

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG  
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

**« Les politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste : étude comparative des modèles danois et français. »**

Jade DELAITRE  
Mémoire de quatrième année, filière Droit et Administration  
Publique, option administration publique comparée  
Sous la direction de Monsieur Marc SIMON  
2020-2021

# Remerciements

J'adresse mes remerciements aux personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de ce mémoire.

En premier lieu, je remercie Monsieur Marc SIMON, Professeur à Sciences Po Strasbourg. En tant que Directeur de mémoire, il m'a guidé tout au long de mon travail et m'a aidé à trouver les solutions pour avancer.

Je remercie aussi Mesdames Solène JOUANNEAU, Maître de conférences à Sciences Po Strasbourg, et Lili SOUSSOKO, Doctorante en science politique, pour leur collaboration en me fournissant de précieuses informations bibliographiques sur la radicalisation djihadiste.

Je souhaite particulièrement remercier Basile LEMOINE pour son aide précieuse à la relecture et à la correction de mon mémoire.

# Sommaire

Abréviations	4
Introduction générale	6
Chapitre 1er - Les politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste, le résultat d'un contexte politique et sociétal particulier en Europe.	9
Chapitre 2ème - Le fonctionnement des politiques publiques de lutte contre la radicalisation adaptées aux enjeux du terrorisme contemporain.	14
Chapitre 3ème - Des systèmes organisationnels de lutte contre la radicalisation différents mais compatibles.	22
Chapitre 4ème - L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste en France et au Danemark.	28
Conclusion générale	35
Table des matières	37
Annexes	39
Bibliographie	45

## Abréviations

- **ARS** : Agence Régionale de la Santé
- **CIPDR** : Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation.
- **CNAPR** : centre national d'assistance et de prévention à la radicalisation.
- **CNCDH** : commission nationale consultative des droits de l'homme.
- **DCRI** : Direction centrale du renseignement intérieur.
- **DCRG** : Direction Centrale des Renseignements Généraux.
- **DGSI** : Direction générale de la sécurité intérieure.
- **DST** : Direction de la Surveillance du Territoire.
- **FE** : Forsvarets Efterretningstjeneste.
- **PACT** : Plan d'Action Contre le Terrorisme.
- **PART** : Plan d'Action contre la Radicalisation et le Terrorisme.
- **PET** : Politiets Efterretningstjeneste.
- **PNAT** : Parquet national anti-terroriste.
- **PLAT** : Plan de Lutte Anti-Terroriste.
- **PNPR** : Plan National de Prévention de la Radicalisation.
- **UE** : Union européenne.
- **UCLAT** : unité de coordination de la lutte contre le terrorisme.
- **SGDSN** : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.
- **SSP** : collaboration locale danoise entre écoles, services sociaux et police.



## Introduction générale

La décapitation de Samuel Paty, Professeur d'Histoire, à Conflans-Sainte-Honorine, le 16 octobre 2020 relance l'affaire des caricatures de Mahomet, et plus largement, la question du djihadisme en France. Cette affaire avait débuté le 30 septembre 2005 au Danemark, lorsque le journal Jyllands-Posten avait publié douze dessins satiriques, représentant le prophète Mahomet en terroriste, coiffé d'un turban en forme de bombe ou de cornes de diable. Ces caricatures avaient pour objectif d'illustrer le débat sur la liberté d'expression entre le respect des religions, et plus particulièrement de l'islam. Elles avaient été reprises en février 2006 par le journal satirique français Charlie Hebdo, et avaient fondé la requête de deux associations musulmanes, donnant lieu au fameux procès Charlie Hebdo de 2007. Les publications de ces dessins ont provoqué des retombées explosives dans les pays du Proche et Moyen Orient. L'Ambassade danoise de Damas, en Syrie, a notamment été saccagée, des menaces ont été proférées contre lesdits journaux, et des attaques contre les dessinateurs ont été déjouées<sup>1</sup>. Si les principaux actes de violences ayant suivi ces caricatures ont d'abord été commis au Moyen Orient, elles n'en demeurent pas moins l'élément déclencheur d'une vague d'attaques terroristes meurtrières dans les années 2010 en Europe. L'attentat contre Charlie Hebdo, perpétré le 7 janvier 2015, ainsi que les attaques de Copenhague, des 14 et 15 février de la même année, ont tragiquement démontré que l'affaire des caricatures demeure une source de confrontations violentes entre djihadistes et États européens<sup>2</sup>. Ce conflit se cristallise autour des valeurs occidentales, incarnées par la liberté d'expression, et l'islamisme radical, perçu comme la plus grande menace à l'heure actuelle pour la sécurité du Danemark et de la France, générant du terrorisme et menaçant la cohésion sociale.

Les années 2010 constituent un tournant en Europe, frappée comme jamais auparavant par le terrorisme et déterminée à mener un combat sur le long terme contre la radicalisation djihadiste. Cependant, ce sont d'abord les attentats perpétrés le 11 septembre 2001 aux États-Unis qui ont marqué un réel tournant dans l'histoire des politiques publiques de défense et de sécurité intérieure. Cet événement majeur de l'Histoire contemporaine symbolise la prise de conscience d'une menace terroriste intérieure. Jusqu'alors, les attentats meurtriers impliquant des civils restaient, pour la plupart des occidentaux, de tragiques événements exécutés par des groupes terroristes islamistes sévissant principalement au Sahel ainsi qu'au Moyen et Proche Orient. Certes, des attentats avaient été organisés en Europe dans les années 1980, comme l'explosion de bombes à Copenhague en juillet 1985, et les attentats du Groupe Islamique Armée (GIA) de Paris en 1995, mais ces événements ne constituaient alors que des faits d'une extrême rareté. Aucun dispositif de sécurité n'avait été mis en place en interne car la menace provenait de l'étranger, respectivement du Liban et de l'Algérie. Ce sont donc les attentats du 11 septembre 2001 qui vont constituer un véritable choc en Occident, et vont faire entrer la lutte contre le terrorisme dans une nouvelle dimension, celle de la défense contre des menaces terroristes endogènes.

Afin de cerner au mieux les enjeux de telles politiques publiques, il convient d'en donner une définition. La radicalisation peut se définir comme suit : *« est défini comme radical l'engagement, qui à partir d'une posture de rupture vis à vis d'une société d'appartenance, accepte au moins en théorie le recours à des formes non conventionnelles d'action politique éventuellement*

---

<sup>1</sup> L'INA « 2005, l'affaire des caricatures de Mahomet : du Danemark à la France », 19/10/2020

<sup>2</sup> Andersen, Lars Erslev. 2015. « Terrorisme et contre-radicalisation : le modèle danois ». *Politique étrangère* Été (2): 173-83.

*illégales, voire violentes sans que leur concrétisation ne soit jamais prévisible.<sup>3</sup> » Ou encore, « par radicalisation, on désigne le processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social, religieux, qui conteste l'ordre établi.<sup>4</sup> »*

La prévention est organisée en trois volets, qui regroupent des champs d'intervention variés :

- La prévention primaire a pour objectif de réduire les vulnérabilités sociales censées favoriser le cheminement vers la radicalité.
- La prévention secondaire constitue une action engagée contre des individus identifiés comme étant en voie de radicalisation.
- La prévention tertiaire vise à éviter la récidive.

Les catégories secondaire et tertiaire peuvent être regroupées en une catégorie unique car elles disposent des mêmes modes d'action en ce qui concerne l'identification de manière précoce des situations dites préoccupantes. Les politiques publiques de prévention de la radicalisation djihadiste sont récentes. Mais, la logique de prévention est néanmoins antérieure à l'apparition du champ de lutte contre le terrorisme, puisque des politiques de prévention de la délinquance avaient été mises en oeuvre dès les années 1970 et 1980 au Danemark et en France. D'un point de vue terminologique, il est important de distinguer, d'une part la prévention de la radicalisation, qui est « *une forme de gouvernance de la sécurité publique dont la puissance publique n'a pas le monopole car elle relève d'une hybridation entre un ensemble d'acteurs en réseau* ». Et, d'autre part, la déradicalisation, qui constitue l'action de « *mener l'individu radicalisé au renoncement de ses idéologies* ». Ces deux termes se distinguent également du désengagement qui est le fait « *d'éliminer le risque d'engagement d'une action illégale et parfois violente* <sup>5</sup> ».

Il est important de situer les politiques publiques de prévention de la radicalisation dans la lutte globale contre le terrorisme. Cependant, celles-ci occupent une place bien spécifique car elles interviennent en amont de la commission d'actes terroristes. La lutte contre la radicalisation s'est constituée comme problème public face à l'incapacité de l'appareil antiterroriste à prévenir la menace. Ces politiques publiques ne remettent pas en cause la réponse répressive, mais elles développent une logique préventive d'entrave et de dissuasion. Elles englobent donc la détection et le désengagement des personnes radicalisées. Elles concernent un public bien spécifique que sont les personnes non incriminables au motif des lois existantes, prises à la suite des attentats perpétrés dans les années 1985/86 puis 1995/96. Elles visaient à doter la France d'un arsenal juridique destiné à lutter contre le terrorisme par le biais de la création de « *l'association de malfaiteurs* »<sup>6</sup> et le développement de cette incrimination avec « *l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* »<sup>7</sup>. C'est par le biais de ces dispositifs que la France a centralisé son

---

<sup>3</sup> Isabelle SOMMIER « Engagement radical, désengagement et déradicalisation. Continuum et lignes de fractures » *Lien social et politique*, n°68, 2012, p.15-35.

<sup>4</sup> Fahrad KHOSROKHAVAR dans <https://eduscol.education.fr/1017/politique-de-prevention-de-la-radicalisation-violente-en-milieu-scolaire>

<sup>5</sup> SÈZE, Romain. 2019. Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire. Paris, France: Editions du Seuil.

<sup>6</sup> Loi n°86-1019 du 9 septembre 1986

<sup>7</sup> Loi n°96-647 du 22 juillet 1996

dispositif judiciaire au sein de la section anti-terroriste du parquet de Paris (C1) dès 1986. Très tôt, l'État s'est doté d'un dispositif de prévention en privilégiant une judiciarisation antérieure aux actes de préparation à la commission d'attentat. Néanmoins, ce cadre législatif s'est avéré insuffisant et inadapté au développement du terrorisme endogène auxquels les pays occidentaux font face depuis le 11 septembre 2001<sup>8</sup>.

La lutte contre la radicalisation constitue un nouveau paradigme de la lutte anti-terroriste mise en oeuvre depuis 2014 avec le plan de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles. Il s'inscrit dans une logique d'urgence face au problème sécuritaire révélé par l'affaire Merah. Il a par la suite été complété en mai 2016, par le PART, puis par le PNPR « *Prévenir et protéger* » de février 2018.<sup>9</sup> Ces plans de prévention ont été pris dans une période que Romain SÈZE qualifie de « *crise du paradigme répressif* ». La diversité des profils des djihadistes et des individus radicalisés interpelle actuellement les services de sécurité en Europe. En effet, les personnes ayant quitté la France et le Danemark pour rejoindre la zone irako-syrienne constituent une population jeune<sup>10</sup>. Plus de la moitié des personnes parties dans cette zone étaient inconnues des services de sécurité et de renseignement. Lorsque l'on évoque la catégorie des personnes identifiées comme radicalisées, il faut distinguer les hommes des femmes, et les adultes des mineurs, car les sanctions et les traitements qui leur sont réservés varient en fonction de leur âge et de leur genre. D'un point de vue sociologique, les hommes vont avoir tendance à être considérés comme des dangers pour la société, et c'est une logique répressive qui va leur être appliquée. En ce qui concerne les femmes et les enfants, ils vont bénéficier d'une justice plus clémentine qui les perçoit comme des victimes du terrorisme. La logique de genre implique un traitement différencié des personnes radicalisées et fait différer le degré de dangerosité qu'on leur confère. Les femmes vont en effet être considérées comme moins dangereuses que les hommes, alors qu'en réalité les femmes radicalisées peuvent être tout aussi violentes. Le Danemark, qui constitue un modèle en matière de politiques de lutte contre la radicalisation, a développé un système bien plus avancé que la France sur la variable du genre.

Si la problématique du retour de ces djihadistes préoccupe actuellement les pouvoirs publics, les individus radicalisés sur le territoire national constituent également une lourde menace pour la sécurité intérieure. L'étude se centrera donc sur les politiques publiques de lutte contre la radicalisation à destination des mineurs dans un modèle comparatif entre la France et le Danemark depuis les années 2010. Le choix d'une comparaison entre ces deux pays est justifié par le fait qu'ils sont tout deux membres de l'UE, et qu'ils disposent d'une organisation administrative très similaire. Ce sont également deux démocraties parlementaires. Le Danemark est une Monarchie Constitutionnelle en vertu de la Constitution de 1953, tandis que la France est une République qui repose actuellement sur la Constitution de 1958. Leur Gouvernement respectif sont tous deux dirigés par un Premier Ministre issu de la majorité parlementaire, cependant les chefs de l'État diffèrent, en France le Président de la République occupe cette fonction tandis qu'au Danemark il s'agit du Monarque. Ces deux états unitaires disposent également d'une organisation territoriale décentralisée très similaire. Le Danemark dispose de trois échelons de gouvernance que sont l'État

---

<sup>8</sup> SÈZE, Romain. 2019. *Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire*. Paris, France: Editions du Seuil.

<sup>9</sup> SÈZE, Romain. 2019. *Prévenir la violence djihadiste les paradoxes d'un modèle sécuritaire* Editions du Seuil

<sup>10</sup> Rapport de la Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes du 2 juin 2015



central, les régions et les communes, tandis que la France dispose d'un échelon supplémentaire avec les départements. Cette organisation décentralisée a été actée par le Danemark en 2004 avec l'importante « *Réforme structurelle* <sup>11</sup> » qui a supprimé les départements pour les remplacer par cinq grandes régions et réduit le nombre de communes. En France, c'est la loi NOTRe<sup>12</sup>, de 2015, qui constitue la dernière grande réforme en matière de décentralisation, car elle opère un transfert de compétences de l'État central vers les collectivités territoriales. Les comparaisons de mise en oeuvre des politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste sont donc possibles et pertinentes. Ces deux pays ont été soumis à la menace terroriste à diverses reprises, à des périodes et dans des circonstances similaires (cf. l'affaire des caricatures). Cependant, des divergences existent entre la France, qui a déployé un système de lutte contre la radicalisation très tardivement, et le Danemark, qui constitue une référence en matière de lutte contre la radicalisation djihadiste et qui est considéré comme précurseur en la matière. D'abord, il conviendra d'étudier le contexte historique et sociétal ayant permis la mise en oeuvre de l'action publique en matière de lutte contre la radicalisation djihadiste, puis l'étude portera sur le fonctionnement concret de ces politiques publiques, et enfin quels en sont leurs effets.

## **Chapitre 1er - Les politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste, le résultat d'un contexte politique et sociétal particulier en Europe.**

Ce premier chapitre vise à poser le cadre politique et institutionnel du Danemark et de la France, de manière à expliciter les comparaisons qui suivront dans le second chapitre. Il a pour objectif d'expliquer le fonctionnement de l'organisation politique et sécuritaire de ces deux pays face au terrorisme dans les années 2000 à 2010.

### **• Le contexte précédant la mise en place du plan de lutte contre la radicalisation au Danemark.**

Face au choc du 11 septembre 2001, le Danemark, qui ne disposait alors d'aucune mesure d'urgence en cas d'attaque terroriste, a mis en place un système sophistiqué, complet et onéreux dans le but de parer à la menace. Il a été mis en place très rapidement et bien avant que la menace ait réellement été évaluée. Ce système général de protection contre le terrorisme inclut la sécurisation des lieux stratégiques tels que les ports, les aéroports, les gares et autres infrastructures majeures concernant l'énergie ou le trafic maritime. L'intégralité de ce système a depuis été réorganisé et reconsidéré en fonction de la menace. Les mesures ont donc été renforcées depuis leur création, ceci étant dû à une menace en constante augmentation. En 2001, le Danemark était gouverné par un Gouvernement de droite avec à sa tête le Premier Ministre Anders Fogh Rasmussen. Il est issu de la coalition entre le parti libéral Venstre et le parti conservateur Konservative Folkparti soutenu par le parti populaire danois Dansk Folkeparti. Ce Gouvernement a confié aux services de renseignement, le PET, la charge de préparer le pays aux situations d'urgence et de mettre en place les mesures pour faire face à d'éventuelles attaques terroristes. Le renseignement militaire, le FE, a également reçu des crédits supplémentaires de manière à participer au renforcement des mesures de protection. Le cadre législatif a également été révisé afin de donner

---

<sup>11</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474536/IPOL-REGI\\_NT\(2012\)474536\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474536/IPOL-REGI_NT(2012)474536_FR.pdf)

<sup>12</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

de plus amples moyens de surveillance à la police ainsi qu'aux services de renseignement, surtout en ce qui concerne la collecte des données et le référencement croisé des fichiers confidentiels. Ce Gouvernement s'est inscrit dans la ligne dure de la lutte antiterroriste en soutenant George W. Bush dans la guerre menée en Irak et en Afghanistan, en réponse aux attentats du 11 septembre 2001.

C'est en 2005 que le Danemark va être visé pour la première fois sur son territoire par le terrorisme. Après la publication des litigieuses caricatures de Mahomet par le journal Jyllands-Posten, une tempête diplomatique va s'abattre sur la politique danoise. Onze ambassadeurs des pays musulmans au Danemark vont demander au Premier Ministre Rasmussen de prendre les dispositions nécessaires afin de faire respecter la prohibition de la représentation du prophète qu'impose l'islam. Le Premier Ministre va refuser de prendre de telles dispositions en invoquant son incompetence à censurer les journaux. En janvier 2006, de violentes manifestations vont éclater, le Danemark va être placé en quasi état d'urgence et les ambassades danoises de Damas, Beyrouth, Téhéran et Djakarta ont dû être fermées. Les ambassadeurs des pays musulmans tels que ceux de l'Arabie Saoudite, de la Syrie et du Pakistan furent rappelés par leur Gouvernement respectif. Cette crise va par la suite être source d'attaques sur le sol danois, notamment celle d'Aarhus en 2008, lorsque deux tunisiens ont été interpellés pour avoir planifié l'assassinat de Kurt Westergaard, le dessinateur des caricatures. De plus, le 2 juin 2008, une voiture piégée a explosé devant l'ambassade du Danemark à Islamabad provoquant la mort de huit personnes. Ces événements ont été suivis par une vidéo d'Al-Qaida, en septembre 2008, expliquant que se venger des caricatures était une question de la plus haute importance pour l'organisation terroriste. Dans cette vidéo, Al-Qaida expliquait les raisons et les planifications des prochains attentats.

Après la ré-impression des caricatures le 12 février 2008, le Danemark a pris conscience qu'il devait mettre en place des mesures pour lutter contre la radicalisation. C'est en janvier 2009 que fut déployé le premier plan de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme intitulé « *En faelles og trig fremtid : Hnadlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikalisering blandt unge* ». Ce plan a été conçu par un groupe de travailleurs interministériels avec l'association d'acteurs variés tels que des instituts de recherches, des membres de la société civile, dont des musulmans, les municipalités et les services de sécurité. Tous ces membres ont été impliqués dès le début du projet, ce qui a permis de créer un climat de confiance et d'éviter une trop forte prééminence des services de renseignement<sup>13</sup>. Cette politique publique est composée de sept volets d'intervention. Elle comprend, par exemple, des campagnes de sensibilisation afin de permettre aux acteurs sociaux de terrain de détecter rapidement les premiers signes et d'agir auprès des jeunes radicalisés. D'autres volets visent plus précisément le milieu carcéral et la formation du personnel pénitentiaire à la lutte contre la radicalisation djihadiste. Avec ce plan, le Danemark se positionne ainsi en première ligne à côté du Royaume-Uni, frappé en 2005 par le terrorisme, en matière de politiques publiques de contre-radicalisation.

Entre 2011 et 2012, de nouvelles directives ont été publiées afin de se focaliser sur des cas concrets de radicalisation. L'accent a été mis sur des « *interventions ciblées* » via la technique de « *l'early warning* », dite l'alerte précoce pour détecter les premiers signes de radicalisation et apporter une réponse ciblée et immédiate. Ce système a été mis en pratique dans les trois métropoles danoises de Copenhague, Odense et Aarhus. Des entretiens préventifs ont été réalisés et des mentors, capables de désamorcer le processus de radicalisation, y ont été associés. Ces tuteurs

---

<sup>13</sup> EL DIFRAOUI, Asiem, et UHLMANN, Miena. « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois. » *Politique étrangère*, avril 2015.

sont d'anciens policiers formés spécifiquement pour prendre contact avec les individus en voie de radicalisation, et tisser des liens de confiance avec eux. Ce système aide les jeunes radicalisés à trouver des alternatives sociales constructives à l'extrémisme<sup>14</sup>.

- **Le contexte précédant la mise en place de plan de lutte contre la radicalisation en France.**

En France, la situation est très différente bien que des similitudes soient observables. L'État est en effet soumis au même degré de menace terroriste que le Danemark suite à l'affaire des caricatures. Néanmoins, celui-ci va opter pour une approche du problème plus tardive et plus sécuritaire. La position française, dans le contexte européen de mise en place des politiques de lutte contre la radicalisation, entre les années 2000 et 2015, est marquée par l'aspect problématique de la religion, et la réticence de l'Administration à s'engager dans la lutte contre la radicalisation avant 2013. L'émergence de politiques de lutte contre la radicalisation en France est dû, en partie, aux pressions européennes, mais c'est véritablement l'affaire Merah, en 2012, qui constitue leur point de départ. Avant cela, le problème de la radicalisation n'apparaît pas sur l'agenda politique français. Les politiques antiterroristes relèvent de la compétence des États membres et ne constituent pas une politique partagée de l'Union européenne. La fin des années 1970, en France, est une période de transition caractérisée par la fin de la menace soviétique, remplacée géopolitiquement par la menace de l'immigration des pays du Maghreb. Pour les Français, l'immigration est associée à la pauvreté, à la délinquance et au terrorisme<sup>15</sup>. En 1985, la France est frappée pour la première fois par le terroriste sur son sol métropolitain. En outre, la série d'attaques terroristes commanditées par le GIA en 1995 et 1996 avait constitué les attaques les plus meurtrières que le pays ait connu avant l'affaire Mohammed Merah, en 2012. Cette affaire marque donc la prise de conscience, de l'État français, d'une menace endogène constituée de réseaux terroristes implantés sur le territoire national, contrairement aux attaques précédentes perpétrées par des étrangers. Cette affaire va permettre de traduire la radicalisation djihadiste en véritable problème public. Les défaillances des institutions de sécurité et de justice, constitutives de l'appareil antiterroriste français, révélées par cette affaire, mettent en lumière leurs difficultés à faire face à la nouvelle stratégie des organisations terroristes caractérisée par l'encouragement de l'individualisation du djihad.

Trois enquêtes parlementaires et administratives vont être organisées suite à cet événement. Les rapports vont soulever « *des défaillances objectives* » et « *des problèmes de pilotage et d'organisation des services* »<sup>16</sup>. L'arrivée du Gouvernement Valls va se traduire par la mise en place d'une mission d'information sur « *l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement* » et d'une commission d'enquête « *sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés* ». Les résultats de ces rapports vont entraîner des nouvelles réformes, à commencer par la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme du 21 décembre 2012<sup>17</sup>. Cette loi vient compléter l'arsenal

---

<sup>14</sup> EL DIFRAOUI, Asiem, et UHLMANN, Miena. « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois. » *Politique étrangère*, avril 2015.

<sup>15</sup> SÈZE, Romain. 2019. Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire. Paris, France: Editions du Seuil.

<sup>16</sup> Rapport d'information n°1022 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement. 2013

<sup>17</sup> Loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme

juridique existant, en donnant notamment les moyens de poursuivre des citoyens français pour des crimes et délits terroristes commis à l'étranger. Elle instaure également un délit d'incitation à commettre un acte terroriste. Cette loi constitue la toute première réaction à l'affaire Merah, cependant elle ne modifie pas les modes d'actions des services de l'État.

Les services de renseignement, devenus la cible des médias avec l'affaire Merah, vont faire l'objet d'un rapport d'information sur l'évolution du cadre juridique applicable aux services de renseignement mené par les députés Jean Jacques Urvoas et Patrice Verchère en 2013<sup>18</sup>. Ce rapport, qui alerte sur les dysfonctionnement des services de renseignement, va mettre en avant deux types de difficultés. Tout d'abord, des difficultés endogènes liées à la réforme de la DCRI, du 27 juin 2008, qui a provoqué une pénible coopération entre les anciens membres de la DST et ceux des DCRG dans une répartition territoriale compliquée<sup>19</sup>. La DST était composée de 17000 agents chargés du contre espionnage et de l'antiterrorisme spécialisé sur le territoire parisien, tandis que la DCRG comptait 4000 membres chargés d'assurer une large surveillance des milieux politiques, syndicaux, associatifs et religieux afin d'y déceler des menaces à l'ordre social et politique. Ce rapport va également soulever des difficultés exogènes dûs à l'impossibilité matérielle de surveiller individuellement chaque personne présentant des signes de radicalisation. Cette réforme va abandonner tout le pan de la surveillance concernant les associations et mouvements, pour se concentrer uniquement sur la surveillance des individus susceptibles de basculer dans la violence ou l'ayant déjà fait. Ce découpage artificiel de la surveillance va être à l'origine de nombreuses défaillances des services de renseignement. La réforme va induire une transformation du regard porté sur l'islam politique.

Avant 2008, ces services travaillaient autour de deux préoccupations majeures, d'une part le passage à la violence caractérisé par les départs vers les zones de guerre, et d'autre part le communautarisme caractérisé par un repli identitaire d'essence religieuse et hostile aux institutions. Cette réforme implique donc une surveillance mettant davantage l'accent sur le passage à la violence. De ce fait, la détection précoce ne peut plus être assurée, tout comme la prise en charge des personnes prêtes à passer à l'acte violent. En terme de détection, 50% des personnes signalées sont inconnues des services de la DCRI. Le rapport de 2013 dresse donc un portrait des « *nouveaux visages* » et des « *nouvelles configurations du terrorisme djihadiste* » en voie d'individualisation et de dissémination sur le territoire français. Les lacunes du cadre juridique y sont également exposées, notamment les infractions existantes, telle que « *l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste* », qui ne permettent pas aux magistrats d'incriminer le nombre croissant de comportements qu'ils estiment préoccupants et inquiétants<sup>20</sup>. Ces qualifications juridiques existantes ne sont pas applicables à un seul individu, et la charge de la preuve, pour qualifier un tel comportement, est matériellement difficile à constituer. Il faut apporter la preuve « *d'échanges opérationnels* », ce qui n'est pas possible dans le cas de la radicalisation solitaire par le biais d'Internet. Suite à ces constats, la réforme du 9 mai 2014 procède à un redécoupage des services de

---

<sup>18</sup> Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement. <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1022.pdf>

<sup>19</sup> Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45

<sup>20</sup> SÈZE, Romain. 2019. *Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire*. Paris, France: Éditions du Seuil.

renseignement policier afin de pallier les défaillances identifiées. Les effectifs vont être regroupés et mélangés au sein de deux nouveaux services :

- La Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSJ) qui remplace la Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI).
- Le Service Central du Renseignement Territorial (SCRT) qui remplace la Sous Direction de l'Information Générale (SDIG).

La lutte contre le terrorisme « à la française » est ancrée dans une logique répressive et il n'est pas encore question de pratiques dites douces, comme au Danemark. L'administration française continue d'utiliser les méthodes déjà existantes en les développant plutôt que d'en inventer de nouvelles plus coûteuses<sup>21</sup>. Ce n'est qu'à la fin du mois d'octobre 2013 que le terme de radicalisation sera utilisé pour la première fois en public par le Premier Ministre, Jean Marc Ayrault. Cela marque l'ancrage sur l'agenda public de ce nouveau problème public : la réflexion sur la prévention des phénomènes de radicalisation est alors lancée. C'est également lors de cette année que le SGDSN va se voir confier un rapport sur la situation du radicalisme en France. Des programmes consacrés à la radicalisation vont être intégrés à l'École Nationale Supérieure de Police (ENSP) et à la protection judiciaire de la jeunesse. Pourtant, cette thématique n'est pas nouvelle pour le SGDSN qui avait déjà rédigé un Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme en 2006<sup>22</sup>. Dans ce rapport, le SGDSN s'inspire des politiques de lutte contre la radicalisation mise en oeuvre au Danemark et au Royaume-Uni. Il propose notamment de promouvoir une culture de la prévention en sensibilisant les citoyens à la détection des comportements suspects, et de mobiliser leurs signalements via la création d'une plateforme téléphonique. Puis, de consolider la lutte contre toutes les formes de discrimination de manière à prévenir les dérives extrémistes. Et enfin, de bâtir une campagne de contre-discours de manière à promouvoir la cohésion sociale autour des valeurs démocratiques, et de contrer l'idée de guerre de civilisations qu'exploite la propagande djihadiste. Si ces propositions n'ont pas été approuvées au moment de leur publication, elles n'en demeurent pas moins pertinentes au regard de l'évolution de la menace djihadiste. Elles témoignent également de la force de proposition dont peut faire preuve l'administration, et rompt avec cette image d'une lourde machine exécutive des problèmes publics. Le SGDSN a constitué un lieu de réflexion et d'anticipation des problèmes publics en matière de sécurité.

C'est néanmoins le rapport JOUNOT qui va servir de base au tout premier plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes du 23 avril 2014. Ce rapport a été rédigé par Yann JOUNOT lorsqu'il était directeur de la protection et de la sécurité de l'État au SGDSN. Il a été remis au Premier Ministre le 30 octobre 2013<sup>23</sup>. Il explique que la France reste très démunie pour identifier les jeunes radicaux et demeure l'un des seuls pays européens à conserver une approche uniquement répressive sans contrepartie préventive. Premièrement, le rapport fait le constat que le phénomène, encore limité, risque d'acquiescer une dangereuse ampleur. Ensuite, il établit le profil des personnes attirées par le djihadisme, soient de jeunes hommes affectés par des inégalités économiques et sociales, c'est-à-dire notamment la jeunesse des années 1980 qui

---

<sup>21</sup> SÈZE, Romain. 2019. Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire. Paris, France: Editions du Seuil.

<sup>22</sup> <https://www.vie-publique.fr/rapport/28148-france-face-au-terrorisme-livre-blanc-sur-la-securite-interieure>

<sup>23</sup> Rapport de Prévention à la radicalisation du 30 octobre 2013 <https://static.mediapart.fr/files/2016/01/12/295128767-rapport-JOUNOT.pdf>



incarnerait potentiellement l'ennemi intérieur<sup>24</sup>. Enfin, cet attrait pour la violence correspond à de nouvelles formes de terrorisme qui remettent en question les capacités d'action des institutions de justice et de sécurité. Les agents du SGDSN préconisent donc une action interministérielle et une mise en oeuvre stratégique globale en matière de radicalisation. « *Or, la volonté de dessiner un « modèle global » en lieu et place du bricolage des services spécialisés suppose un décentrement par rapport à la situation antérieure. Il s'agit d'impliquer dans la « prévention de la radicalisation » des acteurs qui jusque-là n'y participaient pas en tant que tels. De là l'idée de mobiliser autour du préfet l'ensemble des services déconcentrés de l'État, l'éducation nationale, la justice, les collectivités territoriales, les associations de victimes et même des responsables du culte musulman. La référence au programme britannique CHANNEL est explicite, mais se coule dans des dispositifs nationaux préexistants : ceux de la prévention de la délinquance.* »<sup>25</sup> Le rapport propose de faire un parallèle entre radicalisation et délinquance de manière à utiliser les dispositifs de droit commun existants. Les actions de prévention de la radicalisation vont donc être inscrites dans la stratégie nationale de prévention de la délinquance. En d'autres termes, le phénomène croît mais en raison du caractère diffus de la menace, le travail de détection réalisé jusqu'ici par les services de renseignement est rendu de plus en plus difficile. Cela pose de nouveaux défis quant au traitement de ces individus. L'enjeu étant de développer des réponses complémentaires à l'approche strictement sécuritaire. L'approche répressive insuffisante, car inadaptée pour endiguer la menace terroriste, n'est plus de nature à faire face au défi que présente les évolutions du terrorisme.

## **Chapitre 2ème - Le fonctionnement des politiques publiques de lutte contre la radicalisation adaptées aux enjeux du terrorisme contemporain.**

Après avoir dressé une présentation des cadres institutionnels et des contextes politiques au Danemark et en France, il convient à présent de comparer les différentes approches pour lesquelles ont opté les gouvernements respectifs. Il s'agira donc de partir de différents constats tirés des recherches sur les politiques publiques de lutte contre la radicalisation. Le premier constat étant que les politiques publiques de lutte contre la radicalisation au Danemark sont caractérisées par la dimension sociale de la prévention et de la relative précocité dans leur mise en oeuvre. En comparaison de la France, qui a opté plus tardivement pour une prévention de la radicalisation s'inscrivant dans un cadre répressif. Le second constat portant sur la problématique de la laïcité dans l'élaboration de la contre-radicalisation. Et enfin le dernier constat portant sur un système de contre-radicalisation organisé de manière uniforme au Danemark en comparaison d'un modèle éparse en France. Cependant, il convient d'abord de présenter un état des lieux des profils sociologiques recensés comme plus sensibles au djihadisme, dans les deux pays, afin de mieux comprendre le développement des politiques publiques qui ont été mises en oeuvre pour y faire face.

---

<sup>24</sup> « La France sera peut-être le théâtre de la nouvelle génération de djihadiste » *Le Monde*, 22 mars 2021

<sup>25</sup> Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45

- **État des lieux des départs dans la zone irako-syrienne et des profils des individus signalés comme personnes radicalisées.**

Le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes adopté en avril 2014, en France, a pour objectif principal d'empêcher les déplacements, et principalement, les départs dans les filières irako-syriennes qui se multiplient. Dans un rapport, datant du 2 juin 2015, fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes<sup>26</sup>, il est établi que le « *nombre des Français ou résidents français concernés par les filières irako-syriennes connaît depuis 2013 une constante augmentation*<sup>27</sup>. *Les djihadistes quittant la France rejoignent principalement les rangs de Daech et, dans une moindre mesure ceux de Jabhat Al-Nosra, organisation affiliée à Al-Qaida.* » Dans les chiffres communiqués par le Ministère de l'Intérieur, le 26 mai 2015, 1704 individus ont été recensés, ce qui représente un triplement depuis janvier 2014. Ce nombre se décortique en plusieurs situations, et parmi ces individus :

- 457 se trouvent en Syrie ou Irak, dont 137 femmes et 80 mineurs dont 45 sont des filles.
- 320 se trouvent en transit entre la France et la Syrie.
- 278 ont été détectés comme repartis de la zone, dont 213 sont de retour en France.
- 105 sont présumés morts, dont 8 au cours d'opération suicide.
- 2 sont détenus en Syrie.
- 521 ayant des projets de départ.

Le rapport souligne que l'ampleur de la menace terroriste djihadiste est sans commune mesure avec ce qu'elle avait pu représenter dans les années 1990 à 2000 avec les filières afghanes, bosniaques ou tchéchènes. Aussi, selon les professionnels auditionnés par la commission d'enquête, il est fort probable que toute l'ampleur du phénomène ne soit pas reflétée dans ces chiffres. Par exemple, des individus qui ne figurent pas sur les listes des départs sont pourtant remis aux autorités françaises par la Turquie. En comptabilisant le nombre de départs sur zone, de décès, ou de détentions, la France se trouve en première place du classement des pays européens. Elle est suivie par le Royaume-Uni, avec 700 départs, l'Allemagne, avec 600 départs, et la Belgique, avec environ 250 départs. Le Danemark ne figure pas dans la tête de liste mais dénombre 170 départs pour cette même période. Néanmoins, les comparaisons internationales sont limitées car les méthodes de recensement du nombre de « combattants étrangers » ne sont pas harmonisées au niveau européen. Ce décompte dépend avant tout des moyens de détection dont disposent les États, et de leur volonté de partager ces données sensibles. Cet écart entre les chiffres français et les chiffres danois explique potentiellement la divergence de leur stratégie dans l'appréhension de la radicalisation. Il est certainement plus aisé de mettre en place une approche douce et individualisée lorsqu'il y a peu de personnes à traiter. En outre, lorsque les bénéficiaires de ces programmes sont plus nombreux, on ne peut sans doute pas leur accorder la même attention.

En ce qui concerne les individus ayant été signalés comme radicalisés, le CNAPR a établi une absence de profil type. En effet, 75% des signalements sont des majeurs, dont 35% sont des femmes, et 25% des mineurs, dont 56% sont des jeunes filles. Sur le total des personnes signalées, 41% concernent les individus convertis à l'islam. Cependant, là aussi l'interprétation des chiffres doit s'effectuer avec prudence, ils ne concernent que celles ayant été signalées. Sont donc exclus de

---

<sup>26</sup> Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, du 2 juin 2015. Président, Eric CIOTTI. Rapporteur Patrick MENNUCCI : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r2828.asp>

<sup>27</sup> Annexe 1

ces chiffres les sujets radicalisés non signalés. Le nombre de femmes et de filles parmi les chiffres s'expliquent certainement par l'attention plus soutenue que les familles leurs portent en comparaison des hommes et des garçons. Aussi, la part des individus nouvellement convertis est surreprésentée en comparaison des personnes issues de familles de culture arabo-musulmane, parce que ces populations utilisent moins le dispositif de signalement.

Le Danemark, ayant enregistré nettement moins de départs pour la zone irako-syrienne que la France, n'a pas mis à disposition un état des lieux des profils sociologiques des radicalisés identifiés aussi précis. Cependant, dans ces deux pays, les personnes radicalisées sont en grande majorité, soit 76% en France<sup>28</sup>, des individus appartenant à la deuxième ou troisième génération issue de l'immigration ou convertis au début des années 2000<sup>29</sup>. En terme de géographie, ces individus sont majoritairement des citoyens vivant dans les quartiers pauvres des grandes métropoles.

## **Partie 1 - Une prévention de la radicalisation en France mise en place dans un cadre répressif associé à la délinquance, face à un modèle danois de prévention inscrit dans une dimension sociale.**

- **Le modèle phare de la ville d'Aarhus, archétype de la dimension sociale du modèle danois, en comparaison d'un renforcement des mesures sécuritaires en France.**

En 2014, le Danemark, considéré comme un pionnier en la matière, a ouvert son programme phare de déradicalisation et de réhabilitation de djihadistes intitulé « *l'Exit programme* ». Il se développe autour de l'Infohus qui est la maison de l'information ouverte en 2010 dans la ville d'Aarhus. Le but étant d'établir un contre-discours et de déconstruire les grands récits qui structurent la propagande djihadiste. Il permet aussi de conseiller les jeunes radicalisés et d'inciter les « combattants » partis en Syrie et en Irak à rentrer au Danemark. La partie opérationnelle est confiée à des équipes de services sociaux, de la protection de la jeunesse en coopération avec la police, qui constitue la force motrice en matière de réintégration. En effet, c'est elle qui confie aux travailleurs sociaux les dossiers des individus radicalisés nécessitant une prise en charge. L'infohus est également un centre d'information à destination de toutes les personnes souhaitant disposer de renseignements sur l'extrémisme. Il est possible de la contacter via un numéro vert 24h sur 24<sup>30</sup>. Grâce à cette organisation, 160 cas ont été signalés entre 2010 et 2015, et 19 mentorats individualisés ont été mis en place. Concernant les djihadistes de retour de la zone irako-syrienne, ils ont été obligés de se présenter à la police pour y effectuer un interrogatoire, de manière à évaluer le risque sécuritaire qu'ils pouvaient représenter pour la société. Sur 16 djihadistes revenus en 2015 à Aarhus, 10 d'entre eux ont participé à ce programme pilote de déradicalisation. Parmi eux, trois ont demandé de l'aide pour changer d'environnement social ou déménager dans une autre ville afin de s'éloigner des milieux extrémistes. Les sept autres ont poursuivi le projet et ont pu bénéficier d'une aide pour l'emploi ou réintégrer une école. Seulement un cas est considéré comme un échec.

---

<sup>28</sup> Le Monde 21 mars 2021 « La France sera peut-être le théâtre de la nouvelle génération djihadiste » Voir annexe 2.

<sup>29</sup> EL DIFRAOUI, Asiem, et UHLMANN, Miena. « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois. » *Politique étrangère*, avril 2015.

<sup>30</sup> T. Agerschou, « Preventing Radicalization and Discrimination in Aarhus », *Journal for Deradicalization* (JD), n° 1, hiver 2014-2015, p. 6.



Ce modèle a donc été étendu, et toutes les municipalités danoises disposent aujourd'hui d'une infohus. Cependant, en ce qui concerne le retour des djihadistes des zones de combats, seule la ville d'Aarhus est qualifiée pour leur prise en charge.

L'approche danoise de contre-radicalisation est remarquable par le degré de coopération qu'elle a su instaurer entre la société civile et les services étatiques. Elle intègre notamment la marginalisation socio-économique et la faible représentation politique des jeunes immigrés des deuxième et troisième générations, et permet ainsi d'éviter la stigmatisation des communautés arabo-musulmanes grâce à des mesures sensibles et individualisées<sup>31</sup>. Néanmoins, cette approche, aussi remarquable soit elle, n'a pas permis d'empêcher les attaques terroristes qui ont frappés Copenhague en 2015. Le passage d'un Gouvernement social-démocrate, qui a mis en place le modèle, à un Gouvernement dirigé par le parti populaire danois en 2015 a sensiblement modifié la tendance.

En France, après la découverte de l'aggravation des départs dans la zone irako-syrienne, le Gouvernement a opté pour un renforcement des forces de surveillance par la mise en oeuvre de l'état d'urgence, en novembre 2015, et l'intensification immédiate des frappes en Syrie. Le durcissement de ces mesures répressives ne va pas s'avérer suffisant et adapté à la menace que présente la radicalisation djihadiste pour la sécurité nationale.

- **L'insuffisance du cadre législatif français face à la problématique de l'autoradicalisation et du « loup solitaire ».**

Après les attentats de Toulouse perpétrés par Mohammed Merah en 2012, le directeur de la DCRI, Bernard SQUARCINI, décrit le terroriste comme un jeune s'étant autoradicalisé en prison, ayant agi seul et sans rattachement à une quelconque organisation<sup>32</sup>. De même, l'ancien juge antiterroriste Jean-Louis BRUGUIÈRE souligne la difficulté d'identifier les individus dont la socialisation militante s'opère sur Internet, sans forcément s'inscrire dans des réseaux identifiés, repérables et structurés<sup>33</sup>. La problématique de l'autoradicalisation vient donc se heurter à une législation française essentiellement prévue pour condamner « *l'association de malfaiteurs* » à « *la préparation d'un acte terroriste* ». Cette qualification suppose un lien de rattachement entre l'individu ayant commis l'attentat et une organisation ou un réseau. De plus, la qualification de l'infraction en acte terroriste suppose de matérialiser le projet en apportant la preuve de la préparation de celui-ci. Il en va de même pour les départs en Syrie. Afin d'interpeller un individu, il faut pouvoir apporter la preuve que le suspect va effectivement rejoindre un groupe terroriste et non une association humanitaire ou un groupe de rebelles. Ce sont pour ces raisons qu'en 2014, avec le plan d'action contre la radicalisation violente et les filières terroristes, le Gouvernement décide de renforcer l'appareil juridique destiné à appréhender les personnes radicalisées. D'abord, la loi vient durcir les peines applicables pour apologie et incitation au terrorisme sur Internet, car ces activités n'étaient encadrées que par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Cette nouvelle législation permet de retirer, de bloquer et de référencer les sites Internet faisant l'apologie du

---

<sup>31</sup> EL DIFRAOUI, Asiem, et UHLMANN, Miena. « Prévention de la radicalisation et déradicalisation : les modèles allemand, britannique et danois. » *Politique étrangère*, avril 2015.

<sup>32</sup> *Le Monde*, 23 mars 2012. [https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/03/23/toulouse-les-revelations-du-patron-du-renseignement\\_1674664\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/03/23/toulouse-les-revelations-du-patron-du-renseignement_1674664_3224.html)

<sup>33</sup> *Le Figaro* du 21 mars 2012 <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/03/21/01016-20120321ARTFIG00416-les-filieres-afghanes-ne-sont-pas-toutes-purgeses.php>

terrorisme. Ensuite, la loi permet l'interdiction de sortie de territoire à destination des candidats au djihad. Enfin, elle instaure l'incrimination « *d'entreprise individuelle terroriste* » destinée à lutter contre lesdits « *loups solitaires* ». Selon Romain SÈZE<sup>34</sup>, cette nouvelle incrimination n'a donné lieu qu'à de rares peines d'emprisonnement et permettrait de réprimer plus facilement la phase préparatoire de l'acte terroriste. L'auteur souligne également que le caractère novateur de ces actes commis par les « *loups solitaires* » est discutable. Les enquêtes ont révélé par la suite qu'il y avait systématiquement un rôle joué, à un moment donné, par des réseaux physiques d'organisations terroristes dans la préparation des attentats. L'itinéraire de la radicalisation s'inscrit donc toujours dans un milieu, un processus d'individualisation du djihad encouragé par une démarche stratégique des organisations. Cette stratégie avait été révélée par Al-Qaida et l'organisation État Islamique dans la vidéo envoyé au Danemark après la re-publication des caricatures de Mahomet en 2008. Elle a vocation à susciter des démarches autonomes par le biais de réseaux sociaux ou d'autres moyens de communication, pour encourager les personnes radicalisées dans les pays occidentaux à commettre des attentats sur le sol national de leur propre pays. Cette stratégie se traduit, dans les faits, par la diffusion d'une propagande dans la langue des pays ciblés en empruntant les codes de la jeunesse locale, afin de constituer les sources d'inspirations d'une menace diffuse. La série d'attentats qui a frappé la France en 2015 en est la preuve : les frères Kouachi et Amedy Coulibaly n'ont pu mener une action coordonnée que par le biais de réseaux ayant organisé de telles attaques, tout en attribuant les bénéfices symboliques à d'Al-Qaida et à l'État Islamique.

Ces constatations mettent donc en lumière de nouveaux types de problèmes, ou du moins affinent celui de la radicalisation dans les pays occidentaux. En effet, ces organisations disposent d'une stratégie qui cible les populations à la psychologie plus sensible, tels que les adolescents ou les jeunes adultes descendants d'immigrés ou sensibilisés à la culture arabo-musulmane. La stratégie gouvernementale de contre-radicalisation doit donc être centrée sur le recours à des psychologues afin de déradicaliser puis désengager ces jeunes. Aussi, la découverte de la stratégie mise en place par les groupes terroristes soulève la question du statut de ces jeunes individus tombés dans la radicalisation. Sont-ils eux-mêmes des terroristes en devenir ou des victimes du terrorisme ?

La stratégie danoise de contre-radicalisation mise en place dans les années 2010-2014 semble donc bien plus adaptée à la nature du problème qui est davantage psychologique, psychique et générationnelle, que la stratégie française purement répressive. Les jeunes radicalisés suivent un cheminement de rupture avec la société et le droit. Des mesures purement juridiques n'ont donc pas d'effet sur ces individus. La stratégie danoise, en permettant aux personnes radicalisées de réapprendre le fonctionnement de leur société d'appartenance originelle, agit directement au coeur du problème. En réintégrant les codes de la société, ces individus seront aptes à être réinsérés sans constituer de danger potentiel pour la sécurité publique. En faisant prendre conscience à ces personnes de la gravité de leur situation et en les accompagnant dans une reconversion, on s'assure de leur bonne réintégration. Si les évaluations du système danois ne sont pas accessibles au public, ou le sont uniquement en version danoise, le Radicalisation Awareness Network (RAN), dans son rapport de 2019<sup>35</sup>, décrit précisément comment fonctionne les systèmes du réseau PSP (Police, services sociaux et psychiatrie) et du système SSP qui établit une collaboration locale entre les

---

<sup>34</sup> SÈZE, Romain. 2019. Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire. Paris, France: Editions du Seuil.

<sup>35</sup> RAN collection Approches et Méthode, « *Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent. Approche impliquant différents services.* » Edition 2019.

écoles, les services sociaux et la police. De manière moins officielle, la série « Kalifat »<sup>36</sup> dépeint le fonctionnement du système suédois de lutte contre la radicalisation, proche du système danois, tout en présentant les différentes phases psychologiques caractéristiques de l'embrigadement opéré par l'organisation terroriste Daech. Elle cible des adolescentes en Suède et tente de les attirer dans les rangs des combattants étrangers à Raqqa, en Syrie. Cette série met en lumière l'utilisation de la propagande par des membres de Daech qui travaillent comme éducateurs dans les lycées. La proximité avec les élèves leur permet de recruter facilement des adolescents pour commettre des attentats ou partir en Syrie. Le fonctionnement des services de sécurité, de renseignement et des services sociaux pour lutter contre ce fléau y est abordé. Elle appréhende également la problématique du retour des citoyens européens partis rejoindre les rangs de Daech souhaitant retourner dans leur pays d'origine. On peut mettre en parallèle « Kalifat » avec le film français « le ciel attendra » sorti en 2016<sup>37</sup>. Ce film dépeint le phénomène de l'embrigadement et du travail des autorités pour aider les familles et les adolescentes radicalisées en France. On peut y apercevoir la figure française de l'approche sociale danoise de contre-radicalisation, Dounia BOUZAR, qui y joue son propre rôle.

Connue comme la « *Madame Déradicalisation* » du Gouvernement de 2014 à 2016, cette anthropologue française, ancienne éducatrice auprès de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), a créé puis dirigé le centre de prévention contre les dérives sectaires liées à l'islam (CPDSI)<sup>38</sup>. Son travail a notamment consisté à alerter les pouvoirs publics sur les profils des individus partis sur zone. Elle démontre que ce sont avant tout des mineurs, autrement dit des personnes vulnérables, que l'État a la responsabilité de protéger. Elle se fait connaître par le biais d'une lettre et d'une vidéo à destination du Premier Ministre en 2014, dans lesquelles elle alerte sur la diversification des profils sociaux touchés par la radicalisation, pour démontrer que le problème concerne l'ensemble de la société. Elle pousse également le Gouvernement à inclure les parents dans la catégorie des personnes à protéger comme victimes du terrorisme. Dans un premier temps, les pouvoirs publics sont réticents aux propositions de Dounia BOUZAR, car il est difficile pour eux de concevoir une politique de prévention à la radicalisation à destination des familles. Ils s'interrogent sur le moment à partir duquel considérer que les pratiques et les croyances des individus relèvent d'un processus de radicalisation, sachant qu'il n'existe pas de définition unanime du phénomène. Dounia BOUZAR va collaborer avec les pouvoirs publics de manière à qualifier de « dérives sectaires » certaines pratiques et croyances afin de les identifier et de rendre plus perceptible ce problème. Le terme de « dérives sectaires » sera d'ailleurs repris dans le rapport JOUNOT. Se pose également la problématique suivante : à partir de quand ces pratiques peuvent-elles devenir un objet d'action publique sachant que la liberté religieuse est protégée constitutionnellement ?

---

<sup>36</sup> « Kalifat », série suédoise créée par Wilhelm Berhman et réalisée par Goran Kapetanovic diffusée en 2020.

<sup>37</sup> « Le ciel attendra », film français créé par Marie-Castille Mention-Schaar et réalisé par Marie-Castille Mention-Schaar et Emilie Frèche, sorti en 2016.

<sup>38</sup> *Le Monde*, 24 février 2017 [https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/23/vents-contraires-pour-mme-deradicalisation\\_5084078\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/23/vents-contraires-pour-mme-deradicalisation_5084078_3224.html)

## **Partie 2 - La laïcité comme composante distinctive des contre-discours, éléments essentiels des politiques publiques de lutte contre la radicalisation en France et au Danemark.**

- **Une conception de la laïcité différenciée impactant la perception de la radicalisation comme problème public et les solutions pour y remédier.**

La France et le Danemark ont une conception très différente de la laïcité et de la religion. C'est pour cette raison que leurs politiques publiques en matière de lutte contre la radicalisation vont autant différer dans leur approche du problème public. Cette raison explique également l'écart temporel entre la mise en place de ces politiques au Danemark puis en France. En effet, lors du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) de l'UE du 30 novembre 2009, consacré à la stratégie antiterroriste<sup>39</sup>, les autorités françaises ont affirmé estimer que « *les mesures de « déradicalisation » sont contraires à leur doctrine qui considère que la pratique religieuse relève de la sphère privée des individus, et que prendre en considération le discours radical aboutirait à en reconnaître la légitimité religieuse.*<sup>40</sup> ». Le Danemark, à cette époque, avait déjà mis en place des programmes de contre-discours élaborés par des imams. Leur perception différente de la laïcité va également jouer un rôle prépondérant dans la prise en charge du problème. Elle sera répressive en France, contrairement au Danemark qui l'envisage de manière sociale et protectrice. Les mesures de mobilisation des enseignants dans le repérage des esprits fragiles et l'établissement de partenariats entre école et service de renseignement soulève, par exemple, de vives objections en France. En effet, la complexité de la radicalisation provient de sa forme. Elle est caractérisée par un engagement politique violent, reposant sur des croyances et des pratiques religieuses extrémistes mêlées au processus de politisation. La complexité, pour les autorités françaises, dans le traitement de la radicalisation, en tant que problème public, est le fait qu'elle se situe au croisement du champ politique et du champ religieux. La question de la laïcité est donc au coeur de l'agenda politique.

Le principe de laïcité en France repose sur la loi de 1905, dite loi de séparation de l'Église et de l'État. La laïcité se traduit comme la séparation de l'État et des organisations religieuses au profit d'une liberté de religion pour les citoyens et d'une neutralité de l'État, des collectivités territoriales et des services publics vis-à-vis de celle-ci. Cependant, cette loi de 1905 ne met pas totalement fin à l'existence d'une politique religieuse gérée par l'État français. Les actions de l'État, envers le culte de l'islam, ne sont jamais dénuées d'intérêts politiques, ni d'une volonté d'influer sur la structuration du culte musulman. Il faut impérativement faire une distinction entre l'islam, qui est une pratique religieuse, et l'islamisme radical qui est un courant politique extrémiste. Les mouvements islamistes, dans les pays arabo-musulmans, réclament la mise en place d'un état islamique, c'est-à-dire une remise en cause du droit positif, considéré comme un héritage colonial, au profit de la charia, qui est un droit religieux dont la jurisprudence est issue du canon musulman. Le canon musulman est composé de deux textes que sont le Coran, qui constitue les paroles de Dieu, et la sunna prophétique, qui représente les paroles attribuées au prophète servant de jurisprudence<sup>41</sup>. Ce sont pour ces raisons que, dans un premier temps, les arguments religieux sur

---

<sup>39</sup> Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45.

<sup>40</sup> *Approche française du phénomène de radicalisation*. Dactylographié, octobre 2009, p.3.

<sup>41</sup> Cours de « religions, espace public et mobilisations » dispensé par Madame Le Professeur S. Jouanneau à l'IEP de Strasbourg, 2021.

lesquels reposent la propagande djihadiste vont être inaudibles pour les pouvoirs publics français, en vertu du principe de laïcité. En France, cela se traduit donc par le manque de discours religieux alternatifs, et de rares participations des responsables religieux de confiance aux travaux locaux des préfets. Au Danemark, la perception du problème public est tout à fait différente. Dès la mise en place du premier plan de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, qu'il soit politique ou religieux, l'État va élaborer un système de coopération multi-acteurs et multi-agences entre tous les services concernés par le problème, c'est-à-dire les services de police, de renseignement, les services sociaux, le système de santé et le système scolaire. Les échanges d'informations étant règlementés par le Danish Administration Justice Act<sup>42</sup>. L'approche danoise repose donc sur la collaboration.

Si la pratique du recours aux imams dans la production de contre-discours est répandue au Danemark, ce n'est pas encore tout à fait le cas de la France. La question de la formation des imams de France, des financements des mosquées et du dialogue religieux constituent un problème pour les autorités. Néanmoins, cette solution apparaît de plus en plus inévitable. Les parents de confession musulmane ayant décelé des comportements suspects chez leurs enfants vont en effet, dans la plupart des cas, contacter leur imam pour leur faire part de leurs inquiétudes plutôt que de contacter les autorités via le numéro vert Stop Djihadisme, mis en place par le CNAPR en 2014. L'imam représente une figure de confiance et de conseil. C'est la raison pour laquelle l'associer aux politiques publiques de lutte contre la radicalisation serait un véritable atout, particulièrement dans l'élaboration de contre-discours. Le jeudi 20 février 2020 s'est d'ailleurs tenu le colloque des imams d'Europe sur le thème de lutte contre la radicalisation auquel le Ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner a été convié<sup>43</sup>. Les organisateurs de cet évènement avaient annoncé que leurs travaux feraient l'objet d'un livre blanc. Ce document qui a été remis aux autorités politiques et culturelles européennes le 1er octobre 2020.

- **Les recommandations du RAN pour élaborer une stratégie de contre-discours adaptée au public visé.**

Dans le document d'analyse du RAN du 15 octobre 2018 est développé une stratégie d'élaboration de contre-discours et de récits alternatifs, en collaboration avec les communautés locales. Il est conseillé aux autorités d'inclure les communautés locales dans l'élaboration des contre-discours comme l'illustre cet extrait. « *Leur proximité avec le public cible, leur crédibilité en tant que porte-parole locaux et leur capacité à parler avec émotion des problèmes locaux contribuent dans une certaine mesure à améliorer la transmission et la rétention des messages qui sont au coeur du changement des attitudes et des comportements. Il est probable qu'en tant que modèles de comportement, les publics cibles seront plus à même de s'identifier aux individus locaux, dans la mesure où ils pourront faire un rapprochement entre leurs messages et leurs expériences, et leur propre vie, ce qui aura un impact positif sur le changement de comportement. [...] les imams de la mosquée locale peuvent établir des liens avec le public cible pour différentes raisons, et vice versa. Raconter sa propre histoire et partager ses propres expériences est un bon moyen de procéder dans le cadre d'un contre-discours ou d'un récit alternatif qui peut permettre aux voix locales de montrer de quelle manière elles ont surmonté les difficultés, résolu des griefs ou ont réagi aux tentatives extrémistes de radicalisation, renforçant ainsi la sympathie et la confiance*

---

<sup>42</sup> DISS report 2015 « An introduction to the danish approach to countering and preventing extremism and radicalization. »

<sup>43</sup> <https://www.la-croix.com/Religion/imams-europeens-face-radicalisation-2020-02-20-1201079493>



*et les autres facteurs de résilience chez le groupe cible. Conseil important : les communautés locales constituent de grandes sources naturelles de résilience. Dans vos campagnes, efforcez-vous de valoriser les ressources qui existent dans la communauté (groupes de jeunes, écoles et lieux de culte) en lançant de forts appels à l'action. Le partenariat avec les communautés locales vous aidera également à trouver les bons messagers pour votre contre-discours ou votre récit alternatif. De surcroît, il faut reconnaître que les acteurs informels, tels que les membres de la famille, les pairs et les entraîneurs sportifs ou imams définis comme des « parties prenantes sans mandat formel pour mener la lutte contre l'extrémisme violent et agissant sans relation formelle avec le gouvernement » ne se trouvent que localement. Faire appel à ces ressources hyperlocales dans la définition de votre public cible est essentielle pour en assurer l'efficacité. <sup>44</sup> »*

Une autre manière d'élaborer des contre-discours, développée dans le document du RAN, est la figure de *Jamal al-Khatib* qui est une campagne de récits alternatifs diffusée sur Internet. Ces récits authentiques vise à contrer la propagande et l'idéologie djihadiste, au moyen des méthodes du « travail de rue en ligne » ciblant les jeunes vulnérables à l'extrémisme et les jeunes réceptifs à la notion de prévention. Ce projet a été développé en Autriche par l'ONG « TURN - Association pour la prévention de la violence et de l'extrémisme ». De nombreux acteurs ont été mobilisés sur le projet, notamment des cinéastes, des éducateurs, des spécialistes des études islamiques, des gestionnaires numériques, des jeunes d'origine musulmane désireux de s'engager dans la lutte contre le fanatisme djihadiste et des jeunes ayant eux-mêmes quitté le mouvement. Le personnage de *Jamal al-Khatib* permet de lutter contre la propagande djihadiste sur son terrain de prédilection, Internet qui constitue un lieu virtuel important du monde des jeunes générations. Concrètement, plusieurs court-métrages sont en libre accès sur Internet et servent notamment aux professionnels qui les diffusent dans les écoles, comme c'est le cas dans le système SSP au Danemark.

## **Chapitre 3ème - Des systèmes organisationnels de lutte contre la radicalisation différents mais compatibles.**

### **Partie 1 - Le modèle danois transposable aux collectivités territoriales françaises.**

- **Le modèle du système SSP danois de sensibilisation des jeunes pourrait être importé en France.**

Le système SSP danois est une collaboration locale entre les écoles, les services sociaux et la police. Il vise à organiser des actions locales et municipales de prévention de la criminalité en faveur des enfants et des adolescents, voire des familles. Ce système a été élaboré en 1977 au moment de la nomination du comité central SSP par le Conseil danois de prévention de la criminalité. Il est aujourd'hui décliné dans toutes les municipalités danoises, qui ont une relative liberté quant à l'organisation des relations entre les différentes autorités précitées. Cependant, la structure de l'organisation SSP est la même dans toutes les municipalités. Cette base se compose des trois organes centraux que sont les écoles, les services sociaux et la police. La législation danoise dispose que le système scolaire, le système social et la police ont une place importante en matière de prévention de la criminalité auprès des jeunes. Ce programme s'inscrit donc dans une logique d'éducation et de bien-être des plus jeunes membres de la société. Du point de vue

---

<sup>44</sup> Document d'analyse du RAN « élaborer des contre-discours et des récits alternatifs en collaboration avec les communautés locales » 15/10/2018 page 9

organisationnel, la collaboration du SSP fonctionne à trois niveaux. D'abord le niveau politico-stratégique comprenant les représentants des plus hautes autorités du programme, tels que les hauts gradés de la police, les maires et autres partenaires stratégiques au niveau régional-local, dans le but d'élaborer des stratégies annuelles. Ensuite, le niveau de coordination qui comprend les conseils locaux, les coordonnateurs des autorités municipales et de la police locale qui sont responsables de la mise en oeuvre de la stratégie déterminée au niveau supérieur. Des consultants SSP sont également nommés afin d'assurer la liaison entre les niveaux de coordination et de mise en oeuvre. Enfin, le niveau de mise en oeuvre qui comprend les acteurs de terrain tels que les professionnels locaux des écoles, des services sociaux et de la police qui se réunissent régulièrement pour coordonner les actions pratiques en matière de prévention au niveau local. En parallèle de ces trois organes fondamentaux du système SSP, d'autres acteurs peuvent être mobilisés tels que des associations, des bailleurs sociaux ou des institutions culturelles<sup>45</sup>.

Ce système a été affiné au fil du temps et complété par d'autres programmes comme le PSP, qui est une coopération entre les services de police, les services sociaux et les services psychiatriques. Le KSP qui regroupe les services policiers, sociaux, pénitentiaires et de probation, ou le SSP+ destiné aux jeunes majeurs de 18 à 25 ans.

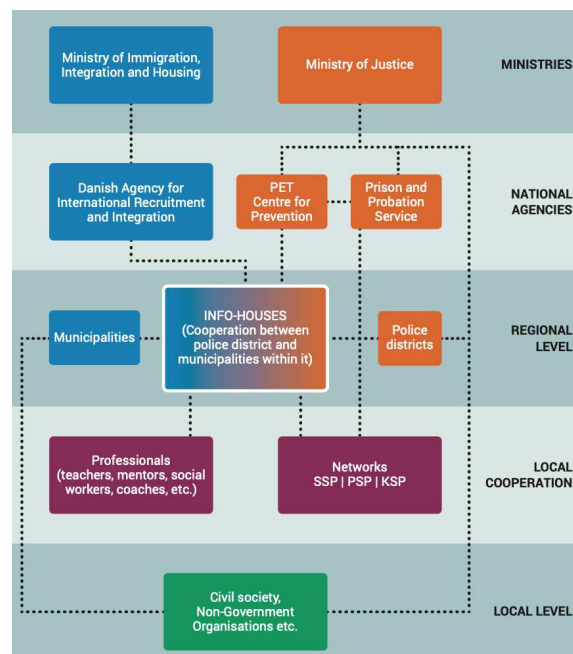
La collaboration propre au SSP a pour objectif d'identifier les facteurs de risque et les raisons qui prédisposent les comportements à risque, la délinquance, les crimes et la radicalisation des jeunes. Le SSP s'organise en différents volets. Il y a un volet préventif et un volet d'accompagnement et de soutien, dans une logique de protection de la vie de l'enfant et de son environnement quotidien. Les trois domaines prioritaires du réseau local sont :

- Les mesures de préventives générales qui visent des groupes d'âge ou des secteurs dans lesquels les comportements à risque sont susceptibles de se développer. Ces mesures se traduisent dans les faits par des ateliers, des leçons comportementales ou des activités récréatives dans les écoles et les associations dédiées à la jeunesse (sport, culture). Ces programmes sont également dispensés lors du soutien aux devoirs ou dans les centres de loisir des zones résidentielles vulnérables.
- Les efforts spécifiques qui mettent l'accent sur les groupes de jeunes ayant des comportements à risque connus. Sont proposés à ces jeunes des projets spéciaux, selon des méthodes ciblées en fonction du comportement, destinés à produire des bonnes pratiques.
- L'effort individuel qui constitue une prévention individualisée chez un jeune ayant un comportement particulièrement inquiétant et à risque, notamment ceux ayant déjà commis un crime et qui tenteront peut être de récidiver. Ce programme vise à détourner le jeune de la criminalité grâce à des mesures de traitement spécifiques, notamment des visites à domicile dans le but d'évaluer son environnement et d'impliquer ses parents. L'équipe qui s'occupe de ces visites est composée d'un agent de police préventive et d'un enseignant ou d'un travailleur social en fonction du degré de gravité que présente la situation. Un plan familial peut éventuellement être élaboré de manière à poursuivre les actions de prévention et d'accompagnement.

---

<sup>45</sup> RAN collection Approches et Méthode, « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent. Approche impliquant différents services. » Edition 2019.

Ce système SSP<sup>46</sup> n'a pas été spécifiquement créé pour la lutte contre la radicalisation, car sa date de création est antérieure, néanmoins il joue un rôle central dans la prévention chez les jeunes au Danemark. Des conseils SSP locaux et des réseaux spécialisés ont été développés dans le pays afin de repérer et traiter les signes de risque de radicalisation des jeunes et d'attachement aux idées et groupes extrémistes. Le système est considéré comme un pilier des plans d'action gouvernementaux contre la radicalisation et l'extrémisme. Si l'organisation du système est ancrée à l'échelle communale, il existe néanmoins une organisation nationale chargée de chapeauter tous les systèmes SSP intitulée *SSP Samrad*.



Selon le RAN<sup>47</sup>, la transférabilité globale du système n'est pas aisée car le système SSP constitue la structure centrale de tous les programmes de prévention, au Danemark, en vertu de la loi. Cependant, la France ayant une organisation territoriale décentralisée similaire à celle du Danemark, ce système pourrait tout à fait être reproduit, du moins sur le plan méthodologique. La compétence en matière de protection sociale de l'enfance et des familles appartient au département, en vertu de la loi NOTRé de 2015<sup>48</sup>. On peut donc tout à fait imaginer des partenariats entre les services sociaux départementaux et les polices municipales, dont le maire a la compétence, pour organiser des ateliers de préventions dans les écoles. En fonction de l'établissement scolaire, la compétence de la collectivité variera. S'il s'agit des lycées, la région sera compétente. Pour ce qui est des collèges, le département sera compétent. Enfin, concernant les écoles primaires ou les services de centre de loisir, la commune sera compétente. En France, la prévention de la radicalisation ne fait pas l'objet d'ateliers et de séminaires de prévention dans les établissements scolaires. Pourtant, des stages de premiers secours ou de prévention la consommation de drogues sont effectivement organisés. On pourrait, en ce qui concerne les mesures préventives générales, organiser des ateliers de prévention à la radicalisation sur le même fonctionnement que les ateliers déjà existants. Une première sensibilisation des jeunes au risque de radicalisation leur permettrait de détecter plus rapidement les premiers signes dans leur entourage, ou alors permettrait de les mettre en garde sur les dangers d'Internet et des réseaux sociaux, qui jouent un rôle prépondérant dans la diffusion de la propagande djihadiste. En ce qui concerne les jeunes en voie de radicalisation, de tels séminaires leur permettraient d'entendre des contre-discours ou des récits alternatifs nécessaires au processus de désengagement.

<sup>46</sup> Schéma « Main actors » T. Gemmerli et A. Hemmingsen dans <sup>46</sup> DIIS REPORT 2015 « An introduction to the danish approach to countering and preventing extremism and radicalization. » p. 17. Voir annexe 3.

<sup>47</sup> RAN collection Approches et Méthode, « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent. Approche impliquant différents services. » Edition 2019.

<sup>48</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République



- **L'approche multidisciplinaire visant à prévenir et lutter contre la radicalisation en France, en Côte-D'or (région Bourgogne-Franche-Comté), stratégie expérimentale calquée sur le modèle danois.**

Cette stratégie expérimentale de lutte contre la radicalisation mise en place en Côte-D'or, en 2014, s'apparente sur un certain nombre de points au système SSP danois. La stratégie de la Côte-D'or repose sur une approche multidisciplinaire qui rassemble différents acteurs. Le but étant de mettre en place une réponse personnalisée adéquate aux exigences individuelles de chaque cas d'espèce. Cette stratégie se développe sur trois niveaux :

- D'abord le niveau régional, avec une équipe interministérielle régionale de prévention de la radicalisation, qui doit permettre un accès égal aux outils et ressources, dans le but d'améliorer la diffusion des meilleures pratiques dans chaque département.
- Ensuite, au niveau départemental, le groupe de prévention, composé de travailleurs sociaux, de psychologues, d'agents des services de renseignement et de sécurité, des agents des services sanitaires, du Procureur de la République et des agents de la protection judiciaire de l'enfance, met en place des mesures d'accompagnement individualisées. Le groupe de sécurité, qui comprend des agents de police et du renseignement, mène une évaluation globale en temps réel des risques et des dangers que fait courir l'individu radicalisé à la société et son degré d'extrémisme islamique. C'est un agent du département responsable de la prévention de la radicalisation qui coordonne toutes ces actions à l'échelle départementale.
- Enfin, à l'échelle communale, ce sont les travailleurs sociaux, sanitaires et d'intégration qui effectuent le suivi de chaque individu qu'ils ont en charge. Ce programme français vise surtout à former les professionnels de santé et de l'éducation à la cause de la radicalisation djihadiste. Le groupe de prévention est en lien avec une ONG qui met en relation des professionnels en matière de radicalisation à l'échelle mondiale. Ce module de formation est suivi par tous les agents travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la radicalisation djihadiste, dans le but de tisser un maillage territorial de professionnels en charge de cette problématique. Dans la pratique, sont donc concernées la Préfecture, l'ARS, les services de protection judiciaire de l'enfance, les services pénitentiaires, l'éducation nationale et les systèmes d'enseignement agricole. Toutes ces administrations sont regroupées en matière de lutte contre la radicalisation dans un centre de ressources baptisé *Concordance*. Il traite de la radicalisation en mutualisant les pratiques, les outils et les ressources à disposition des agents des différentes administrations. Le centre permet de détecter, d'évaluer et d'accompagner les personnes signalées comme radicalisées. Tout comme le système SSP, le système de la Côte-D'or permet d'inclure d'autres partenaires tels que des bailleurs sociaux, des centres sociaux et des écoles lorsque les circonstances le nécessitent. Cette nouvelle stratégie est soutenue par l'UCLAT et le CIPDR.

À travers cette stratégie, la région Bourgogne-Franche-Comté tente de développer une action publique de lutte contre la radicalisation plus unitaire et organisée. En effet, le principal reproche qui a été fait à la France, en matière de lutte contre la radicalisation, est le fait que les plans de prévention se multiplient à la suite des attaques terroristes et se déploient en fonction des secteurs (éducation, établissement pénitentiaire) sans avoir de réelle harmonisation, ni d'organisation entre les différents textes et mesures. Avec cette stratégie, la Côte-D'or s'approprie le modèle danois hyper structuré et ordonné en l'adaptant aux spécificités françaises.

## Partie 2 - Le système français en pleine transition.

- **Les différents plans de lutte contre la radicalisation déployés en France depuis 2014, entre tentative d'adopter une approche plus sociale et fort attachement à la dimension sécuritaire.**

Les politiques de prévention de la radicalisation en France se sont développées dans le but de répondre à la problématique endogène du terrorisme intérieur. Les premières études en la matière, à l'échelle institutionnelle, ont été lancées par la Direction de l'administration pénitentiaire et le CIPDR. Ces travaux ont été menés dans le but de trouver des réponses à des problèmes précis, telle que la radicalisation dans les milieux carcéraux. Cependant, la radicalisation djihadiste est véritablement devenu un problème public, un objet de réflexion commun à toutes les administrations, lorsqu'il a été question de prévenir les violences politiques et non plus uniquement de les réprimer<sup>49</sup>. Ce changement de paradigme a été opéré par les institutions françaises après les attentats de 2015. Ces événements ont constitué une véritable prise de conscience de la caractéristique sociale de la radicalisation. Pour comprendre ce changement de stratégie de la part des institutions françaises, il faut revenir sur les mesures qui ont été mises en place entre 2014 et 2015 pour lutter contre le terrorisme endogène.

Le premier plan d'action contre la radicalisation violente et les filières terroristes date d'avril 2014. Entre avril et juin 2014 va être élaboré un plan spécifique de prévention à la radicalisation et d'accompagnement des familles. Ce plan s'organise autour de deux volets, d'une part une intervention en amont de l'infraction, et d'autre part, d'une phase prévention en dehors de toute démarche répressive et judiciaire. C'est à ce moment que vont être mis en place le numéro vert « *Stop Djihadisme* » et le lien de signalement des comportements suspects repérés sur Internet, de manière à pouvoir surveiller toute personne de son entourage en voie de radicalisation. La supervision du dispositif va être confiée à l'UCLAT, qui s'organise en cinq unités composées d'une vingtaine de personnes : le CNAPR, le Secrétariat général de l'état-major de sécurité nationale, une cellule chargée des mesures administratives, un psychologue et un chargé de mission pour l'administration pénitentiaire. Les agents de l'UCLAT recueillent les signalements et établissent des fiches s'ils estiment qu'un risque existe. Ce plan prévoit la mise en place de cellules départementales qui vont accompagner les familles sur le terrain. Celles-ci sont considérées à la fois, comme des partenaires de prévention, et des victimes du terrorisme nécessitant un soutien. Le pilotage de ce plan est confié au CIPD en raison de son positionnement interministériel et de ses capacités à mettre en oeuvre des activités de prévention distinctes de la pure logique sécuritaire. Selon Pierre N'Gahane, secrétaire général du CIPD de décembre 2013 à juin 2016, il ne faut pas faire d'amalgame entre délinquance et radicalisation, mais il est pertinent de s'inspirer de la stratégie nationale de prévention de la délinquance en matière de radicalisation car le public et la tranche d'âge des individus concernés sont similaires. Le CIPDR<sup>50</sup> a été choisi pour piloter la stratégie de prévention de la radicalisation car il possédait déjà les outils appropriés pour mener une action de manière préventive, néanmoins cette stratégie s'inscrit toujours dans une logique sécuritaire<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> SÈZE, Romain. 2019. *Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire*. Paris, France: Editions du Seuil.

<sup>50</sup> Annexe 4

<sup>51</sup> SÈZE, Romain. 2019. *Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire*. Paris, France: Editions du Seuil.

Suite à ces premiers plans, des mesures vont être prises en réaction aux différents attentats. Autrement dit, pour corriger les défaillances de ce premier plan, différentes lois et mesures vont être adoptées au fil des attaques terroristes qui vont frapper la France. Suite aux attentats de janvier 2015, va être créé l'État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) afin de centraliser, sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur les informations des services de sécurité et des fichiers des personnes signalées comme radicalisées pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). L'opération militaire Sentinelle va également être lancée à cette même période pour renforcer la surveillance dans les lieux publics. Un décret du 14 janvier 2015 va rendre possible l'interdiction de sortie de territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger. Après les crimes terroristes commis par Yassin Salhi, en juin 2015, vont être renforcées les mesures de sécurité et de surveillance à destination des zones sensibles et stratégiques, notamment les sites classés SEVESO pour prévenir tout incident majeur. Après la tentative d'attentat du Thalys du 21 août 2015, la loi sur la sécurité dans les transports a été adoptée, le 9 mars 2016, dans le but d'intensifier les fouilles et les contrôles d'identité dans les transports. Malheureusement, ces mesures ne vont pas empêcher les attentats du 13 novembre 2015, à Paris. Ces événements constituent l'apogée de la barbarie terroriste sur le sol français, car jamais une attaque d'une telle ampleur n'avait encore frappé la France. En réponse à cette violence inédite, la France déclare l'état d'urgence le soir même, et des mesures supplémentaires vont être mises en place, comme l'atteste la consolidation du plan Vigipirate. Les attentats, revendiqués par l'État islamique, vont également provoquer une intensification des frappes en Syrie<sup>52</sup>.

Toutes ces mesures de nature répressive et sécuritaire vont s'avérer insuffisantes pour prévenir d'éventuelles nouvelles attaques. C'est en cela que l'année 2015 constitue une véritable prise de conscience pour la France de la nécessité de changer de paradigme en matière de mesures de prévention de la radicalisation. En 2016, le CIPD va donc devenir le CIPDR, le R pour la radicalisation, symbolisant le passage d'une stratégie antiterroriste sécuritaire à une stratégie de travail social, de manière à s'aligner sur la stratégie adoptée préalablement par les autres pays européens, tels que le Royaume-Uni et le Danemark, pionniers en matière de prévention de la radicalisation. Néanmoins, la stratégie française va rester très marquée par une forte centralisation, en effet c'est le CIPDR<sup>53</sup> qui dirige toute la stratégie, même au niveau local. Il décide des attributions du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Le 9 mai 2016 est adopté le PART, qui établit 80 mesures pour agir contre le terrorisme. Il comprenait notamment la création d'un centre de réinsertion et de citoyenneté, destiné aux jeunes radicalisés, par région, d'ici la fin 2017<sup>54</sup>. La menace terroriste restant élevée et en constante évolution, le 13 juillet 2018 a été mis en place le PACT, qui établit 32 nouvelles mesures organisées autour de quatre priorités intitulées : *connaître, entraver, protéger et réprimer*. Ce plan vise notamment à renforcer la coordination des services de renseignement afin de mieux cibler et identifier la menace, et d'entraver le passage à l'acte par l'anticipation des sorties de prison. Des mesures de lutte contre le financement du terrorisme sont également prévues par ce plan, ainsi que le développement d'une culture commune de la sécurité chez les citoyens. Aussi, la création du PNAT permet de renforcer la répression des actes d'une telle nature. Avec ces deux nouveaux plans, la France va tenter d'hisser

---

<sup>52</sup> SÈZE, Romain. 2019. Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire. Paris, France: Editions du Seuil.

<sup>53</sup> Schéma du « dispositif national et territorial de prévention de la radicalisation » trouvé sur le site : <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-radicalisation/reperer/>

<sup>54</sup> <https://www.gouvernement.fr/action/l-action-contre-le-terrorisme>

la cohésion sociale et les valeurs républicaines en ultime rempart contre la radicalisation violente et l'extrémisme.

- **L'influence de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation djihadiste.**

Le changement de paradigme opéré par la France va prendre un certain temps, contrairement au Danemark qui saisit très tôt les enjeux de la radicalisation sur le sol national. L'UE ne dispose pas de compétence propre, ni de compétence partagée en matière de lutte contre le terrorisme. Pourtant, l'établissement de fonds de soutien et de réunions de réflexion sur les moyens permettant de lutter contre la radicalisation vont permettre aux pratiques danoises d'être diffusées à l'ensemble des états membres. Cette pratique va avoir pour effet d'influencer le changement de stratégie de la France en matière de lutte contre la radicalisation, même si cette thématique relève d'une compétence exclusive des États membres. L'influence du cadre européen va donner une dynamique nouvelle à l'élaboration de ces politiques publiques en privilégiant une approche sociale, caractérisée par le recours aux psychologues, travailleurs sociaux et imams. La stratégie proposée par l'UE est organisée autour de trois volets. D'abord, un volet qui vise à contrer la propagande et les activités des réseaux terroristes en déployant des mesures de police et de signalement. Ensuite, une partie en matière de développement de contre-discours en partenariat avec des associations et des administrations. Enfin, une section de promotion des valeurs de la justice, de la démocratie, de l'égalité des chances et de la sécurité. Le retard de la France dans la mise en place d'une telle stratégie sur le sol national s'explique par une conception de la radicalisation comme objet public relevant des institutions de défense et de sécurité. La situation est différente au Danemark, qui perçoit cette problématique comme relevant des institutions sociales et d'éducation.<sup>55</sup> La prévention de la radicalisation en ligne via la suppression de contenus à caractère terroriste dans le délai d'une heure, le renforcement du système d'échange d'informations entre pays membres et la création d'une base de données inter-opérables sont autant de mesures qui ont permis de déjouer, d'avorter ou d'intervenir sur 119 projets d'attentats en Europe en 2019. De plus, 1004 individus ont été arrêtés pour infraction terroriste grâce au système mis en place par Europol<sup>56</sup>.

## **Chapitre 4ème - L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste en France et au Danemark.**

Afin de pouvoir évaluer les politiques publiques de lutte contre la radicalisation mises en place dans les deux états étudiés, il convient d'opérer une comparaison en matière de logique d'action publique choisie pour développer ces programmes, de leurs financements ainsi que de leur efficacité.

---

<sup>55</sup> Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45.

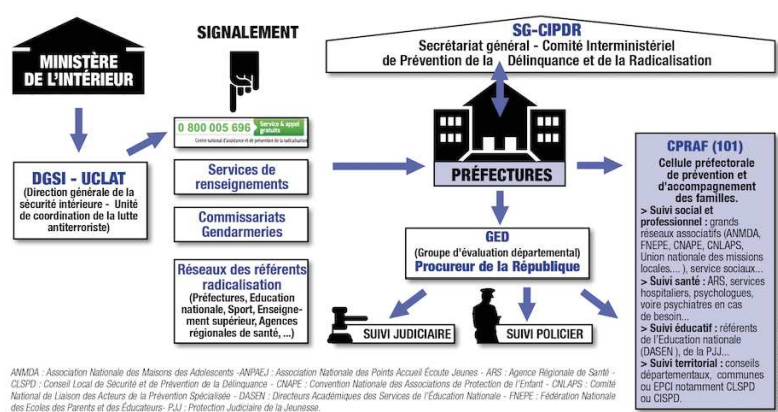
<sup>56</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>

## Partie 1 - Les différences de fonctionnement de l'action publique concernant la lutte contre la radicalisation au Danemark et en France.

Le Danemark est caractérisé par une organisation équilibrée, mêlant les logiques « top-down » et « bottom-up », tandis que la France fonctionne encore de manière hypercentralisée avec une prépondérance de la logique « top-down ». Cette dernière est une manière de caractériser la prise de décision publique du haut vers le bas, soit une forme très centralisée avec une prise de décision par l'État central suivi d'un ruissellement des mesures jusque sur le terrain. Au contraire, la logique « bottom-up » désigne la remontée de décisions, de mesures ou d'informations provenant du bas de l'échelle de prise de décision, soit du terrain, jusqu'au sommet. Ces deux logiques, qui peuvent parfois s'opposer, sont dans la pratique complémentaires.

En France, les mesures de prévention de la radicalisation ne sont déclenchées que lorsque la radicalisation d'un jeune est avérée. C'est-à-dire lorsque l'UCLAT a été contactée par le biais du numéro vert ou du formulaire de signalement « *Stop Djihadisme* » du CNAPR<sup>57</sup>, ou lors du signalement de contenu appelant à la haine ou à l'apologie du terrorisme sur Internet<sup>58</sup>. Lorsque le CNAPR, qui est un organisme national, est convaincu de la radicalisation d'un jeune, il entame des démarches auprès du département de résidence de la personne concernée, notamment pour que soit déployé un accompagnement psycho-socio-éducatif ou un suivi par les services de renseignement. Ce sont ensuite les États-Majors de Sécurité (EMS), mis en place dans les préfetures depuis 2014, qui affinent l'évaluation de la dangerosité de la situation transmise par le CNAPR. En retour, ils transmettent les informations collectées sur le terrain à l'UCLAT. Depuis 2014, 60% des signalements proviennent des EMS et 40% du numéro vert du CNAPR<sup>59</sup>. En d'autres termes, ce sont les institutions nationales qui vont d'abord être prévenues de la radicalisation potentielle d'un individu et vont ensuite décider ou non de prévenir les institutions locales. Ces dernières sont pourtant plus proches de la personne radicalisée, mais ne seront prévenues qu'après l'évaluation de la situation par les agents des institutions nationales. La coopération est assez limitée et ce fonctionnement s'inscrit plutôt dans une logique hiérarchique d'exécution des mesures par les administrations de sécurité et de renseignement.

### DISPOSITIF NATIONAL ET TERRITORIAL DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION



<sup>57</sup> <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr>

<sup>58</sup> <https://www.Internet-signalement.gouv.fr>

<sup>59</sup> Annexe 3 <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-radicalisation/reperer/>

Au Danemark, l'approche est différente puisqu'elle a été développée de manière pratique par la coopération entre les différents acteurs sociaux, policiers, et éducatifs. L'approche danoise est caractérisée par l'autonomie des acteurs qui y travaillent. Les grandes lignes de la lutte contre la radicalisation n'ont pas été dictées par l'État central mais plutôt développées sur le terrain grâce à des recherches scientifiques et des méthodes de coopération spécifiques. C'est en cela que l'on peut qualifier la méthode danoise de « bottom-up ». En effet, les informations et recherches collectées sur le terrain sont ensuite retournées vers les autorités centrales de manière à ce qu'elles puissent être évaluées et diffusées par l'État. De ce fait, elles peuvent bénéficier à l'ensemble des acteurs du programme sur tout le territoire national. Si l'impulsion de créer un plan de lutte contre la radicalisation violente a été donnée par l'État central en 2009, dans une logique « top-down », le développement du système danois de lutte contre la radicalisation est entièrement territorialisé, et donc adapté aux circonstances locales.

## **Partie 2 - Le financement des politiques publiques de lutte contre la radicalisation au Danemark et en France.**

- **Un système et une pression fiscale analogues malgré des spécificités nationales en matière de financement d'action publique de lutte contre la radicalisation.**

À l'échelle nationale, le système fiscal danois est organisé d'une manière analogue au système fiscal français. Dans un rapport publié en 2020 par l'Ambassade de France au Danemark<sup>60</sup>, il est établi que les taxes et les impôts rapportent à l'État danois 134 milliards d'euros, ce qui constitue un peu moins de 50% du PIB. Ces sommes permettent de financer un État-providence très efficace et généreux, en effet tous les services publics, telles que les écoles, la santé et les universités, sont gratuits et universels. Selon l'INSEE, le poids des prélèvements obligatoires au sein de l'UE en 2017 représentait 48,4% du PIB pour la France, en tête du classement, suivie de près par le Danemark avec 46,5% du PIB, en troisième place<sup>61</sup>. En 2019, les recettes fiscales françaises s'élevaient à 273,5 milliards d'euros selon le projet de loi de finances. Ces recettes permettent également de financer un État-providence généreux en matière de protection sociale. Cependant, tous les services publics en France ne sont pas gratuits, les utilisateurs doivent parfois verser une redevance lorsqu'ils utilisent ou bénéficient d'un service public. Les deux pays ont donc des systèmes fiscaux très similaires. En ce qui concerne les impôts directs, ce sont les principales sources de recettes pour le Danemark représentant 29,1% du PIB, contre 13,9% pour la France. La pression fiscale à l'échelle nationale y est donc semblable, même si la composition de budgets de ces États varient pour ce qui est des impôts directs et indirects. La France a en effet tendance à plus user de l'imposition indirecte, avec la TVA, que le Danemark.

En revanche, le financement des collectivités territoriales diffère d'un État à l'autre, du fait d'une décentralisation plus aboutie au Danemark, et d'une superficie très différente. Le Danemark ayant une superficie de 42 933 km<sup>2</sup> et la France une superficie de 643 801 km<sup>2</sup>, cette différence a nécessairement un impact sur le fonctionnement administratif. Le Danemark est divisé en 5 grandes régions et recense 98 grandes communes (de + 20 000 habitants). Ces régions disposent de compétences qui leurs sont propres, telle que la prise en charge du secteur de la santé avec le fonctionnement des hôpitaux. Néanmoins, elles sont financées par des subventions étatiques,

---

<sup>60</sup> Ambassade de France au Danemark, service économique de Copenhague « la fiscalité, outil au coeur du modèle danois » 21 juillet 2020 Affaire suivie par Romane Duvernay, relecture Marc Bouteiller.

<sup>61</sup> Annexe 5 tableau Eurostat 2 octobre 2019 - Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'UE en 2017.



contrairement aux communes qui disposent d'une plus ample liberté grâce à leur statut d'autorités locales dont découle des responsabilités et des compétences propres. Les communes sont pour leur part financées par un impôt collecté localement. En France, ce type d'impôt peut être assimilé aux impôts locaux. Cependant, force est de constater que le Danemark dispose d'une décentralisation plus développée que celle qui est instituée en France. Cette dernière est divisée en 13 grandes régions et recense 34 836 communes en métropole et 129 dans les départements d'outre-mer. Les collectivités territoriales disposent d'une part substantielle, soit 26,5 % du total de leur budget, des transferts financiers en provenance de l'État central, et 55% de leur budget provient des taxes et impôts locaux<sup>62</sup>. Si on ne dispose pas de chiffres exacts du côté danois, il semble avéré que les communes sont moins subventionnées par l'État central et donc plus autonomes. Toutes ces informations ont nécessairement des conséquences sur l'action publique en matière de lutte contre la radicalisation.

- **Un manque d'accessibilité aux informations chiffrées du côté danois rendant la comparaison en terme d'efficacité quasiment impossible.**

En ce qui concerne le financement du plan de lutte contre la radicalisation en France, il dépend du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et des subventions des formulaires CERFA pour lesquels les associations ou collectivités peuvent faire une demande. Ce fonds est destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance en vertu de l'article 5 de la loi 5 mars 2007, ainsi que les actions en association avec les collectivités locales et le milieu associatif. Il est financé, depuis 2016, par le budget général du Ministère de l'Intérieur et géré par le SG-CIPDR<sup>63</sup>. La circulaire du 30 avril dernier relative aux orientations budgétaires du FIPD pour l'année 2021 vient quant à elle fixer « *les orientations du Gouvernement en matière de politiques publiques de prévention et de lutte contre les phénomènes de rupture susceptibles de porter atteinte à la sécurité des français (délinquance, radicalisation, séparatisme, dérives sectaires)* ». En vertu du projet de loi de finances, le FIPD s'élève, pour l'année 2021, à 69 millions d'euros contre 66 millions d'euros pour l'année 2020. Ce fonds est donc en augmentation au regard des dernières attaques terroristes qu'a connu la France. Du côté danois, les documents officiels chiffrés n'étant pas accessibles aussi facilement que les documents français, l'analyse ne peut être poussée dans un niveau de précision aussi élevé. De nombreux sites officiels danois, tel que le site du cabinet du Premier Ministre, disposent d'une fonctionnalité de traduction en anglais, cependant celle-ci n'est pas intégralement opérationnelle. Pour ce qui est du site officiel de la ville de Copenhague, seules les sections qui peuvent servir à des touristes étrangers sont accessibles en anglais. Ces facteurs rendent impossible l'accès à de nombreux documents officiels nécessaires à la comparaison. Aussi, les sites du PET et du Parlement danois, qui sont traduits en anglais, ne mettent à disposition aucun fichier ni rapport officiel téléchargeable comme on peut en trouver sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat en France. De même, l'INSEE et l'UE mettent à disposition des graphiques et des tableaux, tandis que le site de statistiques officielles du Danemark<sup>64</sup> ne livre que des synthèses peu détaillées.

---

<sup>62</sup> <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/financement-collectivites-territoriales/essentiel/s-informer/impots-dotations-État-emprunt-ressources-collectivites-territoriales-0#.YLiHtS0isUs>

<sup>63</sup> <https://www.cipdr.gouv.fr/le-cipdr/le-fipd/>

<sup>64</sup> <https://www.dst.dk/en/Statistik/dokumentation/documentationofstatistics/budgets-of-general-government/statistical-presentation>

Il serait tout de même possible d'établir une comparaison en termes de financements des politiques publiques de lutte contre la radicalisation entre la France et le Danemark car leurs systèmes fiscaux sont très proches, même s'ils possèdent chacun leurs spécificités. En d'autres termes, en établissant des comparaisons dans les domaines des dépenses de protection sociale, des dépenses militaires, de justice et de lutte contre la délinquance, tout en tenant compte de l'organisation administrative de chacun, il serait possible d'obtenir une comparaison intéressante. En France, il existe par exemple des programmes de soutien à l'emploi des jeunes en difficultés (délinquants ou radicalisés suivis) afin de les réinsérer dans la société. Il aurait pu être pertinent, si les chiffres danois avaient également été accessibles, de comparer le financement de ces programmes, le nombre de jeunes y ayant participé et de leur succès. Par ailleurs, en France comme au Danemark, les programmes qui associent la lutte contre la délinquance et celle contre la radicalisation ne distinguent pas les effectifs en bénéficiant, de manière à ne pas stigmatiser certaines populations.

### **Partie 3 - Des évaluations n'ayant pas encore permis de rendre compte de l'efficacité et de l'efficience de telles politiques publiques.**

- **Des évaluations gouvernementales encore en cours du fait de la relative « nouveauté » des plans de lutte contre la radicalisation au Danemark et en France.**

Il faut qu'un certain temps s'écoule entre le moment où est identifié le problème public, la mise en oeuvre des mesures pour le traiter et l'évaluation globale. Tout cela sans compter les étapes intermédiaires nécessaires au processus d'inscription du problème public sur l'agenda. Si le système SSP danois est caractérisé par son ancienneté, son volet de lutte contre la radicalisation ne date que de 2009, ce qui, à l'échelle de l'action publique, est assez récent. C'est à cause de l'ampleur du processus de construction des politiques publiques que le système SSP est toujours en cours d'évaluation au Danemark. Il est établi, par les différents acteurs du système, qu'il permettrait de réaliser une prévention efficace. Ce système est remarquable par le degré de coopération et d'échange de données et de connaissances qu'il institue entre les différents acteurs. Une première évaluation avait déjà été effectuée en 2012 par le Conseil de prévention de la criminalité danois intitulée « *SSP- un guide vers la collaboration* ». Ce rapport donne une description des bonnes pratiques de l'organisation depuis sa création dans les années 1970. Cependant, il est uniquement accessible dans une version danoise et ne concerne pas le volet de la radicalisation, institué en 2009<sup>65</sup>. Sans même disposer des rapports officiels, des défaillances sont néanmoins observables dans le modèle danois. En effet, en 2015, suite aux attentats de Charlie Hebdo en France, le Parlement danois avait augmenté les crédits de financement des programmes de contre-radicalisation, mais cela n'a pas permis d'empêcher les attentats de Copenhague cette même année. Le tireur était pourtant connu des services SSP, du PET et du système judiciaire et carcéral après avoir fait un l'objet d'une incarcération. À sa sortie de prison, les services carcéraux ont fait part de leurs inquiétudes à l'égard de cet individu au PET. La question est alors de savoir pourquoi le système n'a pas pu empêcher cette attaque malgré l'arsenal de dispositifs dont dispose le Danemark.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> RAN collection Approches et Méthode, « *Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent. Approche impliquant différents services.* » Edition 2019.

<sup>66</sup> ERSLEV ANDERSEN, Laars. « *Terrorisme et contre-radicalisation : modèle danois* » *politique étrangère* 2/2015.



Concernant l'approche multidisciplinaire visant à prévenir et lutter contre la radicalisation en Côte-D'or, le rapport du RAN de 2019 précise que le modèle expérimental dispose déjà de perspectives qualitatives et de données quantitatives. L'efficacité et l'aspect pratique, voire dynamique, de cette méthode sont soulignés par le RAN. Cette stratégie expérimentale évolue en fonction des cas d'espèces rencontrés sur le terrain, ce qui permet d'étendre le réseaux de professionnels en fonction des besoins des individus pris en charge. Cependant le rapport souligne également qu'il est trop tôt pour mesurer de manière quantitative l'efficacité d'un tel modèle. Cette pratique a fait l'objet de présentation au niveau européen et a reçu un accueil positif de la part des participants. Aussi, de nombreux départements français souhaiteraient mettre en place un système analogue. Le groupe Prévention du département de Côte-D'or se réunit tous les deux mois de manière à effectuer une auto-évaluation de chaque situation individuelle traitée, et de planifier la suite des opérations. L'encourageante réussite de cette méthode est l'exemple d'une adolescente de 16 ans fortement radicalisée, glorifiant le terrorisme, qui grâce à ce modèle de prévention de lutte contre la radicalisation a retrouvé le chemin de l'école. Maintenant âgée de 18 ans, elle a obtenu son baccalauréat et vient de trouver un emploi dans un club sportif. Cette méthode qui repose sur la coordination et le partage, tout comme la méthode danoise, ne nécessiterait pas des financements considérables. Elle peut également être transposée et adaptée à toutes les situations locales et individuelles dès lors qu'un réseau de professionnels est constitué<sup>67</sup>.

Si le modèle expérimental développé en Côte-D'or rencontre un franc succès, il en est tout autre concernant le centre de réinsertion et de citoyenneté institué en 2017, suite au PART du 9 mai 2016. Un seul centre a été ouvert à titre expérimental à Beaumont-en-Veron (Indre-et-Loire) en septembre 2016, contrairement à ce qui était prévu initialement dans le PART, soit l'ouverture d'un centre dans chaque région avant la fin 2017. Ce centre a été fermé dès juillet 2017 et démontre aujourd'hui les limites de la politique de prévention de la radicalisation française. Conçu initialement pour accueillir vingt-cinq pensionnaires volontaires, le centre n'en a accueilli en réalité que neuf qui n'ont pas suivi le programme en intégralité.

Il est également difficile d'établir une réelle évaluation des politiques publiques de lutte contre la radicalisation, dans ces deux pays, car la prévention de la radicalisation à destination des jeunes est liée à la prévention de la délinquance. De ce fait, les mesures mises en place ne sont pas toujours différenciées en raison d'une volonté des pouvoirs publics ne pas stigmatiser les jeunes radicalisés. Par exemple, dans les programmes de lutte contre la radicalisation et la délinquance, l'on trouve des programmes d'aide à l'emploi ou au logement. Les politiques de lutte contre la radicalisation s'apparentent donc à un ensemble de mesures, denses et parfois diffuses. En effet, en France, il n'existe pas une politique publique unifiée mais divers plans qui s'éparpillent en différents volets, en fonction du public à cibler. Il existe alors des mesures à destination des populations carcérales, des milieux associatifs, de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse. Aussi, on trouve des plans de lutte contre les attaques terroristes et les départs en Syrie. Face à tant de mesures éparses, il n'est pas aisé d'établir une évaluation claire et structurée. D'autant plus que la lutte contre la radicalisation en France reste un domaine ultra-centralisé, bien que des mesures pour endiguer la radicalisation soit effectivement mises en place à l'échelle locale, et notamment à l'échelle départementale.

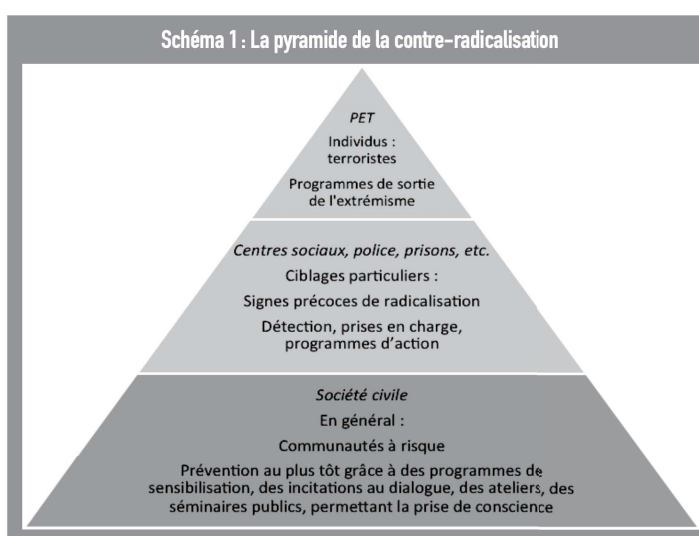
---

<sup>67</sup> RAN collection Approches et Méthode, « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent. Approche impliquant différents services. » Edition 2019.

Pour ce qui est du Danemark, la décentralisation extrêmement avancée des programmes de lutte contre la radicalisation, développés par les municipalités, ne permet pas non plus d'établir une évaluation claire et structurée, car chaque municipalité dispose de son organisation SSP et les données de chaque système ne sont pas publiques.

- **Critiques des spécialistes de l'action publique sur les programmes de lutte contre la radicalisation étudiés dans les deux États objets de l'étude.**

Selon Laars Erslev Andersen<sup>68</sup>, il est difficile de savoir si le modèle danois de contre-radicalisation fonctionne réellement car de nombreux facteurs sont inconnus. Il est possible de mesurer le nombre de séminaires et d'ateliers organisés, le nombre de participants et le nombre de mentorats mis en place. Cependant, il est impossible de savoir si une personne repérée comme étant aux premiers stades de la radicalisation aurait effectivement fini par s'engager dans l'extrémisme violent sans suivre de programme de déradicalisation. Dans le schéma pyramidal de contre-radicalisation<sup>69</sup>, plus l'on s'approche du sommet et plus l'on est certain d'avoir à faire à des radicaux,. En revanche, plus l'on est proche de la base et moins l'on est certain d'être confronté à des personnes en voie de radicalisation violente.



Dans la même idée, la conception institutionnelle et administrative de la radicalisation, en France, repose sur une gradation des stades matérialisée par un code couleur. Ce code reprend chacune des étapes du processus de radicalisation. Le vert pour la détection précoce des premiers « symptômes » et le rouge vif pour le passage à l'acte radical de départ sur zone ou de commission d'attentat. Si l'existence d'une telle succession d'étapes n'est pas à exclure, il demeure dans la pratique que toutes ne se réalisent pas toujours de manière identifiable et dans un ordre particulier<sup>70</sup>. Laurent Bonelli et Fabien Carrié ont démontré, dans leur ouvrage *la fabrique de la radicalité*<sup>71</sup>, qu'en ce qui concerne les jeunes, « l'essentiel des comportements enregistrés sous le label de radicalisation relèvent bien plus de logiques de provocation ou de rébellion contre les familles et les institutions que d'un engagement idéologique. Mais là encore, peu importe. Le principe de précaution aveugle l'analyse et la réponse publique. L'éventualité, si infime qu'elle paraisse, d'un passage à l'acte

<sup>68</sup>ERSLEV ANDERSEN, Laars. « Terrorisme et contre-radicalisation : modèle danois » *politique étrangère* 2/2015.

<sup>69</sup> Schéma 1 : La pyramide de la contre-radicalisation tirée de ERSLEV ANDERSEN, Laars. « Terrorisme et contre-radicalisation : modèle danois » *politique étrangère* 2/2015.

<sup>70</sup> Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45

<sup>71</sup> Bonelli, Laurent et Carrié, Fabien. 2018 « La fabrique de la radicalité. Sociologie des jeunes djihadistes français » Édition du Seuil

*conduit les professionnels à raisonner comme si toutes les situations relevaient d'un continuum, même si pour l'essentiel, elles n'auraient pas dépassé le premier « échelon ». »*

L'incertitude présente au niveau des premiers stades de radicalisation peut engendrer des conséquences négatives sur les réseaux d'alerte composés des travailleurs sociaux, des enseignants et des enfants dans les écoles qui repèrent des comportements suspects. Toute cette organisation, en cas d'erreur, peut apparaître comme une lourde machine de surveillance très poussée qui endommage les libertés individuelles et les droits de l'Homme en démocratie. La CNCDDH a d'ailleurs rendu un avis consultatif négatif, le 18 mai 2017, à l'égard des dispositifs de détection et de prise en charge des personnes radicalisées. Le manque de conceptualisation et de base juridique solide, concernant le terme même de radicalisation et des mesures à effectivement mettre en œuvre pour endiguer le phénomène, pose de sérieux problèmes en matière de sécurité juridique. La surveillance et la collecte de données à l'égard des personnes signalées comme radicalisées pourraient être constitutives d'une violation des droits de l'Homme. De plus, l'expansion des réseaux d'alerte dirigés vers les communautés dites à risque, que sont les quartiers où vivent les immigrés musulmans, peuvent déclencher chez ces populations de la méfiance à l'égard de leur pays d'accueil. *« Les programmes de vigilance et de proximité mis en œuvre pour apporter sécurité et confiance à la société tout en empêchant la radicalisation et l'extrémisme, risquent de créer au contraire une société de défiance, et engendrer davantage de radicalisation »*<sup>72</sup>. Des critiques ont également été formulées à l'égard du travail de Dounia BOUZAR. Son approche sociale de la radicalisation aurait permis, selon le CIPDR, de ne sortir effectivement de l'emprise du discours radical que 43% des jeunes pris en charge en 2014, ce qui constitue moins de la moitié.<sup>73</sup>

## **Conclusion générale**

Les modèles de prévention et de lutte contre la radicalisation, en France et au Danemark, présentés dans cette étude ne sont évidemment pas infaillibles. Des défaillances persistent et les modèles sont perfectibles. Cependant, leurs conceptions et leurs évolutions sont significatives d'une part, de l'évolution de la menace terroriste à laquelle notre démocratie est confrontée, et d'autre part, des spécificités intrinsèques à la culture locale des deux pays étudiés. Le problème public que constitue la radicalisation djihadiste a été interprété par les gouvernements respectifs en fonction de leurs propres perceptions, de leurs enjeux et leur histoire. L'exemple de l'élaboration des contre-discours est significatif de ces approches différenciées, comme la France qui opère volontairement une impasse sur la question religieuse. Les deux pays s'accordent en effet sur l'importance d'élaborer des contre-discours, mais ils ne s'accordent pas sur leur contenu. Il en est de même avec les définitions de radicalisation et d'embrigadement qui ne sont pas gravées dans le marbre et ne sont source d'aucun consensus. Ce sont ces malentendus et ces différenciations qui laissent interprétables ces termes, et permettent de ce fait à la radicalisation d'avoir un tel succès dans des pays aux cultures, systèmes de sécurité et systèmes contre-radicalisation différents<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> ERSLEV ANDERSEN, Laars. « Terrorisme et contre-radicalisation : modèle danois » *politique étrangère* 2/2015.

<sup>73</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/23/vents-contraires-pour-mme-deradicalisation\\_5084078\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/23/vents-contraires-pour-mme-deradicalisation_5084078_3224.html)

<sup>74</sup> Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45

De plus, rien ne permet d'affirmer que le problème de la radicalisation, aujourd'hui thématique à succès des programmes électoraux, sera durable. La lutte contre la radicalisation djihadiste est majoritairement soutenue par les agents d'administration d'État ou de collectivité territoriale qui travaillent sur ces programmes et participent à leur rente intellectuelle. Cependant, les acteurs de terrains locaux tels que les agents de police, les éducateurs et travailleurs sociaux s'étonnent de la disproportion de l'attention accordée à la question de la radicalisation. Cette question ne concerne finalement qu'un nombre infime d'individus, en comparaison de la petite délinquance qui représente une réalité plus massive et plus préoccupante chez les jeunes<sup>75</sup>. Le problème de la radicalisation voit sa légitimité institutionnelle augmenter du fait de la tribune dont il dispose au niveau européen et d'amples financements qui l'accompagnent. Cependant, le tarissement des départs sur la zone irako-syrienne et la défaite de l'État islamique face à la coalition occidentale déplacent le débat sur la question de la gestion des retours des combattants étrangers, aussi appelés les revenants. « *Le faible nombre des revenants permettra-t-il de maintenir un niveau de mobilisation institutionnelle aussi élevé, ou au contraire la verra-t-on fléchir ?* » : c'est la principale question d'actualité en matière de radicalisation à laquelle font face la France et le Danemark.

La vision danoise de contre-radicalisation a été éminemment critiquée par les États-Unis et les pays ayant une approche hyper sécuritaire de la lutte contre la radicalisation, car considérée comme trop douce. Notamment, le modèle de la ville d'Aarhus est la composante locale d'une approche nationale qui ne se limite pas, comme a pu l'écrire l'*International Business Times*, « à accueillir chaleureusement les combattants de l'État islamique »<sup>76</sup>. Il est évidemment établi que les personnes radicalisées constituent un risque élevé pour la sécurité nationale, d'autant plus si elles ont suivi des entraînements aux combats sur zone. Cependant, isoler ces personnes dès leur retour et les exclure de la société ne constituerait-il pas un risque encore plus grand pour la cohésion nationale et la démocratie ? Le Gouvernement danois a justement opéré un revirement de stratégie en la matière. Jusqu'alors, il s'était vigoureusement opposé au retour des femmes et enfants de djihadistes, de nationalité danoise, emprisonnés dans les camps kurdes sur zone. Par ailleurs, après de nouvelles réflexions, le Gouvernement a décidé de faire revenir ces individus de manière à pouvoir opérer une surveillance accrue, entamer des programmes de déradicalisation et éviter qu'ils ne reviennent clandestinement pour commettre des attentats sur le territoire national<sup>77</sup>. Cette même problématique a récemment été soulevée, en France, dans le reportage « les enfants de Daech »<sup>78</sup> qui montre la situation des enfants de djihadistes enfermés dans des camps kurdes sans bénéficier de programmes de déradicalisation, ou tout simplement d'éducation. Si la plupart des enfants interviewés dans le reportage sont de nationalité syrienne ou irakienne, nombreux sont ceux nés de parents occidentaux, notamment français, pour qui la question d'un retour en Europe se pose.

---

<sup>75</sup> Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45

<sup>76</sup> DIIS REPORT 2015 « An introduction to the danish approach to countering and preventing extremism and radicalization. »

<sup>77</sup> [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/20/le-danemark-va-rapatrier-des-familles-de-djihadistes-detenu-es-en-syrie\\_6080839\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/20/le-danemark-va-rapatrier-des-familles-de-djihadistes-detenu-es-en-syrie_6080839_3210.html)

<sup>78</sup> Grand reportage « Enfants de Daech, les damnés de la guerre » réalisé par Anne Poiret en 2020 diffusé en mai 2021 sur France 5.

# Table des matières

Remerciements	2
Sommaire	3
<b>Abréviations</b>	<b>4</b>
<b>Introduction générale</b>	<b>6</b>
<b>Chapitre 1er - Les politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste, le résultat d'un contexte politique et sociétal particulier en Europe.</b>	<b>9</b>
• Le contexte précédant la mise en place du plan de lutte contre la radicalisation au Danemark.	9
• Le contexte précédant la mise en place de plan de lutte contre la radicalisation en France.	11
<b>Chapitre 2ème - Le fonctionnement des politiques publiques de lutte contre la radicalisation adaptées aux enjeux du terrorisme contemporain.</b>	<b>14</b>
• État des lieux des départs dans la zone irako-syrienne et des profils des individus signalés comme personnes radicalisées.	15
<u><i>Partie 1 - Une prévention de la radicalisation en France mise en place dans un cadre répressif associé à la délinquance, face à un modèle danois de prévention inscrit dans une dimension sociale.</i></u>	<u>16</u>
• Le modèle phare de la ville d'Aarhus, archétype de la dimension sociale du modèle danois, en comparaison d'un renforcement des mesures sécuritaires en France.	16
• L'insuffisance du cadre législatif français face à la problématique de l'autoradicalisation et du « loup solitaire ».	17
<u><i>Partie 2 - La laïcité comme composante distinctive des contre-discours, éléments essentiels des politiques publiques de lutte contre la radicalisation en France et au Danemark.</i></u>	<u>20</u>
• Une conception de la laïcité différenciée impactant la perception de la radicalisation comme problème public et les solutions pour y remédier.	20
• Les recommandations du RAN pour élaborer une stratégie de contre-discours adaptée au public visé.	21
<b>Chapitre 3ème - Des systèmes organisationnels de lutte contre la radicalisation différents mais compatibles.</b>	<b>22</b>
<u><i>Partie 1 - Le modèle danois transposable aux collectivités territoriales françaises.</i></u>	<u>22</u>
• Le modèle du système SSP danois de sensibilisation des jeunes pourrait être importé en France.	22
	37

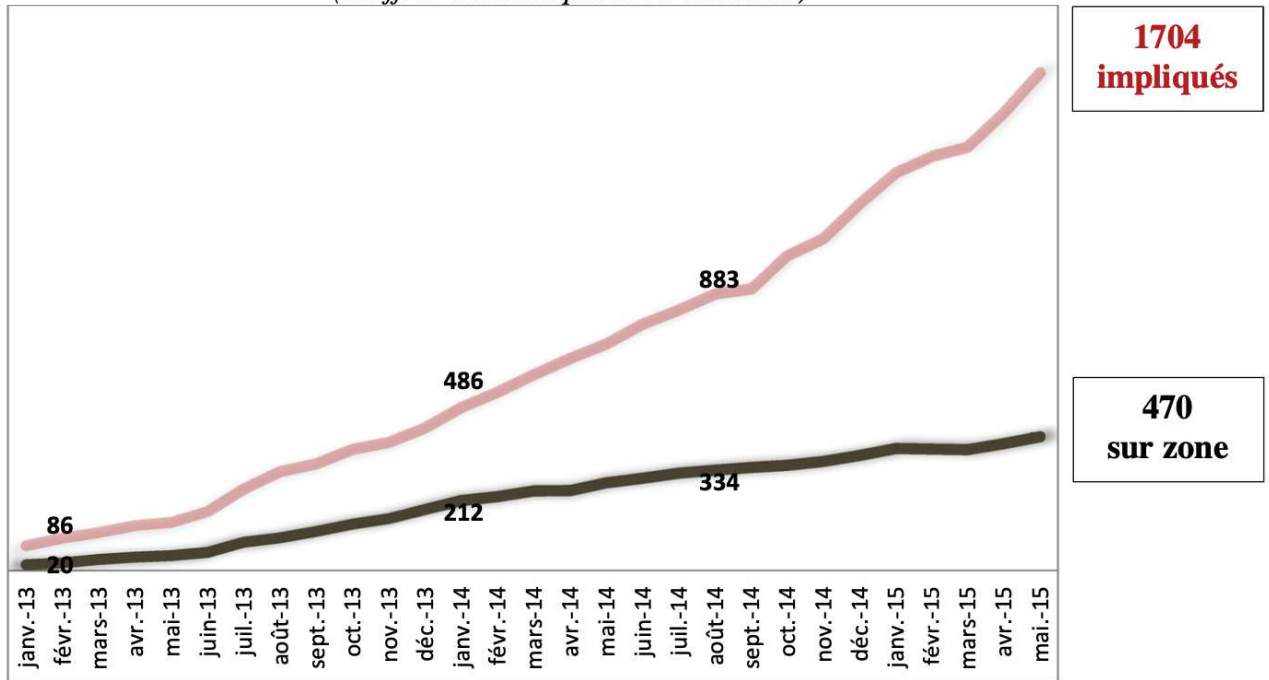
• L’approche multidisciplinaire visant à prévenir et lutter contre la radicalisation en France, en Côte-D’or (région Bourgogne-Franche-Comté), stratégie expérimentale calquée sur le modèle danois.	25
<b><i>Partie 2 - Le système français en pleine transition.</i></b>	<b>26</b>
• Les différents plans de lutte contre la radicalisation déployés en France depuis 2014, entre tentative d’adopter une approche plus sociale et fort attachement à la dimension sécuritaire.	26
• L’influence de l’Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation djihadiste.	28
<b>Chapitre 4ème - L’évaluation des politiques publiques de lutte contre la radicalisation djihadiste en France et au Danemark.</b>	<b>28</b>
<b><i>Partie 1 - Les différences de fonctionnement de l’action publique concernant la lutte contre la radicalisation au Danemark et en France.</i></b>	<b>29</b>
<b><i>Partie 2 - Le financement des politiques publiques de lutte contre la radicalisation au Danemark et en France.</i></b>	<b>30</b>
• Un système et une pression fiscale analogues malgré des spécificités nationales en matière de financement d’action publique de lutte contre la radicalisation.	30
• Un manque d’accessibilité aux informations chiffrées du côté danois rendant la comparaison en terme d’efficacité quasiment impossible.	31
<b><i>Partie 3 - Des évaluations n’ayant pas encore permis de rendre compte de l’efficacité et de l’efficience de telles politiques publiques.</i></b>	<b>32</b>
• Des évaluations gouvernementales encore en cours du fait de la relative « nouveauté » des plans de lutte contre la radicalisation au Danemark et en France.	32
• Critiques des spécialistes de l’action publique sur les programmes de lutte contre la radicalisation étudiés dans les deux États objets de l’étude.	34
<b>Conclusion générale</b>	<b>35</b>
<b>Table des matières</b>	<b>37</b>
<b>Annexes</b>	<b>39</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>45</b>

# Annexes

## ANNEXE 1

### LES FILIÈRES SYRO-IRAKIENNES AU DÉPART DE LA FRANCE ÉVOLUTION DES FRANÇAIS ET RÉSIDENTS FRANÇAIS IMPLIQUÉS DANS LES FILIÈRES DJIHADISTES DEPUIS 2013

(Chiffres communiqués le 26 mai 2015)



Source : ministère de l'Intérieur



TERRORISME

# « La France sera peut-être le théâtre de la nouvelle génération djihadiste »

Auteur d'une étude statistique approfondie sur les militants djihadistes, l'essayiste Hakim El Karoui décrypte l'évolution du phénomène

L'étude réalisée par Hakim El Karoui et Benjamin Hodayé pour *Les Militants du djihad* (Fayard, 336 pages, 22 euros) porte sur les **djihadistes français actifs entre 2010 et 2019**, soit 2 600 personnes. Par djihadiste actif, les auteurs entendent les femmes et les hommes qui ont **adhéré à l'idéologie djihadiste et sont passés à l'acte**, en commettant un attentat, en rejoignant une zone de combat, ou en tentant de le faire. Les parcours de 700 djihadistes français ont été étudiés de façon plus approfondie, à partir de sources ouvertes.

ENTRETIEN

**H**akim El Karoui a dirigé une enquête sociologique approfondie sur les militants djihadistes français et européens de ces dix dernières années pour le compte de l'Institut Montaigne. Elle a débouché sur un livre, corédigé avec Benjamin Hodayé: *Les Militants du djihad. Portrait d'une génération* (Fayard, 336 pages, 22 euros).

**Qu'est-ce qui vous a frappé en vous livrant à cette étude statistique ?**

Le plus frappant, en France, c'est qu'il n'y a qu'une typologie, un seul profil de djihadiste, y compris chez les convertis: jeune, issu des quartiers défavorisés, socialement précaire et lié à l'immigration, c'est-à-dire ayant un questionnement identitaire. Il y a 300 000 à 400 000 personnes avec ce profil. Là-dessus, on compte 10 000 « fichés S » pour radicalisme religieux. C'est à la fois beaucoup et peu puisque cela ne représente que 2 à 3 % des personnes qui correspondent à ce profil sociologique. Il n'y a donc pas de déterminisme: si les données sociologiques étaient déterminantes, il y aurait beaucoup plus de

alternatif est déjà une façon de faire de la politique, de perturber l'ordre de la cité. Notre étude montre, en outre, que le salafisme peut mener au djihadisme.

**Mais le salafisme conduit-il nécessairement à la violence ?**

50 % des djihadistes que nous avons répertoriés sont passés par le salafisme! Le salafisme ne conduit pas forcément à la violence, mais il la facilite. Le débat entre djihadistes et salafistes porte sur les moyens, mais la fin est la même, les références théologiques sont les mêmes. Alors que le djihadisme d'Al-Qaïda était influencé par les grands auteurs des Frères musulmans, celui de Daech puise aux sources du salafisme.

**Si le salafisme peut conduire au djihadisme, est-il une menace pour la démocratie ?**

Le terrorisme salafodjihadiste, tel que nous l'avons connu cette dernière décennie, est une menace pour notre sécurité, mais pas pour notre système politique. La preuve, c'est la résistance des démocraties. Il y a un enjeu de cohésion, évidemment, parce que la violence crée de l'angoisse et de la peur. Mais l'édifice démocratique n'a pas été remis en cause par les salafistes, ni même par les terroristes. En revanche, cela perturbe énormément les dynamiques d'intégration, le regard que l'on porte sur les musulmans, sans compter les victimes directes qu'il ne faut jamais oublier.

**En quoi le salafisme est-il dangereux ?**

La force des salafistes tient dans leur capacité à produire de la norme pour l'ensemble des musulmans. Je pense aux musulmans d'Europe, qui sont des musulmans « ignorants » par rapport à ceux des pays arabes, où il y a une infrastructure religieuse traditionnelle. C'est notamment le cas chez les jeunes, où les salafistes, bien plus attractifs que les Frères musulmans, ont la capacité d'imposer un kit identitaire fondé sur l'appartenance religieuse. Ils disent en substance: « De toute façon, on ne veut pas de vous ici ». Cela va influencer l'ensemble des communautés musulmanes, qui vont regarder les salafistes comme les plus pieux des musulmans. Ils réussissent à imposer l'idée que l'islam, c'est eux.

**Une forme de djihadisme non violent peut-elle émerger ?**

Tout à fait, c'est l'un des deux scénarios que nous esquissons. C'est le djihadisme idéologique: on fabrique des enclaves où l'on vit entre soi; et les choses peuvent devenir violentes si l'on s'attaque à eux, ou si des « individus fusibles » décident de passer à l'acte pour défendre leurs idées, comme ce fut le cas, par le passé, de Mohamed Merah ou, plus récemment, dans l'affaire Samuel Paty. La différence, c'est qu'en France, les salafistes agressifs, ces djihadistes idéologiques, sont devenus très présents dans les quartiers pauvres, ils disent la norme et font du prosélytisme. Ce sont eux qui tiennent le marché des questions-réponses religieuses.

**Qui sont les leaders ou les référents de cette mouvance ?**

Les grands référents sont des cheikhs salafistes saoudiens âgés. Le site Internet francophone le plus fréquenté en France est « La science légiférée », un blog de recueil de fatwas salafistes consulté chaque mois par plus de 300 000 personnes. Il y a aussi Rachid Eljay, ancien imam de Brest qui, entraîné vers un discours plus modéré par la masse énorme

de son 1,8 million de followers, ne peut pas rester dans un salafisme radical. Avec son ami Abdelmonaim Boussenna, imam de Roubaix, de tendance Frères musulmans, ils ont créé une chaîne YouTube payante – 30 euros par mois, quand même! – et monétisent leur audience: ils font des cours de prière, organisent le pèlerinage. D'autres, comme l'imam Nader Abou Anas, ont une agence matrimoniale. Cela va jusqu'aux adolescents des quartiers qui font leur mix avec les cheikhs saoudiens, les stars des prédicateurs français, des sites de « conseils islamiques » et créent ainsi leur chaîne YouTube. Tout cela représente du monde.

**Est-ce que, pour qu'il y ait passage à la violence, un mot d'ordre donné par une structure extérieure est nécessaire ?**

C'est la question du moment. Jusqu'à présent, il y a toujours eu un, voire plusieurs centres du djihad: le GIA en Algérie, Al-Qaïda en Afghanistan, Daech en Irak et en Syrie. Il y avait un appel d'air créé par les désordres géopolitiques en vue d'un djihad contre l'Occident. Notre hypothèse, en l'absence de théâtre extérieur, c'est que la nouvelle génération du djihad pourrait très bien agir sur le théâtre intérieur. Notamment en appelant à se défendre contre la pseudo-« islamophobie d'Etat » ou contre les atteintes à la personne du prophète Mohammed, qui a été divinisée, à rebours d'ailleurs de la théologie musulmane. L'islam est devenu une identité absolue. Aujourd'hui, il manque le leader qui va lancer l'appel sur le mode « Je suis musulman et je suis chez moi, je veux qu'on respecte le cœur de mon identité. Charlie, c'est l'Etat, donc je prends les armes contre l'Etat ». Mais la finalisation de la formalisation théorique du djihad armé intérieur est proche. Il y a un troisième scénario, celui d'un effet de mode qui va se dissoudre avec le temps. Mais cela me paraît peu probable dans un contexte où le sujet qui compte le plus pour la jeunesse, toutes tendances et religions confondues, est le respect.

**On semble pourtant être dans une période de reflux des attaques djihadistes...**

Cela fonctionne par vagues. Pour comprendre ce qui peut arriver, il faut revenir à la situation d'avant 2012. Il y a eu, dans les années 2000 en Europe, l'émergence d'un salafisme très agressif et visible avec des groupes comme Sharia4Belgium, Forsane Alizza en France. Cela a débouché sur Merah, qui est un déçu des djihadis afghan et irakien, auxquels il n'a pas pu participer et qui a donc ciblé des objectifs politiques et symboliques: la communauté juive et des soldats français de confession musulmane. Puis, la génération Merah a été aspirée par le conflit syrien, où elle a fourni les cadres français de l'EI. Une deuxième génération a suivi, avec des gens moins formés: ce sont les gamins de banlieue qui n'ont pas étudié l'arabe ni l'islam. Ils ont formé la troupe des attentats du 13 novembre 2015.

Maintenant que l'épisode syro-irakien se referme, on peut faire un bilan. Les militants djihadistes étaient 1 000 il y a dix ans, aujourd'hui ils sont 10 000, selon le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste. Cette nouvelle génération s'est constituée via différents réseaux: les quartiers, la Syrie, les prisons. La génération 2010 a profité de la précédente, qui n'était pas nombreuse mais a su animer des réseaux militants très puissants. La génération qui arrive ne va

pas aller en Syrie, en Libye ou au Mali. La France sera peut-être son théâtre. Et il se peut tout à fait qu'un jour, un attentat d'ampleur soit piloté, non pas depuis la Syrie, mais depuis Fleury-Mérogis.

**Y a-t-il une problématique spécifique à la prison ?**

Vous avez aujourd'hui 1 300 personnes en prison, dont 500 terroristes confirmés et 800 individus identifiés comme radicalisés. Le problème n'est pas seulement comment on les coritèle et pendant combien de temps on les suit après leur sortie. Il faut traiter l'enjeu idéologique et religieux en prison. Et une façon de le traiter, c'est de les désengager de la violence – je préfère cette expression à la « déradicalisation » –, en les faisant douter sur le cœur de leur engagement: la religion. L'Etat a compris que le contre-discours religieux pouvait être utile. Reste la question des moyens: il y a 13 médiateurs du fait religieux en prison, qui sont des super-annonceurs, des gens très bien formés. Mais qu'est-ce que 13 médiateurs peuvent face à 1 300 détenus dont les plus endurcis sont regroupés dans trois ou quatre prisons ?

**Est-ce que le projet de loi confortant les principes républicains est une réponse appropriée ?**

La loi a pour objectif d'entraîner: limiter les financements, mieux contrôler les associations, les mosquées, les clubs de sport, voire les dissoudre, élargir le champ de la laïcité. Mais sur une problématique idéologico-religieuse, l'Etat ne peut pas agir lui-même, il n'a pas le droit, n'est pas légitime. Il faut donc un partenariat avec la société civile. La vraie question est: comment l'Etat peut aider les musulmans de bonne volonté à se mobiliser pour faire le travail idéologique et religieux nécessaire auprès des jeunes en utilisant notamment les réseaux sociaux ? En finançant: le discours non religieux et en aidant à lever des fonds privés pour le discours religieux. Or, le budget de la Fondation de l'islam de France est inférieur à 1 million d'euros. Le programme d'accompagnement individualisé et de réaffiliation sociale de sortie de prison concerne une centaine de personnes seulement, et encore pas les plus durées. C'est bien mais c'est peu: l'Etat a dépensé 9 milliards d'euros depuis 2015 dans la lutte antiterroriste, essentiellement en Syrie! Mais toujours, la répression mobilise plus que la prévention.

Mais il faut aussi que les musulmans s'organisent alors qu'une très grande majorité d'entre eux considère encore que ce n'est pas leur problème. Ils sont les seuls à pouvoir diffuser une autre vision de l'islam que celle des salafistes et des djihadistes qui, au passage, salissent l'image de l'ensemble des musulmans. L'alliance de l'Etat et des musulmans éclairés doit travailler à désengager ces jeunes que l'on connaît finalement très bien. On sait où il faut aller: 12 départements, 50 communes représentent la moitié des djihadistes connus. Donc il faut réprimer, certes, mais aussi mettre en place un dispositif de discours alternatif, qui part d'en bas, conçu pour toucher la jeunesse musulmane, diffusé par des visiteurs de prison, par les réseaux sociaux, par ces individus motivés dans les quartiers les plus gangrenés par le salafisme. Mais aujourd'hui, le compte n'y est pas: l'argent – privé ou public – manque et il y a trop peu de militants de l'islam éclairé. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR CHRISTOPHE AVAD

Portrait sociologique

■ Djihadistes  
■ Moyenne France

Des proportions comparables à la moyenne française

Etrangers Immigrés  
■ 6% ■ 11%  
■ 6,5% ■ 9,2%

Un lien familial important avec l'immigration

■ 76% des djihadistes appartenaient à la première, deuxième ou troisième génération issue de l'immigration  
■ 20%

Plusieurs fragilités sociales qui ont pu faciliter la rupture djihadiste

Au moins...

■ 15% ont connu des troubles familiaux (absence du père, foyer, ou familles d'accueil...)

■ 14% étaient en échec scolaire ou sans diplôme connu

■ 13% avaient déjà été condamnés avant leur engagement djihadiste

■ 10% étaient au chômage au moment du passage à l'acte

■ 4% souffraient d'une ou de plusieurs addictions  
■ 7% souffraient de troubles psychologiques importants

djihadistes en France.

**Qu'est-ce qui est déterminant? Vous mettez l'accent sur l'adhésion idéologique.**

90 % des djihadistes ont connu une rupture spirituelle. Ils ont littéralement changé de religion. Les djihadistes sont, en fait, des « convertis », qui vivent une forme de néo-islamisation. Ce phénomène de conversion ne concerne pas que les « vrais » convertis: tous ont connu une rupture avec leur passé. Le salafisme promeut une démarche d'extériorité et de rupture, il opère une séparation entre « eux », les kouffars (*infidèles*), et « nous », les élus, ceux qui détiennent la vérité. Même si le salafisme rejette la politique, son choix d'un mode de vie totalement



**Portrait géographique**

Typologie des communes d'origine des djihadistes

La moitié des djihadistes vient de **12 villes** seulement

- 40%** Quartiers pauvres des métropoles (nord-est parisien, Le Mirail à Toulouse, Saint-Roch à Nice)
- 25%** Banlieues défavorisées des métropoles
- 21%** Villes moyennes en déclin (Roubaix, Lunel, Vesoul)
- 14%** Communes favorisées, banlieues riches, communes rurales

**Militants du djihad par commune**  
entre 2010 et 2019

- Entre 20 et 34
- Entre 10 et 19
- Entre 3 et 9
- Entre 1 ou 2
- ★ Principales filières djihadistes



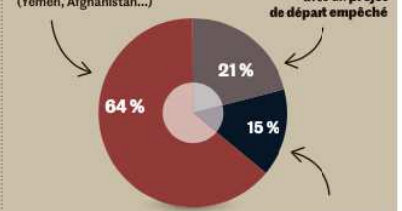
Des communes qui cumulent des fragilités socio-économiques

Pour les 149 communes d'origine des djihadistes

- Taux de pauvreté moyen **21%** (moyenne nationale : 14,2 %)
- Taux de chômage moyen **18%** (moyenne nationale : 14,1 %)
- Part d'étrangers **12,7%** (moyenne nationale : 6,5 %)
- Part d'immigrés **17%** (moyenne nationale : 9,2 %)
- Part de jeunes âgés de moins de 29 ans **40%** (moyenne nationale : 32 %)

**Caractéristiques du panel des 700 djihadistes français étudiés**

partis en zone de guerre (Irak, Syrie) ou camps d'entraînement (Yémen, Afghanistan...)



**30%** des djihadistes étudiés sont convertis

**20%** sont des femmes



sans projet de départ connu, ont commis ou voulu commettre un attentat en France ou à l'étranger

**23%** sont des terroristes, ayant commis ou tenté de commettre un attentat en France ou à l'étranger (Syrie, Irak)

**Quand la délinquance prédispose à la violence plus que la religion**

**ISLAMISATION DE LA RADICALITÉ** contre radicalisation de l'islam. Ce débat n'en finit pas d'agiter la recherche universitaire française sur le djihadisme. La querelle entre les politistes Gilles Kepel, tenant d'une explication religieuse du phénomène, et Olivier Roy, pour qui la religion est secondaire (le problème est social), a pris une tournure parfois caricaturale, attisée par des enjeux de pouvoir et des positionnements politiques.

Mais plusieurs travaux continuent de tenter de cerner le phénomène djihadiste, sans forcément donner lieu à des tribunes et anathèmes. Ainsi, le livre de Hakim El Karoui et Benjamin Hodayé, *Les Militants du djihad. Portrait d'une génération* (Fayard, 336 pages, 22 euros), accorde une prépondérance à l'adhésion politico-religieuse au salafisme-djihadisme, sans nier le terreau sociologique sur lequel elle se déploie : l'appartenance à un quartier défavorisé, l'échec scolaire, la précarité économique.

A l'inverse, une autre étude, parue presque au même moment, illustre l'importance du facteur délinquant dans la violence politico-religieuse. Publiée dans l'ouvrage collectif *The Post ISIS-era: Regional and Global Implications* (« L'Après-Etat islamique : implications régionales et globales », non traduit) par l'université George Mason (Virginie), elle a été menée par Sebastian Roché, directeur de recherche au CNRS, Omer Bilen, professeur assistant à l'université de Bursa (Turquie), et Sandrine Astor, professeure à l'université de Grenoble-Alpes.

**« Rebelles sans cause »**

Cette étude se base sur une grosse enquête d'opinion menée par questionnaire auprès de quelque 10 000 adolescents (13-16 ans) de la région de Marseille, trois mois après les attentats de *Charlie Hebdo* et de l'Hyper Cacher. Son intérêt est justement de ne pas porter sur la radicalisation en tant

que telle mais sur les facteurs de préradicalisation, c'est-à-dire essentiellement deux facteurs : le rejet de la France et la disponibilité à justifier une violence de nature politique. Le questionnaire a été adapté à l'âge du public et ainsi, la question posée sur la violence ne portait pas sur la justification d'attentats mais sur le fait de « caillasser » la police et d'insulter des individus en raison de leur religion, leur race ou leur appartenance à un groupe qui peut être l'Etat (dans le cas des militaires et des policiers).

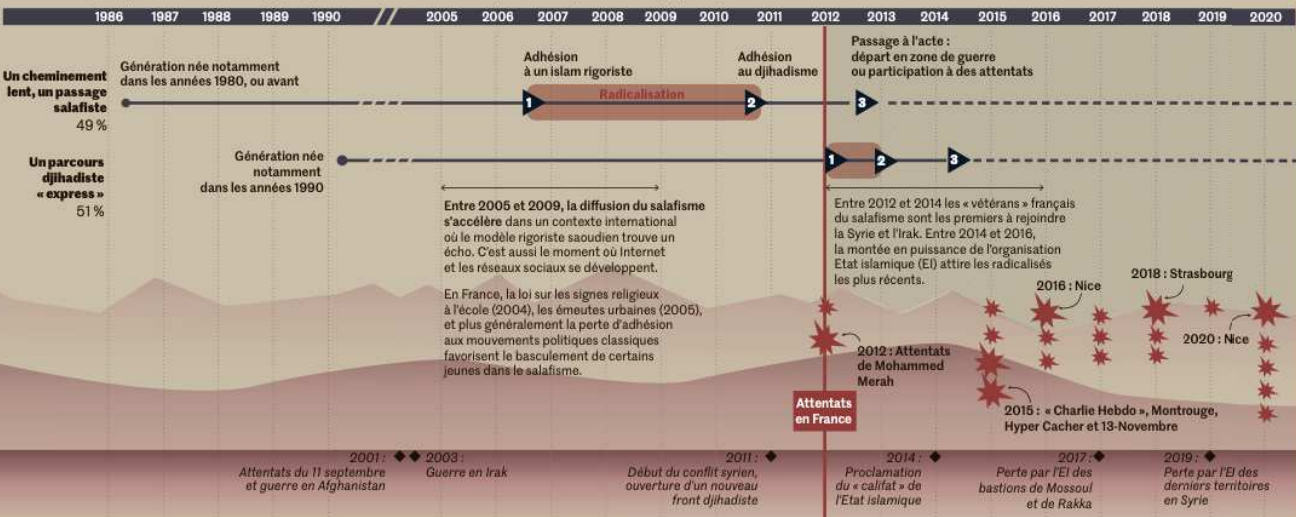
« Notre objectif était d'observer les facteurs associés, les déterminants de ces deux attitudes – la désaffiliation à la nation et la disponibilité à la violence politique – généralement associées à la radicalisation », explique Sebastian Roché, également enseignant à Sciences Po Grenoble. Ce qui ressort de l'étude, c'est que l'appartenance à l'islam est le facteur principal de non-identification à la France et de son rejet. « Mais, précise M. Roché, il s'agit plus d'un islam

d'identité sociale que d'une adhésion à des convictions religieuses fondamentalistes. » Les critères supplémentaires ajoutés à l'étude (soutien à l'égalité femmes-hommes, adhésion à une croyance transcendant les lois de la cité) ne changent pas significativement le niveau d'identification à la nation.

En revanche, en ce qui concerne les comportements violents, les déterminants principaux sont bel et bien l'expérience de la délinquance et la fréquentation de délinquants. La corrélation entre justification de la violence et critères d'ordre religieux n'est pas opérante dans l'enquête. « Ce sont ce que j'appelle des rebelles sans cause », explique Sebastian Roché, dont les conclusions sont proches de la thèse de l'islamisation de la radicalité, chère à Olivier Roy, même si l'étude menée par Roché, Bilen et Astor ne porte que sur des adolescents sans passif et non des adultes radicalisés. ■

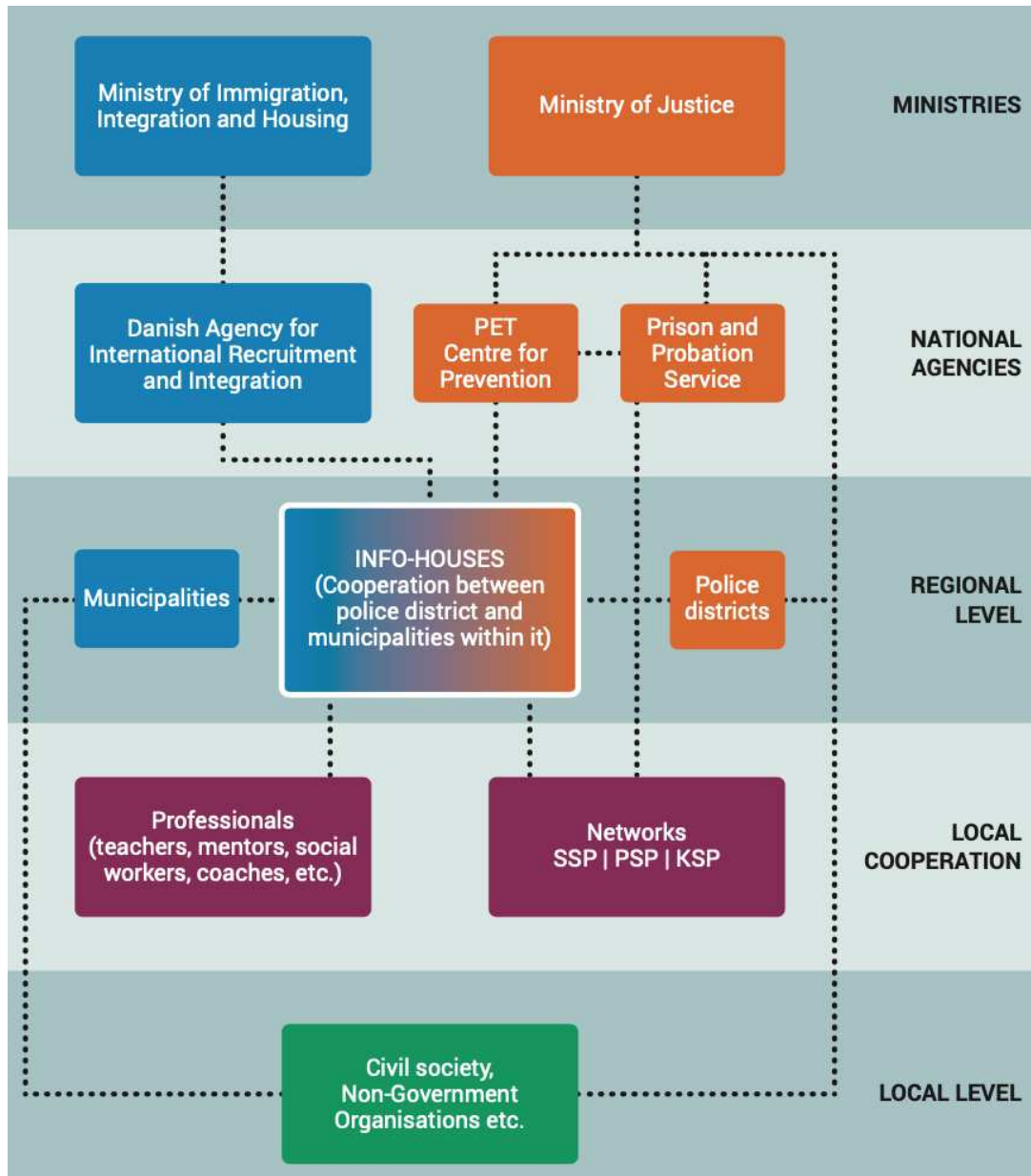
**Deux cheminements vers le djihadisme : une radicalisation lente ou express**

Cette chronologie s'appuie sur les données biographiques de 360 djihadistes dont on a pu retracer le parcours idéologique et spirituel.



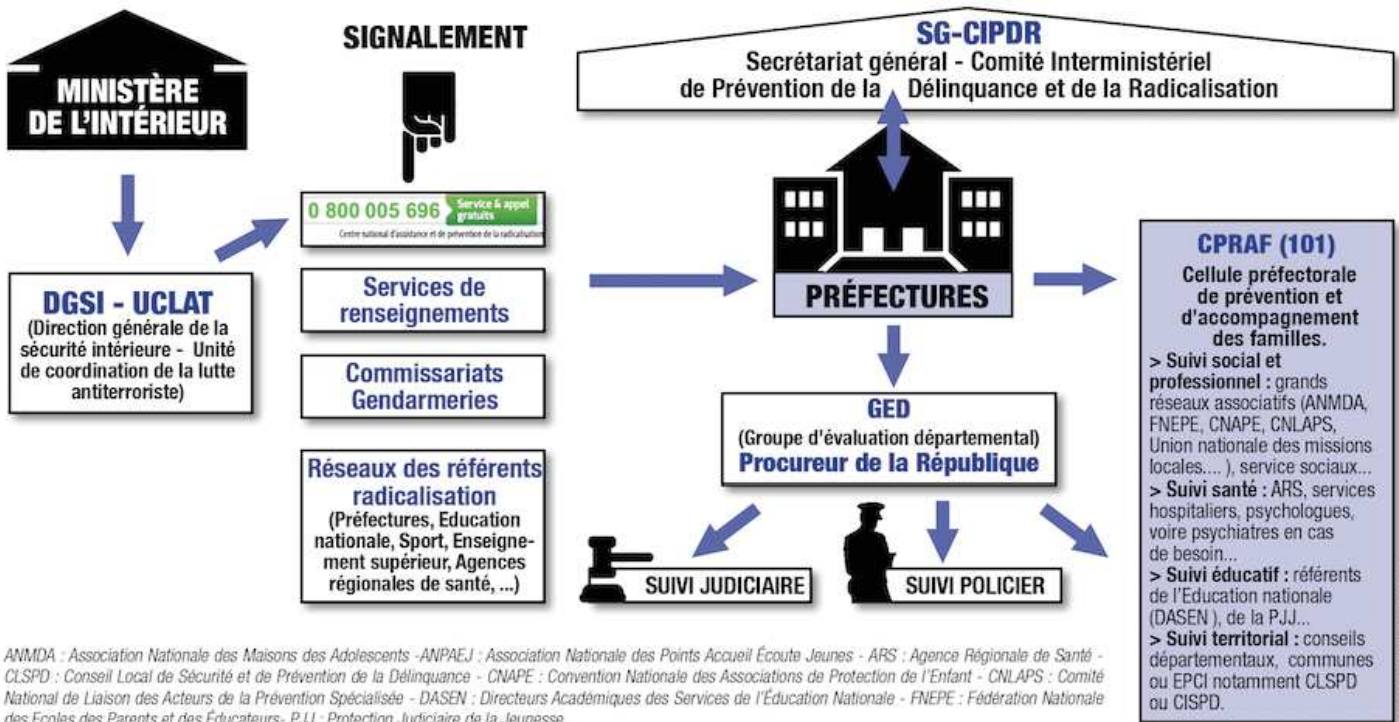
### ANNEXE 3

Schéma « Main actors » T. Gemmerli et A. Hemmingsen dans DIIS REPORT 2015 « An introduction to the danish approach to countering and preventing extremism and radicalization. » p. 17



# ANNEXE 4

## DISPOSITIF NATIONAL ET TERRITORIAL DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION

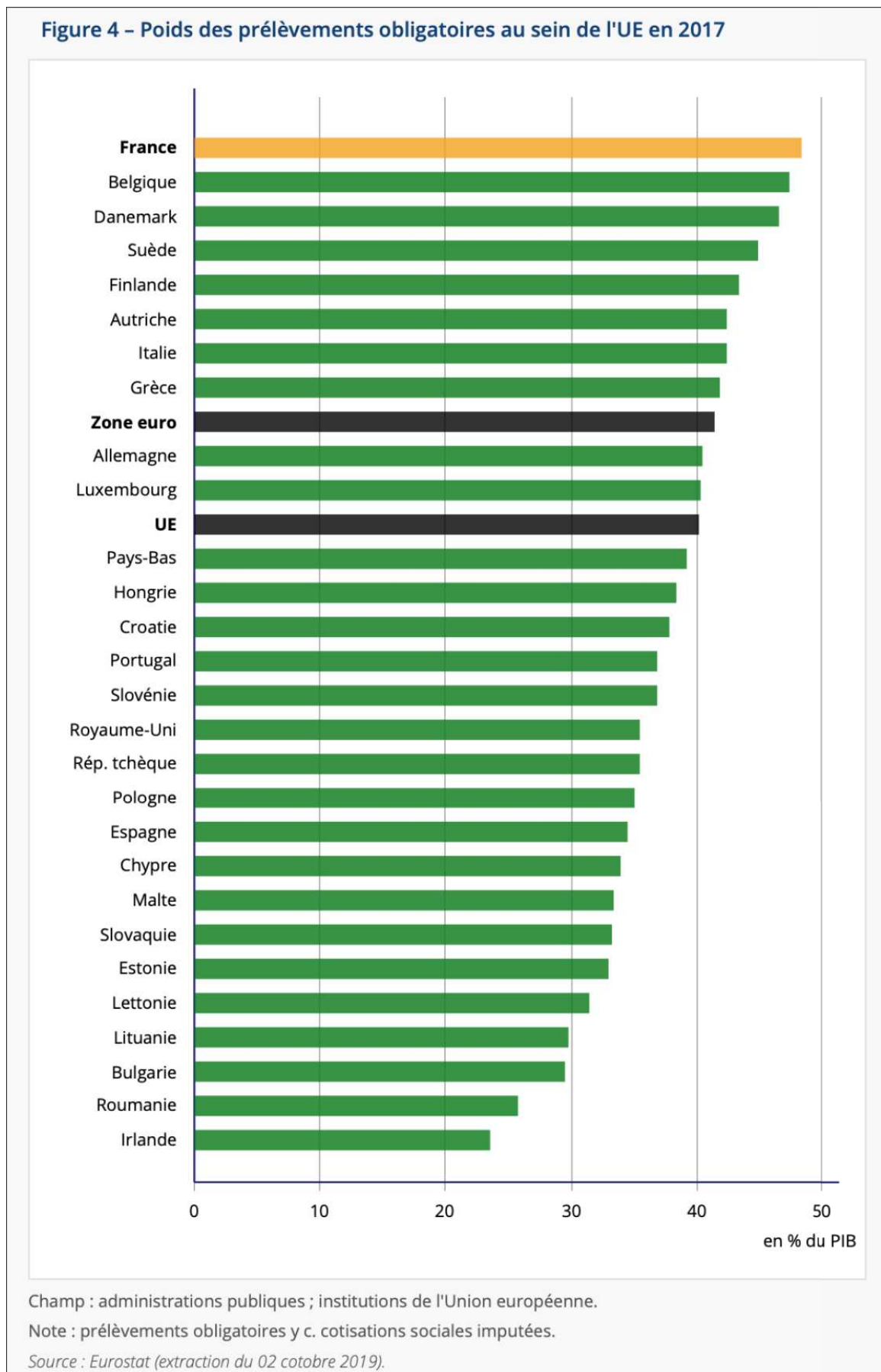


SG-CIPDR - Maquette : L. Garnier



## ANNEXE 5

Eurostat 2 octobre 2019 - Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'UE en 2017.



# Bibliographie

## Articles et revues

- Bonelli, Laurent, et Francesco Ragazzi. 2019. « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne ». *Archives de politique criminelle* n° 41 (1): 119-45.
- Cahiers de la sécurité et de la justice, revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°30, quatrième trimestre 2014, « la radicalisation violente ».
- Communiqué de presse Eurostat n°180/2019 du 22 novembre 2019 sur la « part du PIB de l'UE consacrée à la protection légèrement en baisse. Ratios les plus élevés en France, au Danemark et en Finlande. »
- ERSLEV ANDERSEN, Laars. « Terrorisme et contre-radicalisation : modèle danois » *politique étrangère* 2/2015.
- « Déradicalisation : le programme danois qui intéresse la France. » *Le Figaro*, le 15/02/2015.
- « La France sera peut-être le théâtre de la nouvelle génération de djihadiste » *Le Monde*, 22/03/2021.
- Ragazzi, Francesco. 2014. « Vers un “multiculturalisme policier” ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ». Les études du CERI.
- « La procédure budgétaire au Danemark » par Jon R. Blondal et Michael Ruffner. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire - volume 4 - n°1 - ISSN 1608-7151 - OCDE 2004.

## Ouvrages

- SÈZE, Romain. 2019. Prévenir la violence djihadiste: les paradoxes d'un modèle sécuritaire. Paris, France. Editions du Seuil.
- Bonelli, Laurent et Carrié, Fabien. 2018 « La fabrique de la radicalité. Sociologie des jeunes djihadistes français » Édition du Seuil.

## Rapports officiels

- DIIS REPORT 2015 « An introduction to the danish approach to countering and preventing extremism and radicalization. »
- RAN collection Approches et Méthode, « Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent. Approche impliquant différents services. » Edition 2019.
- Rapport de l'Assemblée nationale n°2828 enregistré à Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015. Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes. Président M. Eric CIOTTI, Rapporteur M. Patrick MENNUCCI.

- Rapport Sénat n°388 publié au journal officiel le 2 avril 2015, rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe. Co-présidents Mme Nathalie GOULET et M. André REICHARDT, rapporteur M. Jean-Pierre SUEUR.
- Rapport d'information du Sénat n°633, enregistré à la président du Sénat le 12 juillet 2017. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, par Mmes Esther BENBASSA et Catherine TROENDLÉ.
- Rapport d'information n°1022 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la république, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, présenté par MM. Jean-Jacques URVOAS et Patrice Verchère. 14 mai 2013.
- Avis n°278 de l'Assemblée national fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le Projet de loi de finances pour 2018, Tome IV, Justice, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse.
- « La fiscalité, outil au coeur du modèle danois » Ambassade de France au Danemark, service économique de Copenhague le 21 juillet 2020.

### **Sites Internet**

- <https://www.cipdr.gouv.fr/le-cipdr/le-fipd/>
- <http://www.sgdsn.gouv.fr>
- <https://www.interieur.gouv.fr>
- <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/01/30/01016-20150130ARTFIG00328-face-aux-djihadistes-de-retour-de-syrie-le-programme-danois-qui-interesse-paris.php>
- [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/20/le-danemark-va-rapatrier-des-familles-de-djihadistes-detenu-es-en-syrie\\_6080839\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/20/le-danemark-va-rapatrier-des-familles-de-djihadistes-detenu-es-en-syrie_6080839_3210.html)
- [https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/23/vents-contraires-pour-mme-deradicalisation\\_5084078\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/23/vents-contraires-pour-mme-deradicalisation_5084078_3224.html)
- <https://www.Internet-signalment.gouv.fr>
- <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>
- <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr>
- <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/AVISANR5L15B0278-tIV.html>



- <https://international.kk.dk/artikel/children-and-youth-administration>
- <https://www.dst.dk/en/Statistik/dokumentation/documentationofstatistics/budgets-of-general-government/statistical-presentation>
- <https://www.oecd.org/fr/danemark/gouvernementdanoisliensutiles.htm>
- <https://www.stm.dk>
- <https://www.ft.dk>
- [http://www.senat.fr/commission/enquete/radicalisation\\_islamiste.html](http://www.senat.fr/commission/enquete/radicalisation_islamiste.html)
- <http://www.pet.dk/English/The Preventive Security Department/The Centre for Prevention>

## **Filmographie**

- Grand reportage « Enfants de Daech, les damnés de la guerre » réalisé par Anne Poiret en 2020 diffusé en mai 2021 sur France 5.
- « Le ciel attendra », film français créé par Marie-Castille Mention-Schaar et réalisé par Marie-Castille Mention-Schaar et Emilie Frèche, sorti en 2016.
- « Kalifat », série suédoise créée par Wilhelm Berhman et réalisée par Goran Kapetanovic diffusée en 2020.