits par l'Union européenne (Corne de l'Afrique, Pakistan).

L'actuel phénomène des départs de jeunes européens pour le théâtre syrien représente une opportunité d'application concrète de cette contribution de l'UE. Ces départs sont en effet à la fois communs à divers pays européens et s'effectuent à la faveur d'un cadre propice à la liberté de circulation des personnes et des idées. L'Union européenne doit donc pouvoir apporter son concours technique sur ce point, pour prévenir les départs et réduire les influences qui y concourent, par des actions dans les trois dimensions identifiées précédemment.

Mobiliser les organes de l'UE sur ces objectifs suppose de :

- constituer des alliances entre les principaux États concernés afin de sensibiliser les Etats qui pour certains, ne le sont pas ou, pour d'autres, sont aujourd'hui essentiellement préoccupés par la montée de l'extrémisme violent d'ultra-droite, phénomène qui, dans ses fondements, partage de nombreux points communs avec le processus de radicalisation susceptible de conduire à des actes terroristes ;
- peser sur le calendrier européen en participant activement à la préparation des deux échéances suivantes
 - la révision de la stratégie de lutte contre la radicalisation et le recrutement terroristes, selon les orientations adoptées en juin 2013 par le Conseil, mais dont l'échéance précise à ce stade n'est pas définie ;
 - la préparation de la communication de la Commission sur la radicalisation, qui pourrait être soumise au Conseil dès le mois de janvier 2014, en évitant que son champ soit élargi à tous les extrémismes violents (sans lien avec le terrorisme).

Du fait de l'interdépendance objective des pays membres de l'UE sur l'espace de sécurité européen, la convergence de ces initiatives est une condition de l'efficacité des politiques nationales et de leur capacité à se coordonner. C'est l'intérêt collectif européen, et celui de la France en particulier, d'aboutir rapidement à un consensus sur le type de stratégie européenne que nous souhaitons en matière de prévention de la radicalisation et sur les modalités de mise en œuvre de cette stratégie.

13- Définir ce que la France attend concrètement de l'Europe pour lui permettre de renforcer sa stratégie nationale de prévention de la radicalisation.

14- Constituer des alliances avec nos principaux partenaires pour peser sur le calendrier européen afin de lui donner la cohérence nécessaire à une action efficace et coordonnée des Etats membres.

C- poursuivre et amplifier l'action déjà engagée au niveau international

La prise en compte du cadre international est indissociable de la cohérence globale de notre stratégie de réponse car, parallèlement aux actions conduites au niveau national et dans leur prolongement, il faut :

- favoriser, au niveau multilatéral, la mise en commun des bonnes pratiques en matière de prévention, et promouvoir, en complément, la définition d'outils juridiques spécifiques qui permettent d'en renforcer l'efficacité, dans le prolongement de ceux mis en place par la France ;

CONFIDENTIEL DÉFENSE

- prolonger, au niveau régional, la stratégie française, tant au travers des actions menées par la France, qu'en utilisant les leviers que sont les enceintes régionales et les plans d'action de l'Union européenne ;
- inciter, dans le cadre de nos coopérations bilatérales, les États d'origine, qu'ils soient vecteurs d'influence et/ou confrontés au phénomène, à mieux prendre en compte les enjeux liés aux différentes formes de radicalisation dans leur gouvernance.

De ce point de vue, les propositions suivantes peuvent être faites :

- promouvoir au sein des enceintes internationales :
 - la position de la France sur les questions de prévention de la radicalisation aux Nations Unies ou dans les forums spécialisés (tel le Forum global contre le terrorisme, GCTF), afin de favoriser l'identification, le partage et la diffusion de bonnes pratiques ;
 - la mise en application de la résolution 1624 du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée en 2005, qui condamne les actes terroristes ainsi que l'incitation à en commettre. En particulier, la France pourrait encourager les États à se doter de législations interdisant les discours faisant l'apologie ou appelant à la perpétuation d'actes terroristes, dans l'esprit de la loi antiterroriste du 21 décembre 2012 ;
 - l'extension de la coopération à la question d'internet, qui est fondamentale, car nombre de sites promouvant des idéologies radicales sont hébergés hors de nos frontières ; intégrer la prévention de la radicalisation dans les actions régionales de la France :
 - dans les zones prioritaires comme le Sahel, la prévention de la radicalisation devrait être un objectif plus explicitement formalisé ;
 - dans les zones moins prioritaires, la France pourrait encourager les échanges sur ces questions au sein des enceintes régionales.
- prendre en compte la prévention de la radicalisation dans le cadre de nos dialogues politiques et de nos coopérations bilatérales :
 - avec les partenaires qui ont une influence idéologique internationale, en particulier les pays du Golfe, il est nécessaire que la France expose sa position et inscrive plus clairement cette question à l'agenda des discussions diplomatiques ;
 - avec les pays confrontés à ce phénomène, au travers des programmes de coopération touchant à la bonne gouvernance ou au soutien à la société civile, la France doit nouer des contacts à destination des individus qui peuvent jouer une influence modératrice : les femmes, les jeunes, les journalistes et les bloggeurs, les victimes d'attentats ou encore les chefs religieux modérés. L'action de la francophonie peut également être orientée dans cette direction, mais ne peut être mobilisée exclusivement ;
 - dans le prolongement de cette action auprès des pays qui sont touchés par le phénomène de radicalisation, une réflexion sur la manière d'associer les communautés étrangères présentes sur notre territoire à des programmes de lutte contre la radicalisation à destination des pays d'origine mériterait d'être engagée. Le rôle de ces communautés est sous-exploité en France, contrairement à ce que font nos partenaires. Afin de ne pas se priver d'un vecteur d'influence important, sans pour autant porter préjudice à la politique d'intégration qui est la sienne, la France devrait en développer une meilleure connaissance et identifier les acteurs pouvant servir de relais à son action, tant auprès de nos partenaires étrangers que de ces communautés elles-mêmes. Le cas malien pourrait servir de vecteur à cette réflexion.

15- Promouvoir l'action et la position de la France sur la radicalisation aux Nations Unies et au sein des forums spécialisés (GCTF) afin de favoriser l'identification, le partage et la diffusion de bonnes pratiques.

16- Promouvoir la mise en application de la résolution 1624 du Conseil de sécurité de l'ONU, notamment la mise en place de législations interdisant les discours faisant l'apologie ou appelant à la perpétuation d'actes terroristes, et approfondir dans quelle mesure la coopération judiciaire internationale relative à la question d'internet pourrait être améliorée.

17- Intégrer la prévention de la radicalisation dans les dossiers régionaux notamment dans la zone prioritaire du Sahel, en en faisant un objectif à part entière. Dans les zones moins prioritaires, encourager les échanges sur cette question dans les enceintes régionales.

18- Prendre en compte la dimension « prévention de la radicalisation » dans le cadre de nos coopérations bilatérales, d'une part avec les partenaires qui ont une influence idéologique internationale, d'autre part avec ceux qui sont directement confrontés au phénomène et à ce

CONFIDENTIEL DÉFENSE

titre, engager une réflexion sur la manière d'associer les communautés étrangères présentes sur notre territoire.

- 19- Intégrer la dimension « prévention de la radicalisation » au sein des projets de coopération bilatérale dans le domaine de la bonne gouvernance et des activités créatrices d'emplois ou d'aide à la construction d'infrastructures de base et d'infrastructures régionales de communication.

Conclusion

La réussite de la stratégie de prévention de la radicalisation au travers des grandes lignes d'action qui sont préconisées dans ce rapport dépendra au final de la capacité de l'Etat à l'assumer politiquement et à communiquer sur son action.

C'est le cinquième des grands principes, constitutif de la stratégie à mettre en œuvre. C'est à cette condition que l'ensemble des acteurs impliqués pourront être mobilisés et à cette condition, également, que l'ensemble de nos concitoyens pourront comprendre l'enjeu de cette stratégie de prévention, y adhérer et favoriser sa réussite.

Cette stratégie doit par conséquent être rendue publique, comme l'ont fait, ou s'appêtent à le faire, tous nos partenaires européens et l'Union européenne.

Il faudra être particulièrement attentif au contenu de cette communication afin de faire apparaître clairement qu'il ne s'agit en aucune façon d'un changement de modèle, mais que l'objectif poursuivi est de compléter les dispositifs de lutte contre le terrorisme dans le champ de la prévention, en mettant en place des actions qui visent à traiter des situations individuelles.

- 20- Assumer politiquement la stratégie de prévention de la radicalisation par une communication adaptée et en la rendant publique.

Liste des annexes :

- ANNEXE 1 : Fiches pays
- ANNEXE 2 : Critères et définition des dérives sectaires
- ANNEXE 3 : Stratégie nationale de prévention de la délinquance – priorité n°1 : programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance
- ANNEXE 4 : Récapitulatif du dispositif de traitement des vulnérabilités menant à la radicalisation
- ANNEXE 5 : Lettre de mission du Premier Ministre
- ANNEXE 6 : Composition de la mission d'appui et liste des ministères participant au groupe de travail interministériel
- ANNEXE 7 : Personnes et organismes rencontrés
- ANNEXE 8 : Liste des propositions

ANNEXE 1

Fiches Pays



Royaume-Uni

La stratégie britannique de lutte contre le terrorisme, antérieure au 11 septembre 2001, a été rendue publique en 2006 sous le nom de *CONTEST*. Révisée une première fois en 2009, elle a été étendue en 2011 à toutes les formes d'extrémisme conduisant au terrorisme (discours de D. Cameron à Berlin, le 5 février 2011). La prévention de la radicalisation est traitée au titre de la stratégie *PREVENT*, volet prévention de *CONTEST*.

Le Home Office assure le pilotage politique de la prévention de la radicalisation, mise en œuvre au travers de dispositifs locaux qui associent, sous la coordination des municipalités, les acteurs sécuritaires (police et services) et non sécuritaires (éducation, affaires sociales).

Particularité: le Home Office a développé, dans le cadre de PREVENT, le programme CHANNEL qui vise à protéger les personnes vulnérables afin d'éviter qu'elles basculent dans le terrorisme, en associant l'ensemble des parties prenantes au niveau local, en complément des dispositifs de droit commun. Après des expériences menées en deux phases dans quelques municipalités, ce programme a été étendu en novembre 2010 à l'ensemble de l'Angleterre et du pays de Galles.



Belgique

Face à l'émergence du phénomène des combattants belges en Syrie notamment, le gouvernement belge a adopté le 19 juillet 2013 en conseil des ministres, une stratégie de lutte contre la radicalisation en 10 mesures qui comprend un volet préventif et un volet sécuritaire (plan R), et vise toutes les formes de radicalisme violent. Cette stratégie a fait l'objet d'un communiqué de la vice-Premier ministre, ministre de l'intérieur et de l'égalité des chances, le 24 septembre 2013.

Pour la détection et la surveillance, elle s'appuie sur l'organe pour la coordination de l'analyse de la menace (OCAM). Pour le traitement, elle se décline au niveau municipal, sous la coordination interministérielle du ministère de l'intérieur, en associant les acteurs sécuritaires et non sécuritaires.

Particularité: une cellule spécifique au sein du ministère de l'intérieur est chargée de la formation et de l'élaboration des supports d'information au profit de tous les acteurs.




Espagne

Longtemps resté focalisé sur la lutte contre le terrorisme basque et contre les mouvements violents d'extrême gauche, malgré l'attentat perpétré à Madrid le 11 mars 2004, le gouvernement a récemment lancé un projet de stratégie de lutte contre la radicalisation sous toutes ses formes, dont l'adoption en conseil des ministres devrait intervenir d'ici à fin 2013. Ce document, à ce stade confidentiel, a été élaboré à partir d'un plan de détection de la radicalisation au sein des groupes de jeunes d'extrême-droite et d'extrême gauche, mis en place en 2006, qui serait d'une part étendu pour prendre en compte la radicalisation djihadiste, et d'autre part enrichi de l'expérience acquise sur les groupes vulnérables comme l'enfance maltraitée ou les femmes battues.

Le dispositif espagnol s'appuierait au niveau local sur un système de détection non répressif mis en place depuis les années 90 autour d'un policier « coordinateur citoyen », placé au sein de chaque commissariat et chargé d'animer un groupe local de 10 à 12 personnes (acteurs sociaux, représentants du voisinage, des écoles, d'associations, des banques etc.) afin de canaliser l'information et mieux traiter les cas individuels localement.

Particularité: la Fondation pour le pluralisme et la convivialité, rattachée au ministère espagnol de la justice (en charge du suivi des cultes), assure pour son compte le financement de projets allant de la formation des imams à la régulation des flux financiers en provenance du Golfe.



Pays-Bas

Un premier plan d'action de lutte contre la radicalisation et la polarisation a été adopté en 2007 après l'assassinat du cinéaste Theo van Gogh par un jeune marocain, à Amsterdam, le 2 novembre 2004. Ce plan, à caractère public, a été mis à jour en juin 2011 pour se concentrer sur des cibles mieux identifiées et des poches de populations vulnérables plus restreintes, face à les extrémismes de droite et de gauche ; islamiste, pour la défense des droits des animaux et écologiste.

Ce plan est mis en œuvre au niveau national par l'ensemble des départements ministériels concernés, et au niveau local, au travers d'un dispositif qui associe, sous l'impulsion et le pilotage des maires, la police de proximité, les services sociaux et éducatifs, les mouvements associatifs, tant dans la détection que le traitement des personnes en phase de radicalisation.

Particularité: les municipalités cumulent une fonction de collectivités locales à forte autonomie de gestion, et de relais, à travers les maires - fonctionnaires de l'Etat nommés - et les institutions étatiques. Elles jouent un rôle central, comme le montre l'exemple de l'action menée à Amsterdam, ville pionnière avec « We Amsterdammers » en 2004 et aujourd'hui l'initiative "Information house".



Danemark

Suite à l'affaire des caricatures de Mahomet début 2006, à un rapport du service de renseignement intérieur (établissant que les terroristes jugés au Danemark auraient pu être détectés par les systèmes existants de prévention de la délinquance), et à un intense travail interministériel engagé dès 2008, le gouvernement danois a publié en janvier 2009 un plan d'action pour prévenir la radicalisation. S'il vise particulièrement l'islam radical, il a vocation à traiter toutes les formes de radicalisation.

Ce plan d'action, décliné en 7 thèmes et 22 initiatives, est mis en œuvre sous l'égide du ministère de la justice (et de l'intérieur), avec le soutien du service de renseignement intérieur (PET), au travers des dispositifs locaux de lutte contre la délinquance qui associent les responsables de l'éducation, des affaires sociales et de la police (dispositif SSP = School - Social affairs - Police).

Particularité: La formation des acteurs de première ligne, sécuritaires ou non, relèvent du service de renseignement (PET), acteur essentiel du plan d'action.



Suède

Suite à des rapports des services de sécurité, à deux attentats suicide manqués en 2010 et à l'affaire Brejvik, le gouvernement suédois a adopté en 2011 un plan d'action contre l'extrémisme violent. Communiqué au Parlement et publié sur Internet, il se décline en 15 mesures. Doté d'un budget de 6,8 M€ sur la période 2012-2014, ce plan cible les mouvements d'extrême droite (White Power), d'extrême gauche (autonomistes), et les islamistes radicaux.

Le plan d'action est porté politiquement par la ministre en charge des questions démocratiques, mis en œuvre sous l'égide du ministère de la justice (et de l'intérieur), au travers d'un dispositif local qui réunit pouvoirs publics, municipalités, associations et police.

Particularité: le programme de désengagement EXIT, en place depuis 1998, mis en œuvre par la société Fryshuset, a, depuis son origine, traité 700 personnes principalement issues de la mouvance d'extrême droite.

ANNEXE 2

CRITERES ET DEFINITION DES DERIVES SECTAIRES - MIVILUDES

Critères principaux retenus pour repérer la dérive sectaire :

- la déstabilisation mentale
- le caractère exorbitant des exigences financières
- la rupture avec l'environnement d'origine
- l'existence d'atteintes à l'intégrité physique
- l'embrigadement des enfants
- le discours antisocial
- les troubles à l'ordre public
- l'importance des démêlés judiciaires
- l'éventuel détournement des circuits économiques traditionnels
- les tentatives d'infiltration des pouvoirs publics.

Sous-catégories de dérives sectaires :

1-Dérives concernant les personnes :

- adoption d'un langage propre au groupe
- modification des habitudes alimentaires ou vestimentaires
- refus de soins ou arrêt des traitements médicaux régulièrement prescrits
- situation de rupture avec la famille ou le milieu social et professionnel
- engagement exclusif pour le groupe
- soumission absolue, dévouement total aux dirigeants
- perte d'esprit critique
- réponse stéréotypée à toutes les interrogations existentielles.
- embrigadement des enfants
- existence d'atteintes à l'intégrité physique ou psychique
- manque de sommeil

2-Dérives concernant les biens :

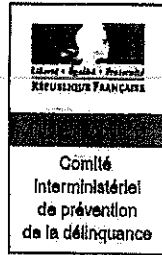
- acceptation d'exigences financières de plus en plus fortes et durables
- engagement dans un processus d'endettement
- legs ou donations à des personnes physiques ou morales en lien avec le groupe auquel appartient la victime
- obligation d'acheter ou de vendre certains matériels ou services comme condition incontournable d'appartenance au groupe
- participation à des conférences, stages, séminaires, retraites, en France ou à l'étranger
- existence d'escroqueries ou de publicité mensongère sur les qualités substantielles d'un produit ou d'un service

3-Dérives concernant la vie sociale et démocratique :

- discours antisocial ou anti démocratique
- critique des institutions de la République
- troubles à l'ordre public
- perturbation du fonctionnement normal des services publics (par exemple intrusion non autorisée dans les hôpitaux pour empêcher certains actes médicaux)
- existence de condamnations judiciaires ou ordinales
- détournement des circuits économiques traditionnels
- tentatives d'infiltration ou de déstabilisation des pouvoirs publics
- publication de documents ayant l'apparence d'un caractère officiel dénigrant certains services publics
- détournement de marques, dessins, titres et modèles officiels pour amener une confusion dans l'esprit du public

Pour mémoire : définition de la dérive sectaire selon la Miviludes :

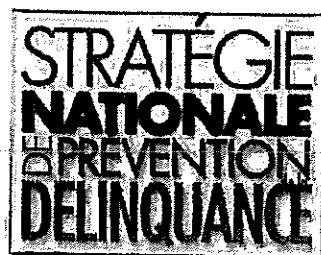
Il s'agit d'un dévoiement de la liberté de pensée, d'opinion ou de religion qui porte atteinte à l'ordre public, aux lois ou aux règlements, aux droits fondamentaux, à la sécurité ou à l'intégrité des personnes. Elle se caractérise par la mise en œuvre, par un groupe organisé ou par un individu isolé, quelle que soit sa nature ou son activité, de pressions ou de techniques ayant pour but de créer, de maintenir ou d'exploiter chez une personne un état de sujétion psychologique ou physique, la privant d'une partie de son libre arbitre, avec des conséquences dommageables pour cette personne, son entourage ou pour la société.



Stratégie nationale de prévention de la délinquance

2013-2017

Fiches pratiques
Chantiers nationaux



Trois programmes d'actions

La stratégie nationale de prévention de la délinquance se concrétise par la mise en œuvre de trois programmes d'actions qui traduisent une volonté de structuration des interventions.

Pourquoi trois programmes d'actions ?

- ▀ parce que les problématiques de la prévention de la délinquance des jeunes et de la prévention de la récidive font partie des préoccupations majeures auxquelles sont confrontés un certain nombre de territoires et sont relayées par les élus et les services de la justice, de la police, de la gendarmerie et des partenaires associatifs ;
- ▀ parce que les questions de violences faites aux femmes et de violences intrafamiliales sont prégnantes, qu'elles constituent l'un des premiers motifs d'interventions des forces de police et de gendarmerie. L'aide aux victimes est de fait associée à ces questions ;
- ▀ parce que l'objectif de tranquillité publique dans les villes et dans les quartiers suppose de lutter contre le sentiment d'insécurité. En articulant mieux les différents types d'interventions existants.

Les trois programmes d'actions n'ont pas nécessairement vocation à être développés de manière systématique dans tous les territoires mais doivent être mobilisés en fonction des problématiques identifiées localement.

Chaque programme donnera lieu à la définition d'actions référencées par le comité interministériel de prévention de la délinquance, tirées des expériences locales réussies.

Priorité 1 : Programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance

La première priorité de la stratégie nationale est d'éviter le basculement et l'enracinement des jeunes dans la délinquance.

Les adolescents et les jeunes majeurs sont au cœur des enjeux de la politique de prévention de la délinquance.

Ce programme s'inscrit dans une logique de prévention secondaire (en direction de publics ciblés) et tertiaire (prévention de la récidive), en complément des politiques publiques de droit commun en particulier dans le domaine éducatif et de la parentalité qui relèvent de la prévention primaire.

Les signes annonciateurs d'une dérive vers la délinquance et la commission des premiers actes de délinquance peuvent relever simultanément ou successivement d'un lourd absentéisme ou du décrochage scolaire, d'incivilités dans l'espace public, de la participation à des groupes turbulents, de la perturbation réitérée de la tranquillité du quartier, de la consommation de produits addictifs, de l'ivresse, de l'inscription dans une délinquance de vole publique, de la participation à la dégradation de bâtiments publics ou de vols, de l'implication dans différents trafics, etc.

De nombreuses initiatives locales ont été prises pour enrayer ces trajectoires. Afin de favoriser le développement de ces démarches, les acteurs locaux sont en demande d'un cadrage national en matière de prévention de la délinquance, en particulier pour la prise en charge des jeunes de 12 à 25 ans, qui puisse servir de levier pour consolider le partenariat et de gage pour légitimer leurs interventions.

Ce programme d'actions se veut souple dans ses modalités de mise en œuvre et s'inspire des initiatives locales existantes et validées par les partenaires quant aux résultats à en attendre. Développé au plan local, il s'appuie sur un diagnostic partagé et favorise la mise en œuvre du chaînage des interventions. L'enjeu est de mobiliser de façon ordonnée les ressources existantes en clarifiant les responsabilités de chacun et en assurant des passerelles entre les différents dispositifs.

La mise en œuvre de ce programme repose sur le cadre partenarial constitué au sein des dispositifs territoriaux existants sous l'égide des maires en associant en particulier de manière étroite l'Etat (le Préfet, le procureur de la République et les services de la justice, de l'éducation nationale et les forces de sécurité intérieure en particulier).

Selon la nature des problématiques rencontrées par les jeunes, les niveaux d'intervention sont à différencier et supposent également l'implication des familles (adhésion, responsabilisation des parents).

Le présent programme d'actions se fonde sur une approche ciblée, individualisée, tournée vers les publics jeunes particulièrement exposés à un premier passage à l'acte délinquant et vers ceux ayant déjà fait l'objet d'une ou plusieurs condamnations, pour éviter leur récurrence. Les mesures proposées ci-après sont ainsi graduées.

Des actions pour prévenir le premier passage à l'acte délinquant

Pour les jeunes au comportement particulièrement perturbateur, qui n'ont pas été condamnés mais qui pour un certain nombre d'entre eux sont connus des services de sécurité intérieure, des actions ponctuelles peuvent être proposées. Elles peuvent concerner l'éducation à la citoyenneté, le respect mutuel dans le sport tant chez les pratiquants que chez les supporters, la médiation dans le champ scolaire, l'amélioration des relations jeunes-police, la sensibilisation aux conséquences judiciaires des actes de délinquance.

Des actions de remobilisation plus complètes devront surtout être développées à l'égard de jeunes perturbateurs en grave difficulté et nécessitant un soutien inscrit dans la durée. Il peut s'agir d'actions de « parcours citoyen » (proposant un engagement ou une implication au sein de différentes institutions locales sur la durée dans le cadre d'un accompagnement individualisé), de chantiers éducatifs (proposant une expérience de travail en amont de l'insertion professionnelle encadrée par un éducateur référent) ou encore d'une prise en charge globale dans le cadre d'un dispositif approprié (se traduisant par l'inscription dans une structure de type pôle d'accueil préventif, espace de socialisation ou plateforme de réinsertion).

Des actions de prévention de la récurrence

Une minorité de jeunes fait l'objet d'un ancrage délinquant et se trouve très concernée par les problématiques de récurrence. Ainsi, d'après le ministère de la Justice, 41,7 % des condamnés ont moins de 25 ans alors que les mineurs et les jeunes majeurs représentent seulement 23 % de la population. Plus précisément, l'analyse des condamnations met en évidence que 34,5 % des condamnés majeurs ont entre 18 et 25 ans alors que leur part dans la population n'est que de 12 %. Les condamnés mineurs représentent quant à eux 7,4 % de l'ensemble des condamnés pour une part dans la population de 17 %.

À l'égard des primo-délinquants, mis en cause pour la première fois dans le cadre d'une procédure judiciaire et non inscrits dans un parcours pénal, les actions de prévention de la récurrence doivent se déployer dans les champs de l'apprentissage de la citoyenneté, de la gestion du rapport à l'autorité ou encore de la réalisation de travaux de réparation.

Pour les jeunes suivis par la justice pénale notamment les récidivistes, pour lesquels des condamnations ont déjà été prononcées, suivies ou non de peines d'emprisonnement, les actions à privilégier doivent avant tout être ciblées sur leur insertion sociale et professionnelle. Elles doivent notamment s'appuyer sur le développement du partenariat entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation, la protection judiciaire de la jeunesse, les missions locales, les collectivités territoriales et le secteur associatif et s'inscrire pleinement dans le cadre des dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Elles peuvent permettre le déploiement de postes de travail d'intérêt général ou d'actions de type chantier d'insertion menées dans le cadre d'aménagements de peine.

D'autres actions méritent d'être favorisées. Elles entrent dans les champs de l'accès au logement et aux soins des jeunes sous main de justice, du maintien des relations sociales et familiales, du sport et de la culture dans le cadre de projets d'insertion globaux.

La mise en œuvre de ces actions individualisées pour des publics très oubliés nécessite un partenariat renforcé et une forte implication des acteurs locaux en associant tout spécialement le parquet, les services de la justice (protection judiciaire de la jeunesse et service pénitentiaire d'insertion et de probation) et les forces de sécurité intérieure. Elle passe par la désignation d'un référent de parcours.



Priorité 1 - Fiche 1

Programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance

Fiche méthodologique :

Une approche ciblée en direction des jeunes exposés à la délinquance

Contexte / problématique

L'offre des dispositifs et des politiques publiques s'adressant aux jeunes est particulièrement riche et diversifiée. Pour autant, elle ne touche pas toujours les publics les plus exposés aux risques de délinquance. En effet, les services de droit commun comme les intervenants spécialisés du champ de la prévention de la délinquance rencontrent des difficultés de repérage et de prise en charge des publics les plus marginalisés. Ces derniers sont en effet souvent peu volontaires pour s'engager dans les dispositifs qui leur sont proposés.

En outre, il est nécessaire de bien cibler les multi-réitérés, notamment -mineurs ou jeunes majeurs-inscrits dans une répétition habituelle d'infractions. La réponse pénale devrait davantage mobiliser les acteurs locaux susceptibles de participer à leur réinsertion. Ceci permettrait de mieux appréhender les parcours de ces délinquants. Il s'agit de lutter contre le sentiment d'impunité conduisant à des logiques de caïdat en instaurant un contrôle et un suivi soutenus au sein même du quartier.

Localement, l'enjeu est de mobiliser de façon coordonnée les ressources existantes en clarifiant les responsabilités de chacun et en assurant des passerelles entre les différents dispositifs. Il importe ensuite de travailler, selon une approche individualisée, sur la mise en œuvre pratique du chaînage des interventions en particulier pour les jeunes de plus de 16 ans.

La condition préalable pour mettre en œuvre un partenariat opérationnel visant à assurer le suivi individualisé des jeunes exposés à la délinquance est d'organiser un échange d'informations au sein de cercles restreints de confiance (cf. fiche n°12 relative à l'organisation de l'échange d'informations confidentielles) et les conditions d'un accompagnement dans la durée.

Public cible

Le public concerné est constitué d'adolescents et de jeunes adultes âgés prioritairement de 12 à 25 ans. Il correspond à différents profils : jeunes exposés aux risques de délinquance par des conduites à risque ou perturbatrices, décrocheurs scolaires, primo-délinquants, jeunes réitérés ou récidivistes, sortants de prison.

Plus concrètement, ce sont des jeunes dont le comportement peut se traduire par des incivilités dans l'espace public, la participation à des groupes perturbateurs, la consommation de produits addictifs, l'errance, l'inscription dans une délinquance de voie publique plus ou moins habituelle, la participation à la dégradation de bâtiments publics ou de vols au détriment des services publics locaux, l'implication dans différents trafics, la perturbation réitérée de la tranquillité du quartier, etc.

Selon les situations, les jeunes concernés peuvent être soumis ou non à l'obligation scolaire, avoir atteint ou non l'âge de la majorité légale, etc. Ils peuvent relever de différents cadres d'interventions (scolaire, judiciaire, interventions de proximité liées à la prévention spécialisée et à la médiation sociale, etc.).

L'implication des familles (adhésion, responsabilisation des parents) doit être recherchée dans la mesure où elle représente un facteur essentiel de la réussite de la prise en charge des jeunes.

Objectifs

Il s'agit d'organiser localement le recensement des dispositifs et structures pouvant bénéficier aux jeunes exposés à la délinquance, puis le repérage et le suivi des jeunes les plus concernés afin de les inscrire dans un parcours personnalisé de réinsertion sociale ou professionnelle visant à les empêcher de commettre un premier acte de délinquance ou de récidiver.

Mise en œuvre

Dans la mise en œuvre de ce programme qui repose sur le partenariat opérationnel, il convient de distinguer quatre temps : l'état des lieux des dispositifs et structures locales pouvant bénéficier aux jeunes exposés à la délinquance, l'organisation des fonctions de repérage, de suivi individualisé, le déploiement d'actions ciblées.

- L'état des lieux

Établir l'inventaire des dispositifs dont les jeunes du territoire concerné sont susceptibles de bénéficier suppose de mettre en commun les connaissances des acteurs locaux de la prévention et de recenser l'offre des services de l'État, de l'intercommunalité et/ou de la commune, l'offre associative, celle du conseil général et du conseil régional.

Cet état des lieux peut prendre la forme d'un tableau de recensement ou d'un petit guide purement descriptif. Ce travail est susceptible de servir au stade du suivi et de la mise en œuvre d'actions. Il peut également constituer une base de travail pour mener un bilan qualitatif, s'assurer de la bonne utilisation des dispositifs existants et réaliser en continu leur évaluation au sein d'une formation restreinte du CLSPD ou CLSPD.

- Le repérage

Le repérage des jeunes doit être le fait des différentes institutions et des organismes partenaires de la prévention de la délinquance, compte tenu de leurs champs de compétence. L'objectif est de repérer les jeunes inscrits dans une trajectoire délinquante ou risquant d'y basculer après la commission de premières incivilités ou infractions et causant des troubles à la tranquillité publique sur le territoire concerné.

- Le suivi

Cette fonction est réalisée par l'instance de suivi chargée :

- de prendre connaissance des informations opérationnelles concernant les jeunes repérés ;
- de procéder à un filtrage visant le cas échéant à orienter la prise en charge du jeune concerné vers un dispositif existant et de se prononcer sur la nécessité ou non d'assurer un suivi au titre de la prévention de la délinquance ;
- de formuler, à l'issue des échanges sur la situation des jeunes repérés, des recommandations d'interventions spécifiques à la prévention de la délinquance ;
- d'assurer le suivi du parcours du jeune concerné.

La charte de fonctionnement et de déontologie, établie localement par le groupe de travail et d'échanges d'informations opérationnels, précise les modes de saisine du groupe, les rôles de chacun

et surtout les modalités d'échange d'informations. Elle s'appuie sur la charte déontologique type pour l'échange d'informations dans le cadre des CLSPD (cf. fiche n°12 relative à l'organisation de l'échange d'informations confidentielles).

Le groupe de travail se réunit selon une périodicité permettant un réel suivi.

Les échanges d'informations doivent déboucher sur des suivis dans la durée et des actions concrètes mêlant approches individuelles et approches collectives.

Au sein du groupe de travail et d'échanges d'informations opérationnel, un référent de parcours est désigné pour assurer l'accompagnement de chaque jeune concerné. Il a pour mission de nouer et de maintenir le contact avec le jeune mais aussi de coordonner les actions à mettre en œuvre autour du jeune.

Les intervenants relevant de la prévention spécialisée et de la médiation sociale peuvent utilement être mobilisés pour occuper cette fonction. Si nécessaire, des postes dédiés peuvent éventuellement être créés à cet effet afin d'assurer un accompagnement des jeunes dans la durée. La protection judiciaire de la jeunesse et les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont pour leur part les référents naturels dans le champ de la prévention de la récidive.

- Les actions ciblées

Des actions spécifiques sont proposées aux jeunes, via le référent de parcours, en fonction des préconisations formulées par le groupe de travail (cf. fiche n°2 relative aux actions de remobilisation pour prévenir le basculement dans la délinquance et fiche n°3 relative aux actions de prévention de la récidive).

Des solutions concrètes sont également recherchées aux problèmes que rencontrent ces jeunes (ex : santé, logement, insertion, formation, etc.).

Pilote et partenaires impliqués

La mise en œuvre du programme consacré aux jeunes exposés à la délinquance nécessite la constitution d'un groupe de travail et d'échange d'informations du CLSPD ou CLSPD consacré à cette thématique.

Dans les territoires qui ont déjà mis en place des cercles restreints dédiés aux objectifs de ce programme, il convient de s'appuyer sur l'existant.

Dans les zones de sécurité prioritaires, ce groupe est la cellule de coordination opérationnelle du partenariat. La mise en place des zones de sécurité prioritaires constitue un cadre particulièrement adapté, même si non exclusif, pour expérimenter des réponses de suivi individualisé renforcé, seules capables de traiter au mieux la délinquance d'habitude.

Le groupe de travail constitué a pour objectif, dans une première formation, de réaliser le recensement le plus large possible des dispositifs pouvant bénéficier aux jeunes exposés à la délinquance. Une représentation assez exhaustive des institutions et organismes intervenant auprès des jeunes est donc indispensable :

- État (préfecture, éducation nationale, police/gendarmerie, justice - parquet, protection judiciaire de la jeunesse, service pénitentiaire d'insertion et de probation, emploi, cohésion sociale) ;
- collectivités locales (commune, conseil général, conseil régional) ;
- associations (association de prévention spécialisée, mission locale, association de médiation, points d'accueil et d'écoute jeunes...) ;
- les bailleurs sociaux et tout autre acteur en charge d'une mission de service public ou d'intérêt général.

Ce sont ces différentes institutions et ces organismes qui sont amenés à participer au repérage des jeunes.

La fonction de suivi est à envisager dans le cadre d'une formation éventuellement distincte et la plus opérationnelle possible : groupe restreint à la présence de praticiens (essentiellement du secteur social, de l'éducation, de la médiation, de l'insertion professionnelle), compétents pour mettre en œuvre un suivi et proposer des actions.

Le renforcement des relations entre les services de la justice (parquet, PJJ, SPIP) et les forces de sécurité intérieure favorisera la détection et le suivi des mineurs et jeunes majeurs multi-réitérants. Une meilleure circulation de l'information devra permettre de prévenir de nouveaux passages à l'acte.

Moyens

Le FIPD alloué à chaque programme local sera conditionné au nombre de suivis individualisés. Il pourra cofinancer les actions spécifiques proposées aux jeunes concernés et quand cela s'avèrera nécessaire participer au financement des postes de référents de parcours.

Évaluation

Ce programme donnera lieu à un référencement par le SG-CIPD d'expériences locales réussies qui feront l'objet d'évaluations qualitatives.

En outre, l'évaluation du volet prévention de la délinquance des ZSP permettra de dégager des éléments d'évaluation de la mise en œuvre de ce programme.

Par ailleurs, la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance sera sollicitée pour évaluer ce programme. ■



Actions de remobilisation pour prévenir le basculement dans la délinquance

Contexte / problématique

Pour les jeunes très désocialisés et causant des troubles à l'ordre public, l'offre d'actions est peu développée et ne paraît pas toujours adaptée. En effet, ces jeunes en rupture, peu captifs, ne sont parfois pris en charge par aucun dispositif.

Il importe de privilégier des approches relevant de la prévention secondaire pour ces jeunes qui ne font pas l'objet d'un suivi judiciaire et qui sont susceptibles de basculer dans la délinquance, d'entrer dans des bandes violentes, de participer à divers trafics. L'enjeu est d'obtenir leur adhésion à des actions et des prises en charge spécifiques qui répondent à leurs problématiques souvent multiples.

Public cible

Les actions proposées s'adressent à des jeunes identifiés au plan local comme en grave difficulté et nécessitant un appui inscrit dans la durée. Il s'agit en particulier de jeunes sortis du système scolaire sans qualification, sans solution d'insertion et très éloignés de l'emploi, dont les comportements troublent la tranquillité publique. La tranche d'âge 18-25 ans apparaît prioritaire.

Objectifs

Il s'agit de développer des actions de socialisation et de remobilisation dans le cadre de la construction de parcours d'insertion personnalisés, en lien avec les collectivités territoriales (communes, conseils généraux, conseils régionaux), les intercommunalités et le service public de l'emploi dont pôle emploi et les missions locales.

Actions

Les actions mises en œuvre doivent remobiliser les jeunes concernés pour les préparer à s'inscrire dans un parcours d'insertion professionnelle (formation, stage, emploi).

Le programme doit être mobilisé particulièrement à l'égard des situations qui n'ont pu être prises en charge par les plateformes de suivi et d'appui mises en place en 2011 et en complément des mesures relevant du dispositif « objectifs formation-emploi » pour les jeunes décrocheurs lancé par le ministère de l'éducation nationale.

Les actions à engager supposent de prévoir des démarches spécifiques facilitant la prise de contact et la construction d'une relation de confiance avec des jeunes sans solution et souvent rétifs à une offre institutionnelle.

Les réponses qui peuvent être apportées, assorties d'un accompagnement renforcé, s'inscrivent dans les différents domaines suivants :

- actions de type "parcours citoyen" : engagement ou implication d'un jeune au sein de différentes institutions locales sur la durée dans le cadre d'un accompagnement individualisé. Il s'agit en particulier d'actions de sensibilisation favorisant le dialogue jeunes-police au travers notamment des missions confiées aux délégués à la cohésion police-population là où ils existent et des actions menées par les centres loisirs-jeunes ou en lien avec les brigades de prévention de la délinquance juvénile en direction des adolescents ;
- participation à un chantier éducatif : expérience de travail en amont de l'insertion professionnelle encadrée par un éducateur référent ;
- prise en charge globale dans le cadre d'un dispositif approprié : inscription dans une structure de type pôle d'accueil préventif, espace de socialisation, plateforme de réinsertion et de remobilisation. En outre, la protection judiciaire de la jeunesse peut accueillir dans le cadre de conventions -et à hauteur maximale d'un tiers de sa capacité d'accueil- des jeunes, scolarisés ou suivis par les missions locales au sein d'unités éducatives d'activités de jour.

Par ailleurs, pour les jeunes les moins désocialisés et en fonction de leur niveau d'employabilité, d'autres types d'actions peuvent être envisagés : emplois d'avenir, service civique, dispositifs de la 2^e chance (école de la 2^e chance et EPIDE), etc.

Une articulation avec d'autres dispositifs comme ceux de la protection de l'enfance en danger pour les mineurs et les jeunes majeurs, de la prévention spécialisée, de l'hébergement et de l'insertion professionnelle, notamment avec la mobilisation de la Garantie Jeunes, peut être envisagée.

L'ensemble de ces actions suppose d'obtenir l'adhésion des jeunes concernés et de leurs parents (de façon impérative pour les mineurs) et leur inscription dans la durée du parcours. À cette fin, il pourrait être envisagé de proposer aux jeunes volontaires en contrepartie de leur implication des réponses concrètes aux problèmes pratiques qu'ils rencontrent au quotidien en matière de mobilité, de formation, d'accès aux soins, ou de logement.

Pilote et partenaires impliqués

Le groupe de travail et d'échanges d'informations opérationnel dédié à ce programme, animé par le coordonnateur du CLSPD, est chargé d'orienter les publics concernés vers des actions de remobilisation adaptées. Le suivi de la mise en œuvre effective de ces actions et de leur cohérence dans le cadre d'un parcours global d'insertion est assuré par le référent de parcours du jeune en liaison avec les acteurs sociaux et éducatifs qui ont à connaître la situation.

Moyens

Financement prioritaire des actions de remobilisation par le FIPD avec des cofinancements à rechercher auprès des collectivités territoriales et des services de l'État. ■



Priorité 1 - Fiche 3
Programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance

Actions de prévention de la récidive

Contexte / problématique

La prévention de la récidive est un axe majeur de la prévention de la délinquance, auquel le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a consacré une conférence de consensus en début d'année 2013.

Les actions développées dans la stratégie nationale de prévention de la délinquance s'inscrivent en complément de celles menées par le ministère de la Justice et de ses modalités d'interventions en la matière (constitution de trinômes judiciaires notamment).

La prévention de la récidive est souvent perçue comme relevant uniquement de la compétence des autorités judiciaires. Pourtant, une fois la phase judiciaire terminée, le public mis en cause dans le cadre d'une procédure judiciaire ou condamné revient dans la grande majorité des cas sur son lieu de résidence d'origine.

Les maires sont dans ce cadre concernés par la prévention de la récidive parce qu'elle concourt directement à la tranquillité publique sur le territoire de leur commune.

Le public placé sous main de justice apparaît très souvent en grandes difficultés sur plusieurs plans : emploi, logement, santé, relations familiales et sociales, finances, etc. ce qui nécessite la mobilisation du droit commun dans le cadre d'un large partenariat pour œuvrer à sa réinsertion. La question du rapport à la loi et du respect du cadre judiciaire imposé représente une autre partie de la difficulté à surmonter et suppose une articulation étroite de l'ensemble des acteurs chargés du suivi social et éducatif avec l'autorité judiciaire et les forces de sécurité.

Public cible

Les actions à mettre en œuvre s'adressent à des mineurs et jeunes majeurs, ayant principalement entre 12 et 25 ans, connus de l'autorité judiciaire et faisant l'objet d'un suivi dans ce cadre. Il peut s'agir de primo-délinquants, mis en cause dans le cadre de procédures judiciaires pour la première fois ou encore de jeunes inscrits dans un parcours pénal (multiréitérés), pour lesquels des condamnations ont déjà été prononcées par un tribunal et qui ont pour certains déjà été incarcérés au moins une fois.

Objectifs

Il s'agit de développer les actions de prévention de la récidive portées par les communes et intercommunalités, en lien avec le parquet (pour les mesures alternatives aux poursuites), la protection judiciaire de la jeunesse (pour les mesures pénales ordonnées à l'égard de mineurs) ou les services pénitentiaires d'insertion et de probation (pour les peines ordonnées à l'égard de majeurs).

Il s'agit aussi de mieux inscrire dans le partenariat local le suivi judiciaire des jeunes repérés comme très exposés à un risque de réitération ou de récidive, tant pour favoriser leur réinsertion sociale que pour accentuer leur surveillance et garantir le respect du cadre administratif ou judiciaire de leur suivi.

Actions

À l'égard des primo-délinquants, différentes actions peuvent être mises en œuvre dans un cadre judiciaire au titre de la réparation pénale, du stage de citoyenneté, du travail non rémunéré de la composition pénale, de la mesure d'activité de jour, du stage de formation civique, de la peine de sanction réparation, etc. Ces actions concernent principalement les domaines suivants :

- l'apprentissage de la citoyenneté : mesures permettant à des jeunes primo-délinquants de mieux connaître les institutions et d'entrer en contact avec des représentants des forces de l'ordre (police et gendarmerie), des services judiciaires, municipaux, associatifs, etc. ;
- la meilleure gestion du rapport à l'autorité : mesures favorisant le respect des autorités dans les différents domaines de la vie en société ;
- la réalisation de petits travaux de réparation supervisés par les institutions locales : mesures de réparation directe ou indirecte au sein de services municipaux, d'un service policier ou associatif, etc.

À l'égard des jeunes inscrits dans un parcours délinquant et faisant toujours l'objet d'un suivi judiciaire, des actions peuvent être déclinées dans le cadre aussi bien d'un suivi en milieu ouvert que d'une incarcération. Il s'agira notamment de favoriser le déploiement de mesures offrant des perspectives d'insertion aux mineurs placés sous protection judiciaire ou la mise en œuvre de peines alternatives à l'incarcération et d'aménagements de peine, de préparer une sortie de prison, d'accompagner les sortants de prison dans leur démarche de réinsertion. Ces actions concernent prioritairement les champs suivants :

- l'emploi et la formation professionnelle : actions visant à favoriser l'accès à la formation et à l'emploi des jeunes sous protection judiciaire ou sous main de justice ;
- le logement : actions d'hébergement de sortants de prison ou de condamnés à une interdiction de séjour ou de paraître ; le but est qu'ils soient assurés en amont de la sortie de disposer d'un logement et d'un accompagnement social dans le cadre des dispositifs de droit commun ;
- le maintien des relations sociales et familiales : actions favorisant l'implication et la responsabilisation des parents de mineurs ou de jeunes majeurs récidivistes, actions favorisant le maintien des liens familiaux pour les jeunes incarcérés ; des espaces ou des temps d'échanges en prison ou hors de la prison peuvent être organisés et soutenus par les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ;
- la santé : actions de prévention et favorisant l'accès aux soins ;
- le sport et la culture : actions de sport et de culture intégrées à une action de réinsertion globale ;
- l'accès au droit : soutien aux points d'accès au droit en milieu pénitentiaire.

Les actions mises en œuvre dans le champ de l'insertion professionnelle doivent tout particulièrement être développées, pour les mineurs comme pour les jeunes majeurs. Elles devront s'appuyer sur les dispositifs relevant du service public de l'emploi (emploi d'avenir, garantie jeune, CIVIS, etc.) en lien avec les mesures prises en la matière par le comité interministériel de la jeunesse du 21 février 2013 et en complément de l'action de formation et d'insertion professionnelle menée par les services du ministère de la Justice (service pénitentiaire d'insertion et de probation, protection judiciaire de la jeunesse).

Ainsi et en premier lieu, les actions individualisées ou collectives élaborées dans le cadre de peines de travail d'intérêt général sont à généraliser. Ce déploiement sera assuré par l'application de l'article 5 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, tel qu'il a été modifié par l'article 98 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui dispose que "les actions conduites par l'État, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions ainsi que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne sont éligibles au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance que s'ils proposent des travaux d'intérêt général destinés aux personnes condamnées".

Les actions globales d'insertion professionnelle portées par les communes en faveur du public sous main de justice doivent également être soutenues. Pour y concourir, toute action de prévention de la récidive bénéficiant d'un financement au titre du FIPD devra être inscrite dans le partenariat local de la prévention de la délinquance.

Par ailleurs, le développement de postes de « référents justice » au sein des missions locales est à encourager et l'ensemble des ZSP devra être couvert dans le cadre d'un partenariat local à initier ou à développer en lien avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Pour les jeunes détenus, le développement d'actions d'insertion professionnelle dans le champ de mesures judiciaires d'aménagements de peine devra être facilité, par exemple par le biais de chantiers d'insertion bénéficiant à ce public. Une meilleure articulation entre les services de la justice et les forces de sécurité intérieure en vue d'assurer le suivi des sortants de prison pourra être développée localement.

Enfin, des actions de suivi intensif des jeunes repérés comme particulièrement exposés à un risque de réitération ou de récidive, associant un très large partenariat local (autorité judiciaire, police ou gendarmerie, acteurs du champ social et éducatif) devront être expérimentées dans les ZSP. Ces actions s'inspireront des initiatives étrangères prises en la matière, associant étroitement prise en charge sociale et éducative très soutenue permettant un suivi sans rupture du jeune et une surveillance par les forces de sécurité locales, dans le cadre d'une supervision judiciaire faisant intervenir magistrats du siège et du parquet, protection judiciaire de la jeunesse et/ou service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Pilote et partenaires impliqués

Les dispositifs de prévention de la délinquance, en ce qu'ils réunissent les principaux acteurs locaux de la sécurité, la justice, l'éducation, l'action sociale, l'insertion professionnelle, les droits des femmes, les transports, le logement, éventuellement l'entrepreneuriat, etc. sont un cadre très adapté pour agir dans le domaine de la prévention de la récidive. La participation active de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire aux instances locales de prévention de la délinquance est de nature à favoriser l'émergence d'actions partenariales sur cette thématique.

Moyens

Le FIPD a vocation à financer des actions de prévention de la récidive, sous réserve qu'elles ne relèvent pas du fonctionnement courant des services de la protection judiciaire de la jeunesse ou de l'administration pénitentiaire. L'implication du ministère de la justice (parquet, PJJ, SPIP, juge d'application des peines et juge des enfants) dans les actions soutenues par le FIPD doit être considérée comme une condition préalable de financement.

Le FIPD cofinance des actions portées principalement par des collectivités locales ou des associations. Les actions cofinancées par le FIPD bénéficient majoritairement et principalement des financements de l'État, mais peuvent également être soutenues par les conseils régionaux (au titre de leur compétence en matière de formation), les conseils généraux (au titre de leur compétence en matière d'action sociale), les communes et les établissements publics de coopération intercommunale concernés, la GNAF et la CCMSA. La diversification des sources de financement des actions est à encourager pour assurer leur viabilité, leur pérennité et garantir leur ancrage local dans un partenariat.

ANNEXE 4

Récapitulatif du dispositif de traitement des vulnérabilités menant à la radicalisation

Pour que les acteurs de terrain puissent repérer les jeunes en voie de radicalisation, des opérations de sensibilisation sont organisées. Le sens de la stratégie et les critères qui leur permettront de détecter ces personnes leur sont explicités.

Les acteurs de terrain, font remonter leur signalement au point de contact désigné au sein du CLSPD ou du groupe de travail opérationnel pour une prise en charge individuelle (logement, éducation, insertion professionnelle, santé mentale...).

Les services de police et de gendarmerie soumettent quant à eux les cas détectés aux représentants locaux de la DCRI, au sein de PLIR rebaptisés en fonction de leurs nouvelles compétences.

Si la personne est susceptible de constituer une menace, elle relève dans ce cas de la compétence des services de renseignements.

Si la personne signalée ne représente pas, après expertise de la DCRI, une menace immédiate, son cas peut être transmis au CLSPD par la police ou la gendarmerie.

Une cellule nationale est chargée :

- d'analyser le phénomène de radicalisation et son évolution,
- de constituer un réseau d'experts en vue de promouvoir la connaissance du phénomène de radicalisation,
- de soutenir les préfetures et les collectivités territoriales en favorisant les échanges de bonnes pratiques en leur diffusant des recommandations, des conseils et de la documentation; d'organiser les formations,
- de faire remonter du terrain les informations pour permettre une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie.

ANNEXE 5



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le

19 AOUT 2013

PREMIER MINISTRE

Le Directeur du Cabinet du Premier
Ministre

CABINET

A.

Monsieur le Secrétaire Général de la
Défense et de la Sécurité Nationale

Objet : Mandat au Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale pour la mise en œuvre d'une stratégie nationale de prévention de la radicalisation

Le phénomène croissant de la radicalisation impose de réduire les vulnérabilités de la société face aux idées radicales de toute nature, susceptibles de conduire des individus ou des groupes d'individus à basculer dans l'action violente.

Dans ce cadre, le Premier ministre souhaite développer une stratégie nationale de prévention de la radicalisation qui complètera les dispositifs de réponse d'ores et déjà mis en œuvre au titre de la lutte contre la radicalisation par les services spécialisés, de police et de justice.

Cette stratégie aura pour objectifs d'identifier et de prendre en charge à titre préventif ces individus ou groupes d'individus face aux idées radicales de toute nature, dans le respect des dispositions du droit national et international. Elle recherchera par ailleurs la cohérence avec les initiatives comparables existant au niveau européen et chez nos partenaires étrangers.

Cette stratégie a vocation à se décliner sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger au sein de nos représentations diplomatiques et du réseau culturel et de coopération français. Une attention particulière sera portée aux aires géographiques de la francophonie.

Je vous donne mandat de formuler des propositions d'actions pour élaborer et mettre en œuvre cette stratégie nationale de prévention de la radicalisation.

Dans ce cadre, sous votre autorité et votre responsabilité et comme vous me l'avez proposé, le Préfet Yann JOUNOT, Directeur de la protection et de la sécurité de l'Etat, produira d'ici le 31 octobre 2013 un rapport selon quatre axes.

1 Caractéristiques du phénomène de la radicalisation

L'objectif sera de présenter les facteurs individuels et sociétaux susceptibles d'engager des individus ou des groupes d'individus dans un parcours de radicalisation. Deux angles d'approche seront privilégiés :

- les caractéristiques de la radicalisation identifiées sur la base des connaissances disponibles au niveau national et dans les aires de la francophonie ;

- les caractéristiques de la radicalisation identifiées par les institutions européennes qui traitent de cette thématique, ainsi que par nos partenaires étrangers.

2 Recensement des dispositifs pouvant contribuer à la prévention de la radicalisation

L'objectif sera d'identifier les politiques nationales et les initiatives locales (publiques, associatives et privées) susceptibles de contribuer à la réduction des vulnérabilités des individus face aux idées radicales de toute nature, tant sur le territoire national que dans les aires de la francophonie.

Les politiques et initiatives comparables mises en œuvre par les institutions européennes et par nos partenaires étrangers feront l'objet d'une attention particulière.

3 Identification des besoins en coordination

L'objectif sera de mettre en évidence les besoins en coordination permettant de renforcer l'efficacité et la cohérence des politiques nationales et des initiatives locales identifiées dans la partie précédente des travaux.

Elle veillera à inclure dans ses constats et réflexions les dimensions européenne et internationale.

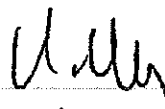
4 Propositions constitutives d'une stratégie nationale de prévention de la radicalisation

En s'adossant aux conclusions des trois premières parties, le rapport devra aboutir à des propositions d'action facilitant la construction puis la mise en œuvre d'une stratégie nationale de prévention de la radicalisation permettant :

- l'identification en amont des individus vulnérables aux idées radicales de toute nature ;
- la mise en place de programmes, le renforcement ou la coordination d'actions visant la réduction des vulnérabilités des individus identifiés, ainsi que la mise en œuvre de mesures d'accompagnement et d'évaluation afférentes,
- la mise en place de procédures nationales de réponse aux manifestations des comportements radicaux de toute nature dans la société ;
- l'organisation et l'articulation des différentes composantes de la stratégie nationale de prévention de la radicalisation. Cette organisation abordera en outre la question de la coordination de la stratégie nationale avec les stratégies équivalentes aux niveaux européens et étrangers.

Dans le cadre de ce mandat, les travaux associeront l'ensemble des ministères concernés et s'intéresseront aux institutions européennes et aux partenaires étrangers qui traitent de la thématique de la prévention de la radicalisation.

Ce rapport me sera remis pour le 31 octobre 2013.



Christophe CHANTEPY

ANNEXE 6

LISTE DES MINISTERES PARTICIPANT AU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTERIEL

Composition de la mission d'appui

- M. Bruno LAFFARGUE, Inspecteur général de l'administration
- M. Thomas BRISSON, maître de Conférences & directeur du département de Sciences politiques (Université Paris 8)
- M. Bertrand DELMAS-MARSALET, Ingénieur en chef de l'armement, Direction de la protection et de la sécurité de l'Etat au SGDSN

Ministère de l'Intérieur :

- Cabinet
- Bureau des Cultes
- UCLAT

Ministère de la Justice :

- DACG
- DAP

Ministère des Affaires Etrangères :

- DGP/ASD

Ministère Education Nationale :

- HFDS
- Cabinet

Ministère des Affaires Sociales et de la Santé :

- HFDS
- DDS

Ministère de la Défense :

- DPSD
- DGSE

Présidence de la République

- CNR

ANNEXE 7

PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRES

1/ EN FRANCE

Ministère de l'Intérieur

- Secrétariat général : M. Didier LALLEMENT, secrétaire général
- Direction générale de la police nationale :
 - M. Claude BALAND, directeur général
 - M. Patrick CALVAR, directeur central du renseignement intérieur et ses services
 - M. Philippe BERTRAND, sous-directeur de l'information générale (DCSP), préfigurateur du service central de renseignement territorial et ses services
- Direction générale de la gendarmerie nationale : Général Denis Favier, directeur général et ses collaborateurs

- Bureau central des cultes : M. Louis-Xavier THIRODE, et ses collaborateurs

Ministère de la Justice

- Direction des affaires criminelles et des grâces : Mme Catherine SORITA-MINARD, sous-directrice de la justice pénale spécialisée et ses collaborateurs ;
- Direction de l'administration pénitentiaire : Mme Isabelle GORCE, directrice et ses collaborateurs ;

Ministère de l'Education nationale

- Haut fonctionnaire de défense et de sécurité : M. Jean-Marie LENZI, haut fonctionnaire adjoint de défense et de sécurité

Ministère des Affaires étrangères

- Direction générale des affaires politiques et de sécurité : M. Alexandre GARCIA, sous-directeur menaces transversales, au sein de la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (DGP/ASD/MT), et ses collaborateurs

Ministère des affaires sociales et de la santé

- Haut fonctionnaire de défense et de sécurité : M. Michel BONAMY, chargé de mission auprès du haut fonctionnaire de défense et de sécurité

Ministère de la Défense

- Direction de la protection et de la sécurité : général Jean-Pierre BOSSER, directeur

Comité interministériel des villes

- M. Raphaël LE MEHAUTE, préfet, secrétaire général

Services locaux

- Seine-Saint-Denis : M. Philippe GALLI, préfet, son directeur de cabinet, les services de police (DTSP, DRPP et DDRI), le directeur des services départementaux de l'éducation nationale et le directeur de la maison d'arrêt de Villepinte
- Région Nord-Pas de Calais : M. Dominique BUR, préfet de région, son directeur de cabinet, les services de police (DDSP et DZRI) et le directeur interrégional des services pénitentiaires (DISP)
- Région Rhône-Alpes : M. Jean-François CARENCO, préfet de région, le préfet délégué pour la défense et la sécurité, les services de police (DDSP, DZRI) et trois responsables de l'administration pénitentiaire.

2/ A L'ETRANGER

Belgique

- Serge DE BIOLLEY, conseiller relations internationales au cabinet de la Vice-Première ministre, ministre de l'intérieur et de l'égalité des chances

Pays-Bas

- Dick SCHOOF, coordonnateur national pour la sécurité et la lutte contre le terrorisme

Espagne

- Antonia MENA, directeur par intérim du centre national de lutte antiterroriste, et ses collaborateurs (ministère de l'intérieur)

Suède

- Helena JOSEFSSON, directeur général adjoint et chef de la division en charge des questions démocratiques, et ses collaborateurs (ministère de la justice *et de l'intérieur*)
- Nils HÄNNINGER, directeur de la division en charge des questions de police, et ses collaborateurs (ministère de la justice *et de l'intérieur*)

Danemark

- Anja DALGAARD-NIELSEN, directrice du département prévention sécurité au sein du service de sécurité et de renseignement (PET)

Royaume-Uni

- Siobhan PETERS, directrice de *PREVENT* et ses collaborateurs (ministère de l'intérieur *ou Home Office*)

Union européenne

- Gilles DE KERCHOVE, coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme

ANNEXE 8

LISTE DES PROPOSITIONS

- 1- Intégrer le dispositif de prise en charge des personnes en voie de radicalisation dans la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017, qui comporte déjà un volet "action en faveur des jeunes exposés".
- 2- Inviter les préfets à insérer cet aspect dans les plans départementaux de prévention de la délinquance, dans le cadre des conseils départementaux de prévention de la délinquance.
- 3- Inviter les maires à intégrer la prévention de la radicalisation dans les plans locaux de prévention de la délinquance (contrats locaux de sécurité, stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance).
- 4- Elargir la mission des PLIR à toutes les formes de radicalisation et leur confier un rôle d'évaluation des différents signalements d'individus radicalisés émanant de la police et de la gendarmerie, afin de pouvoir orienter vers les individus le justifiant le dispositif de prévention des CLSPD.
- 5- Mettre en place un dispositif de signalement pour les familles et les proches d'individus en voie de radicalisation (du type *téléphone vert*).
- 6- Créer une cellule nationale de pilotage du dispositif de prévention de la radicalisation chargée de mettre en réseau acteurs sécuritaires (y compris en ce qui concerne les services de renseignement) et non-sécuritaires, et d'assurer une double fonction d'observation et d'analyse des évolutions des processus de radicalisation et d'appui aux acteurs locaux.
- 7- Agir contre le discours radical sur internet en renforçant les moyens juridiques des services répressifs, en développant des actions préventives (information et responsabilisation des usagers d'internet) et en intégrant cette problématique dans les dialogues bilatéraux avec nos partenaires étrangers.
- 8- Promouvoir des programmes d'éducation à internet, en lien en particulier avec l'Education Nationale, pour sensibiliser les jeunes aux vecteurs de radicalisation.
- 9- Renforcer les soutiens en milieux fermés, en particulier en prison, pour réduire la dissémination des discours radicaux, en renforçant en particulier l'aumônerie musulmane.
- 10- Identifier, au niveau des ministères et de la cellule nationale, les sujets de polarisation et mettre en place un contre-discours à destination des acteurs de terrain.
- 11- Acquérir une meilleure connaissance des relais d'opinion modérés existant dans la société. Mieux les associer au débat pour en exploiter tout le potentiel.
- 12- Rapprocher l'Islam de France de l'université et mieux encadrer la formation des Imams.
- 13- Définir ce que la France attend concrètement de l'Europe pour lui permettre de renforcer sa stratégie nationale de prévention de la radicalisation.
- 14- Constituer des alliances avec nos principaux partenaires pour peser sur le calendrier européen afin de lui donner la cohérence nécessaire à une action efficace et coordonnée des Etats membres.
- 15- Promouvoir l'action et la position de la France sur la radicalisation aux Nations-Unies et au sein des forums spécialisés (GCTF) afin de favoriser l'identification, le partage et la diffusion de bonnes pratiques.
- 16- Promouvoir la mise en application de la résolution 1624 du Conseil de sécurité de l'ONU, notamment la mise en place de législations interdisant les discours faisant l'apologie ou appelant à la perpétuation d'actes terroristes, et approfondir dans quelle mesure la coopération judiciaire internationale relative à la question d'internet pourrait être améliorée.
- 17- Intégrer la prévention de la radicalisation dans les dossiers régionaux notamment dans la zone prioritaire du Sahel, en en faisant un objectif à part entière. Dans les zones moins prioritaires, encourager les échanges sur cette question dans les enceintes régionales.
- 18- Prendre en compte la dimension « prévention de la radicalisation » dans le cadre de nos coopérations bilatérales, d'une part avec les partenaires qui ont une influence idéologique internationale, d'autre part avec ceux qui sont directement confrontés au phénomène et à ce titre, engager une réflexion sur la manière d'associer les communautés étrangères présentes sur notre territoire.
- 19- Intégrer la dimension « prévention de la radicalisation » au sein des projets de coopération bilatérale dans le domaine de la bonne gouvernance et des activités créatrices d'emplois ou d'aide à la construction d'infrastructures de base et d'infrastructures régionales de communication.
- 20- Assumer politiquement la stratégie de prévention de la radicalisation par une communication adaptée et en la rendant publique.