APC

2019

ARCHIVES de POLITIQUE CRIMINELLE

Quelle politique pénale pour l'Union Européenne ?

N°41

EDITIONS A. PEDONE
13 RUE SOUFFLOT - 75005 PARIS

LA LUTTE CONTRE LA « RADICALISATION ». GENÈSE ET EXPANSION D'UN NOUVEAU LIEU COMMUN ADMINISTRATIF EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE

par

LAURENT BONELLI

Maître de conférences en science politique,
Université Paris-Nanterre (ISP – UMR 7220)

et

FRANCESCO RAGAZZI

Associate Professor en relations internationales
Institute of Political Science, Leiden University

Comment étudier l'institutionnalisation d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice ? L'option la plus immédiate consiste sans doute à retracer la genèse d'institutions spécifiques (comme Europol ou Eurojust) ou celle de procédures communes (le mandat d'arrêt européen par exemple) et, le cas échéant, à s'interroger sur leurs effets sur les droits pénaux, ainsi que sur le travail des forces de l'ordre et des magistrats des Etats membres.

A condition de prendre une distance par rapport aux prophéties politiques des pères fondateurs de l'Europe (l'intégration comme sens de l'histoire) et des multiples rationalisations académiques qui les accompagnent[1], ces sociogenèses permettent de rendre compte des agencements singuliers dans lesquelles ces réalisations voient le jour, où s'entremêlent des intérêts hétérogènes, se nouent des coalitions spécifiques et s'articulent des rapports de forces particuliers[2]. En effet, s'il existe bien des « entrepreneurs d'Europe » dans les champs politiques et bureaucratiques nationaux, dans des groupes d'intérêt (des syndicats aux ONG) ou dans des institutions communautaires, leur activisme ne suffit pas à comprendre les évolutions observables[3]. Penser en termes de configuration – pour reprendre le concept de Norbert Elias[4] – permet au contraire de réintroduire de la contingence et surtout de rendre compte relationnellement de ce qui se joue simultanément ou

[1] GEORGAKAKIS, D., « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre points », *Politique européenne*, vol. 25, no. 2, 2008, pp. 53-85.
[2] Voir sur ce point le numéro spécial de la revue *Cultures & Conflits*, intitulé « Arrêter et juger en Europe. Genèse, luttes et enjeux de la coopération pénale », n°62, 2006.
[3] COHEN, A., DEZALAY, Y. & MARCHETTI, D., « Esprits d'Etat, entrepreneurs d'Europe ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167(1), 2007, pp.5-13.
[4] ELIAS N., *Qu'est-ce que la sociologie ?,* Paris, Presses-Pocket, 1993, pp. 154-161.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

successivement dans des espaces différents, trop souvent isolés dans l'analyse (comme le proposent les travaux en terme « d'échelle », locale, nationale ou européenne)[5].

C'est ce programme que nous entendons suivre ici au sujet de la lutte contre la « radicalisation », largement défendue par des acteurs communautaires (comme M. Gilles de Kerchove, le coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme) depuis le milieu des années 2000 mais longtemps boudée par les autorités françaises, qui faisaient valoir la singularité de leur approche en matière de lutte antiterroriste.

Or, à partir de 2013, on constate en France un emballement rapide sur cette question, qui s'accompagne d'une inflexion de doctrine. Le 30 octobre, le préfet Yann Jounot, directeur de la protection et de la sécurité de l'Etat au sein du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) remet au Premier ministre un rapport sur la « Prévention de la radicalisation ». Dans les semaines suivantes, différentes directions du ministère de l'Intérieur collaborent à l'élaboration d'un « Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filière terroristes ». Présenté par M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, le 23 avril 2014, il est ensuite décliné sous forme de circulaire aux préfets. Le 9 juillet, M. Cazeneuve propose ensuite en conseil des ministres un projet de loi visant à « renforcer les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ». Transmis le jour même à la commission des lois de l'Assemblée nationale, ce projet fait l'objet d'une procédure accélérée qui se solde par l'adoption d'une loi *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, le 13 novembre. Rapport, plan d'action, circulaire, loi : en un an, la lutte contre la « radicalisation » a utilisé une bonne part des leviers de l'action publique.

Les étapes qui mènent à l'adoption de cette loi, comme la rapidité avec lesquelles elles s'enchaînent n'ont pas de quoi surprendre l'observateur attentif des politiques de sécurité. Ce type de séquence tend, en effet, à se reproduire – presque à l'identique – chaque fois que des attentats meurtriers se produisent ou risquent de se produire sur le territoire national. Des dynamiques similaires sont observables en France en 1986, 1995, 2001, 2006 et 2012 (ainsi qu'en 2015). Quant à la plupart des mesures adoptées en 2014, elles s'inscrivent dans le prolongement de décisions antérieures dont elles partagent la logique et qu'elles amplifient : élargissement des infractions pouvant recevoir la qualification de terroriste ; extension aux individus isolés de la « neutralisation judiciaire préventive », jusque-là réservée aux groupes ; renforcement du contrôle de l'Internet et de la mobilité des individus[6].

[5] AGNEW J., « Continuity, discontinuity and contingency. Insights for international political sociology from political geography », in Basaran T., Bigo D., Guittet E-P. et Walker R. B. J., *International Political Sociology. Transversal Lines*, Oxon, Routledge, 2017.
[6] BIGO D., BONELLI L., GUITTET E-P. et RAGAZZI F., *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*, Bruxelles, Parlement européen, 2013.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

Pour autant, l'examen minutieux du processus en cours révèle une nouveauté : la place donnée à la lutte contre l'idéologie – en l'occurrence djihadiste – dans les dispositifs de prévention de la radicalisation. La circulaire du 29 avril 2014 invite les préfets à associer des « responsables religieux de confiance » aux dispositifs locaux afin d'aborder la « dimension religieuse de la radicalisation ». Le rapport du SGDSN propose également de porter des contre-discours dans la sphère religieuse, en favorisant par exemple la fabrication et la diffusion de « manuels d'apprentissage » de l'Islam, ou encore en insérant des pop-up (avec des messages de prévention et/ou des témoignages de victimes) sur les sites dits « radicaux ». L'idée des contre-discours est reprise par des députés dans les débats précédant le vote de la loi du 13 novembre 2014. Certains vont même plus loin, proposant la mise en place de programmes de déradicalisation pluridisciplinaires, composés « de psychiatres, de travailleurs sociaux ou encore de personnels religieux » (Assemblée nationale, 15 septembre 2014), qui se concrétiseront notamment avec le centre de Pontourny, ouvert en septembre 2016, qui faisait appel à un aumônier musulman, aux côtés d'éducateurs et de psychologues[7].

Ces points de vue convergents quant à la nécessité d'agir sur le terrain religieux afin de lutter contre la violence politique à référence islamique (terme que nous préférons à djihadisme) peut surprendre, les mesures antiterroristes antérieures s'étant jusque-là bien gardées de s'aventurer dans ce domaine. Lors du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) de l'Union européenne du 30 novembre 2009, consacré à sa stratégie antiterroriste, les représentants français affirmaient d'ailleurs avec force : « Les autorités françaises estiment 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[8] ».

Quant aux professionnels du renseignement interrogés dans le cadre de nos enquêtes (voir l'encadré 1 ci-dessous), ils ne se sentaient ni compétents ni autorisés en matière de définition de la doctrine musulmane, réticences qui pouvaient être lu comme autant de manifestations du principe de laïcité qui, en France, régit la relation entre les administrations et les cultes, tant sur un plan juridique.

Dès lors, comment comprendre un si rapide renversement ? Que s'est-il passé entre 2009 et 2014 pour que ce qui semblait impossible s'impose comme allant de soi à des acteurs politiques et administratifs de premier plan ? Deux pistes seront explorées pour répondre à ces interrogations. La première concerne la constitution de la « lutte contre la radicalisation » comme enjeu européen –

[7] Le centre de réinsertion et de citoyenneté de Pontourny, en Indre et Loire a été un temps présenté comme un « modèle » pour la déradicalisation. Il fut fermé en juillet 2017, notamment après qu'un rapport d'enquête parlementaire présente de vives critiques sur les politiques de « déradicalisation ». Voir BENBASSA E., et TROENDLÉ C., R*apport d'information sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe*, Sénat, juillet 2017.

[8] *Approche française du phénomène de radicalisation*. Dactylographié, octobre 2009, p.3.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

c'est-à-dire dans et par certaines institutions européennes – et ses effets sur les manières de voir et de faire de représentants de l'Etat français en la matière. La seconde renvoie davantage à des luttes politiques et bureaucratiques nationales, dans lesquelles les services de renseignement, notamment après l'affaire Merah[9], ont vu leur monopole de la gestion de l'islam dit « radical » contesté par de nouveaux entrants prenant position sur le terrain de la prévention. Ces deux mouvements ne se superposent jamais complètement – les acteurs n'en sont pas nécessairement les mêmes – mais participent de la redéfinition des relations entre « propriété » (*ownership*), « causalité » et « obligation politique » (*political or policy concept of responsability*) identifiées par le sociologue américain Joseph Gusfield pour étudier les problèmes publics[10]. En effet, l'apparition de la thématique de la « radicalisation » ne résulte pas mécaniquement des attentats perpétrés ou de l'engouement de quelques centaines de jeunes français pour le conflit en Irak et en Syrie. Elle découle également de luttes entre divers acteurs sociaux pour *cadrer* la situation à leur avantage[11]. Car, si l'on suit Gusfield, ceux qui peuvent revendiquer avec succès l'autorité de la définition publique du problème (*i.e* sa « propriété »), sont également ceux qui vont peser sur son explication causale et, ce faisant, sur la sélection des institutions qui seront concrètement chargées de s'en occuper (*i.e.* la « responsabilité politique »). En France, le succès récent de la « radicalisation » comme catégorie de pensée et objet d'action publique doit ainsi s'analyser comme le résultat du travail de certains entrepreneurs de cause, qui dans des conditions bien précises, ont pu subvertir les hiérarchies et les modes antérieurs de gestion de la violence politique. Puisant dans les « modèles » étrangers (particulièrement britannique et néerlandais) et les « bonnes pratiques » promus par des instances européennes, ces acteurs n'en doivent cependant pas moins composer avec un ordre politique, social et symbolique structuré nationalement[12].

[9] M. Mohammed Merah est responsable de trois attentats commis en mars 2012 à Toulouse et Montauban, contre des militaires français et un collège-lycée juif, qui ont causé la mort de sept personnes (dont trois enfants).

[10] GUSFIELD J., *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009 [1981], pp.10-15.

[11] GOFFMAN E., *Les Cadres de l'expérience*, Paris, Editions de Minuit, 1991 et Becker H. S., *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985.

[12] LACROIX B., « Ordre politique et ordre social : objectivisme, objectivation et analyse politique », in Grawitz M. et Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, tome 1, 1985, pp. 469-565.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

Encadré 1. Terrain d'enquête

Cet article repose d'abord sur une enquête au long cours sur le renseignement policier français, dans laquelle des entretiens ont été menés entre 1999 et 2019 avec une soixantaine d'agents occupant des niveaux hiérarchiques divers (de directeurs à de simples officiers en passant par des chefs de sections). Les enquêtés appartiennent aux Renseignements généraux (RG) et à la Direction de la surveillance du territoire (DST), puis à partir de la réforme de 2008 à la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et la Sous-direction de l'information générale (SDIG) qui les remplacent, avant que ces deux service ne deviennent en 2014 la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et le service central du renseignement territorial (SCRT). Certains proviennent également de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT). Ces entretiens, dans de nombreux cas répétés à intervalles réguliers, ont permis de saisir les évolutions à l'œuvre, tant dans les pratiques professionnelles que dans les représentations qui les sous-tendent. A cette première enquête se rajoute une campagne d'entretiens menée entre 2012 et 2019 avec des fonctionnaires britanniques, néerlandais et européens, ainsi qu'avec des experts travaillant de façon régulière pour ces institutions. Ces données ont ensuite été complétées par l'observation de réunions formelles ou informelles consacrées à la « radicalisation » ; l'analyse de la littérature grise (notes, rapports) à laquelle il a été possible d'accéder ; des foisonnantes mémoires d'anciens ou d'actuels professionnels du renseignement et les entretiens publics qu'ils ont donné ; ainsi que les travaux de commissions d'enquêtes parlementaires.

I. LA « LUTTE CONTRE LA RADICALISATION » COMME ENJEU EUROPÉEN

Traditionnellement la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme empruntait deux voies principales : politique et policière. La première est particulièrement visible, notamment lors d'épisodes de contestation violente (comme les années de plomb en Italie et en Allemagne, le nationalisme basque ou irlandais). Des ministres de l'Intérieur se réunissent et élaborent des plans d'action en vue de renforcer la coopération opérationnelle, d'harmoniser les politiques pénales ou d'extradition, etc. La seconde est plus quotidienne. Elle se poursuit parfois même en cas de désaccords politiques entre gouvernements. Elle repose sur des échanges bi ou multilatéraux d'informations et de données entre services spécialisés et sur l'élaboration d'un « état des menaces », débattu dans des cénacles policiers discrets, comme le club de Berne[13].

Si ces deux voies perdurent aujourd'hui, elles ont connu des réajustements. En effet, la naissance d'agences spécifiques (Europol, Eurojust, SitCen, puis IntCen, Frontex), la routinisation de réunions bimestrielles des ministres de la Justice et l'Intérieur (Conseil JAI) ou encore la création d'une direction générale « affaires intérieures » de la Commission européenne (*Home affairs*) ont rendu

[13] BIGO, D., *Polices en réseaux. L'experience europeenne,* Paris, Presses de la FNSP, 1996.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

l'espace européen difficilement contournable pour les acteurs de la sécurité. L'exemple de la « lutte contre la radicalisation » montre clairement comment certains l'investissent pleinement pour le façonner à leur image, tandis que d'autres apparaissent plus en retrait, mais que personne ne peut désormais se permettre de l'ignorer complètement.

A. De timides prémisses

Si après les attentats du 11 septembre 2001, le *Plan d'action en matière de lutte contre le terrorisme* du Conseil Européen avait apporté quelques éléments nouveaux en matière de coopération pénale[14], l'élan initial s'était rapidement essoufflé. L'activité reprend cependant à la suite des attentats de Madrid, le 11 mars 2004. La présidence Irlandaise réunit les groupes de travail spécialisés en matière de terrorisme (*Working Party on Terrorism* [COTER] et *Terrorism Working Group*), ainsi que les services de police et de renseignement des Etats membres pour traiter de la question du « recrutement terroriste », dont la « radicalisation » constituerait un élément déterminant. Le même mois, la réunion du Conseil européen appelle à une analyse des « facteurs qui contribuent au soutien et au recrutement des groupes terroristes »[15]. Un an plus tard, les attentats de Londres de juillet 2005, sont l'occasion pour le Royaume-Uni, qui préside alors l'UE, de présenter une stratégie anti-terroriste européenne largement basée sur celle pour laquelle le gouvernement a opté quelques mois auparavant : la prévention, la protection, la poursuite et la réaction. Dans la foulée, le Conseil européen adopte la *Stratégie de l'Union Européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes.*

Cette stratégie s'organise autour de trois priorités. Premièrement, contrer les activités des réseaux et des individus responsables du recrutement, notamment grâce à des polices de proximité (*community policing*), et à la surveillance de l'Internet. Deuxième priorité, faire en sorte que les voix « modérées » prévalent sur celles de l'extrémisme, en collaborant avec les organisations qui les portent, ce qui plus tard s'appellera des « contre-discours » (*counter-narratives*). Enfin, troisième priorité, celle de promouvoir « plus vigoureusement » la sécurité, la justice, la démocratie et les opportunités pour tous. L'objectif, ici est d'éliminer les facteurs structurels qui sous-tendent la radicalisation en s'attaquant aux inégalités et à la discrimination, en promouvant le dialogue interculturel, le débat, et l'intégration à long terme, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe. Pour ce qui est de sa mise en œuvre, la stratégie européenne fait d'avantage office de document programmatique et de « cadrage » que de stratégie opérationnelle. Ce sont en effet les Etats-membres et leurs administrations qui sont chargés de mettre en place les politiques de lutte contre la radicalisation.

[14] Tels que la mise en place du mandat d'arrêt européen ou l'harmonisation de la définition légale du terrorisme.
[15] COOLSAET, R., « EU Counterterrorism strategy: value added or chimera*? »*, *International Affairs* vol 86(4), 2010, p. 860.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

La Commission européenne n'est pas en reste. Mais la limitation de ses compétences en matière d'anti-terrorisme la pousse à se concentrer avant tout sur le financement de recherches et de réseaux. En 2006, elle nomme ainsi un groupe d'experts sur la radicalisation violente, à qui elle demande un rapport[16], et commande en parallèle quatre études sur différents aspects de la question à des centres de recherche[17]. Ces efforts pour mobiliser la communauté académique n'apparaissent pourtant pas pleinement satisfaisants. Le rapport du groupe d'experts, trop critique vis-à-vis des positions de la Commission et sceptique quant à l'existence même d'un « processus de radicalisation », ne sera pas publié. Les autres, moins critiques, adoptent différentes approches explicatives du phénomène Mais ces approches ne convainquent guère le commissaire européen à la Justice, à la Sécurité et aux Libertés, Jacques Barrot, qui met temporairement fin aux travaux de la Commission dans ce domaine.

En revanche, le Policy Planner's Network on Countering Radicalisation and Polarisation (PPN), une initiative lancée par le *think tank* britannique Institute for Strategic Dialogue (ISD), connaîtra une existence plus durable. Mis en place dès 2005-2006, il constitue la première initiative multilatérale dans ce domaine au niveau Européen. Le PPN est piloté par Sasha Havlicek, l'une des directrices de l'ISD, et Saskia Tempelman, responsable des questions de contre-radicalisation au ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice[18]. Le but officiel du réseau est de partager les expériences et les « bonnes pratiques » ainsi que de systématiser les initiatives de huit pays pilotes en matière de lutte contre la radicalisation, en visant directement les fonctionnaires en charge de ces questions. Il est composé avant tout de représentants des ministères de l'Intérieur et des ministères de l'intégration. Pour les organisatrices du PPN, la problématique de la radicalisation est en effet avant tout une question d'intégration religieuse. Comme le note un participant aux premières réunions du réseau, toute la démonstration « consistait à prouver que la prévention du radicalisme islamique passait d'abord et avant tout par l'action des musulmans eux-mêmes » (Entretien, janvier 2013). Les documents que nous avons pu consulter montrent que parmi les thèmes principaux de discussion, on trouve au premier chef des thématiques d'intégration religieuse[19] : « Renforcement des capacités des mosquées et résilience à l'extrémisme », « formation des cadres religieux musulmans, éducation religieuse et résistance à l'idéologie violente » ainsi que celles du partenariat entre autorités et représentants communautaires : « relations des autorités avec les citoyens et communautés musulmanes : choisir

[16] Cf. COOLSAET, R., *op. cit.* note 14.
[17] NEUMANN, P. R., ROGERS, B., ALONSO, R. et MARTINEZ, L., *Recruitment and mobilisation for the Islamist militant movement in Europe,* London, ICSR, 2007 ; DYEVRE, A., *Les facteurs de création ou de modification des processus de radicalisation violente, chez les jeunes en particulier,* Bruxelles, CEIS, 2008 ; The Change Institute, *Studies into violent radicalisation: The ideologies and narratives*, 2008 ; The Change Institute, *Study on the best practices in cooperation between authorities and civil society with a view to the prevention and response to violent radicalization*, 2008
[18] Pour plus de renseignements sur le réseau, voir « Policy Planners Network », http://bit.ly/1mJltFr page consultée le 1/11/2014.
[19] PPN, "Policy Planners' Network on Countering Polarisation and Radicalisation (PPN), 2008.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

ses homologues et établir des initiatives de dialogue » ou encore « évaluer les expériences de dialogue : conséquences pour la sécurité et l'intégration ». Le réseau aborde certes d'autres thèmes, tels que la communication de crise, les échanges avec les gouvernements des pays d'origine des principales communautés étrangères ou encore la mise en place d'un centre européen pour les études islamiques. Mais ce sont avant tout les questions du rapport entre religion, communautés et sécurité qui dominent les discussions.

Ces thèmes ne sont pas originaux en soi : ils reprennent et promeuvent les expériences développées aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (voir encadré 2.).

Encadré 2 : La lutte contre la radicalisation aux Pays Bas et en Grande Bretagne

La réflexion néerlandaise en matière de lutte contre la radicalisation commence dès 2002 avec l'assassinat de l'homme politique Pim Fortuyn, mais prend réellement forme avec l'assassinat en 2004 de M. Theo van Gogh, poignardé par un activiste se revendiquant de l'islam politique. Sous l'impulsion de l'AIVD (*Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst*), l'agence néerlandaise de renseignement, les Pays-Bas se dotent de ce qui est alors défini comme une « approche globale » (*brede benadering*), qui se structure en en plusieurs étapes. En 2005, le ministère de la Justice met en place un coordinateur national de la lutte contre le terrorisme (*Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding* – NCTb) qui prend en charge la coordination de l'ensemble des agences impliquées dans l'effort de répression et de prévention[20]. Le *Plan d'action polarisation et radicalisation* est lancé en 2007 et propose, outre l'approche judiciaire, de se concentrer sur deux phénomènes directement liés à la lutte contre le terrorisme : la question de la « polarisation » et celle de la « radicalisation », deux processus qui sont présentés comme menaçant la « cohésion sociale »[21]. Dans la perspective néerlandaise, le problème du passage à la violence politique se pose avant tout comme un problème d'intégration sociale, en particulier des minorités musulmanes. « L'approche globale » se concentre alors sur trois priorités : l'intégration des populations musulmanes, en introduisant des mesures de lutte contre les discriminations et contre l'islamophobie et un encouragement à la participation sociale et politique ; l'accroissement de la « résilience » de la population musulmane au phénomène de la radicalisation, en soutenant les associations musulmanes diffusant un message modéré ; enfin, la stratégie consiste à isoler et combattre les processus de radicalisation parmi les groupes ou les individus en instaurant des tutorats pour les individus considérés comme « à risque ». La *Stratégie nationale sur le contre-terrorisme*, qui établit les priorités pour les années 2011-2015, confirme ces trois priorités.

[20] VERMEULEN, F. et BOVENKERK, F., *Engaging with Violent Islamic Extremism. Local Policies in Western European Cities,* Netherlands, Eleven International Publishing, 2012.
[21] BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), *Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007 – 2011*, La Haye 2007.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

C'est en se basant sur des principes similaires que le gouvernement britannique de M. Tony Blair, guidé par Sir David Omand, coordinateur de la sécurité et du renseignement (*Security and Intelligence Co-ordinator*), dessine les contours de la première version de la nouvelle stratégie anti-terroriste britannique CONTEST en 2003. Le document, qui initialement a pour but d'articuler les activités des différents acteurs de l'anti-terrorisme, est révisé en 2009 puis en 2011[22]. Celui-ci établit quatre sous-stratégies : PREVENT qui établit le cadre de la lutte contre la radicalisation et tout ce qui a lieu avant le passage à l'activité terroriste, PURSUE, qui précise la stratégie de prévention et de répression des menaces directes d'attaques terroristes, PROTECT qui détaille l'organisation anti-terroriste en matière de frontières, de système de transports et des infrastructures critiques plus généralement, et enfin PREPARE qui a pour but de renforcer la résilience du Royaume-Uni et de sa population vis-à-vis d'une attaque terroriste si celle-ci devait voir lieu. PREVENT[23] se donne trois objectifs : (1) « contrer les idéologies terroristes et ceux qui les promeuvent », c'est-à-dire développer des contre-discours, et des alternatives non-violentes aux voix prônant la violence, (2) « soutenir les individus vulnérables qui pourraient devenir radicalisés », au travers le soutien et le tutorat d'individus considérés « à risque » et enfin (3) « travailler avec les secteurs de la société et les institutions où le risque de radicalisation est élevé », c'est-à-dire associer les « communautés » au travers des mosquées, des institutions religieuses, des associations de quartier, mais également des écoles, des hôpitaux, des services sociaux pour repérer et éventuellement « déradicaliser » les individus diffusant des idées violentes.

La prégnance de ces deux sources d'inspiration dans le PPN n'est guère surprenante quand on regarde sa composition. Les documents consultés[24] montrent en effet que les Britanniques représentent 39% des participants (25), les Néerlandais 12,5% (8) et les Allemands 10,9% (7). L'investissement de ces pays s'objective également dans le statut de leurs représentants : le plus souvent des fonctionnaires haut placés, provenant d'institutions impliquées centralement dans la question : NCTb pour les Pays-Bas ; et pour le Royaume-Uni, OSCT (*Office for Security and Counter-Terrorism*), RICU (*Research, Information and Communications Unit*) du Home Office, ainsi que différents bureaux du Department for Communities and Local Government et du Ministère de l'Education. En comparaison, le gouvernement Français n'envoie que quatre personnes (soit 6,35% du total) : deux membres du Bureau central des cultes (BCC), un délégué à la prospective et à la stratégie pour le ministère de l'Intérieur et un conseiller juridique du ministère de la Justice.

[22] HM Government, *Contest : the United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism,* London, Stationery Office, 2011.
[23] HM Government, *Prevent Strategy,* London, The Stationery Office, 2011.
[24] Nous avons eu accès aux documents de travail pour les réunions de mars 2008, octobre 2008, février 2009 et juin 2011.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

Cette timidité de l'engagement français n'est sans doute pas étrangère au fait que la « lutte contre la radicalisation » que promeut le PPN remet en cause la division que l'Etat opère en France entre ce qui devrait relever du renseignement policier et ce qui serait plutôt du ressort des institutions sociales et éducatives. C'est en tout cas ce dont témoigne le compte rendu de la « réunion technique sur la radicalisation », qui rassemble Français et Britanniques à Paris, le 22 avril 2009[25]. Organisée du côté Français par Mme Geneviève Bourdin, à l'époque à la tête du pôle européen et international au cabinet du directeur général de la police nationale (DGPN), et par M. Guillaume Schlumberger, délégué à la prospective et à la stratégie du ministère de l'Intérieur (et présent dans des réunions du PPN), cette rencontre donne la parole aux principaux acteurs de l'anti-terrorisme : UCLAT, DCRI, SDIG, Sous-direction antiterroriste de la police judiciaire (SDAT), Administration pénitentiaire (et notamment le bureau du renseignement pénitentiaire), ainsi que le haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de l'Education nationale (HFDS). Si lors des différentes tables rondes Français et Britanniques s'accordent assez facilement sur les mesures répressives et de surveillance (comme celles concernant la prison ou Internet), les différences apparaissent flagrantes lorsqu'il s'agit de l'élargissement des partenariats, par exemple avec les écoles. Lorsque Mme Elizabeth Ammon, du secrétariat d'Etat à l'Education et aux savoirs (également impliquée dans les réunion du PPN) détaille les collaborations entre Home Office et ministère de l'Education, en présentant les initiatives de sensibilisation aux dangers d'Al-Qaïda et des groupes « extrémistes » à l'école, la mobilisation des enseignants des collèges et lycées dans le repérage des « esprits fragiles », ou l'instauration d'un point de contact entre les services secrets (le *Special Branch* en l'occurrence) et les personnels de sécurité des universités, cette dernière soulève, en effet, de sérieuses objections. Celles-ci proviennent d'abord du HFDS du ministère de l'Education nationale, pour lequel « l'acte pédagogique » est le principal élément de la prévention de la violence, mais également des professionnels du renseignement (UCLAT et SDIG) qui réaffirment la séparation claire entre ce qui relève du système d'enseignement et de celui de renseignement[26]. De même, lorsque les britanniques présentent les modalités d'implication directe d'un ensemble d'acteurs et d'administrations (écoles, universités, services sociaux, police) cadrés par la stratégie PREVENT, les représentants français insistent sur la séparation des domaines d'action entre ce qui relève des institutions coercitives (police et justice) et des institutions sociales et éducatives. Les premières conservent le monopole de l'antiterrorisme, les secondes celui de la transmission de valeurs républicaines, universalistes et laïques.

[25] Ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales et Institut National des Hautes Etudes de la sécurité, *Réunion technique sur la radicalisation,* Institut National des Hautes Etudes de la sécurité, 2009.
[26] *Ibid*., pp.17-19.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

B. L'intensification de la mobilisation

Pour autant, la position française devient plus difficilement tenable à mesure que s'intensifie l'activisme européen en matière de lutte contre la radicalisation et notamment celui du coordinateur de la lutte contre le terrorisme, M. Gilles de Kerchove[27]. Ce haut fonctionnaire, directeur de la DG JAI du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne de 1995 à 2007 a joué un rôle clé dans le développement d'institutions proprement européennes de sécurité (comme Eurojust) et de procédures communes (comme le mandat d'arrêt européen). Devenu coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme en 2007, il considère la politique européenne en la matière comme trop vague et souligne les blocages dus aux « traditions et politiques souvent divergentes » en matière de représentation communautaire et de pratiques policières[28]. Malgré quelques précautions, le rapport qu'il présente lors du sommet Justice et Affaires Intérieures (JAI) du Conseil de l'Union Européenne du 30 novembre 2009 consacre clairement les approches néerlandaise et britannique, sur lesquelles il propose d'appuyer la stratégie européenne. Le *Plan de lutte contre la radicalisation et le recrutement de terroristes*[29] adopté à l'occasion de ce sommet entérine d'ailleurs ce point de vue, au grand dam de représentants des autorités françaises qui ont l'impression que leurs options se retrouvent de plus en plus marginalisées. Comme l'indique un diplomate :

> *« Dans toutes ces enceintes, on a un véritable rouleau compresseur anglo-saxon. Des thèses qui ne sont pas forcément fondées sur nos approches. Ce qui devient une doctrine, c'est en schématisant une action basée sur le communautarisme, une action basée sur la religion : un message public sur la religion » (Notes de terrain, novembre 2012).*

Un nouveau pas est encore franchi en septembre 2011, avec la mise en place par la Commissaire européenne aux Affaires intérieures, Mme Cecilia Malmström, du *Radicalisation Awareness Network* (RAN). Construit sur le modèle de réseaux existants – tels que le Forum pour la sécurité urbaine du Conseil de l'Europe (EFUS) et bien sûr le PPN –, il vise à dépasser certaines « oppositions nationales » en mettant en lien, de façon horizontale, des acteurs impliqués à l'échelle locale dans la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent : autorités locales, travailleurs sociaux et judiciaires, représentants religieux, de « la jeunesse », policiers, etc. Venus de l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne et de Norvège, ils échangent « bonnes pratiques » et « retours d'expérience » dans des groupes couvrant les thématiques désormais communes de la lutte contre la radicalisation : rôle de la police (RAN POL), voix des victimes du terrorisme (RAN VVT), Internet (RAN @), interventions pour les individus vulnérables

[27] BOSSONG, R. 2012. *Assessing the EU's Added Value in the Area of Terrorism Prevention and Violent Radicalisation*. Economics of Security Working Paper 60. Berlin: Economics of Security.
[28] Conseil de l'Union Européenne, "Implementation of the EU Counter-terrorism strategy - Discussion paper",15448/07 Bruxelles 2007.
[29] Conseil de l'Union Européenne, *Revised EU Radicalisation and Recruitment Action Plan'*, 15374/09, Bruxelles, 2009.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

(RAN PREVENT), déradicalisation (RAN DERAD), prisons (RAN P&P), santé (RAN HEALTH) et enfin la question des combattants à l'étranger (RAN INT/EXT).

Par la quantité et le statut des participants qu'il mobilise le RAN apparaît d'une toute autre ampleur que le PPN. Entre avril 2012 et juillet 2014, c'est près de 2300 personnes qui auraient assisté aux 63 réunions et activités organisées par le réseau et des groupes de travail auraient attiré entre 200 et 300 participants[30]. Chaque responsable de groupe fait ensuite un résumé de ses travaux dans des sessions plénières (*High level conferences*), qui se tiennent à peu près une fois par an, sous la présidence de Mme Malmström et dans lesquelles interviennent aussi des ministres de l'Intérieur ou de la Justice en exercice, de nombreux secrétaires d'Etat et M. de Kerchove.

A ses débuts, le RAN – pas plus que le PPN – ne suscite un grand intérêt des administrations françaises. Selon plusieurs témoignages, seuls des membres de l'UCLAT[31] et du Bureau central du culte y participent, mais surtout comme observateurs : ils ne s'impliquent pas dans les groupes de travail. Le principal investissement viendra en fait de l'Association Française des victimes du terrorisme (AFVT), dont le président M. Guillaume Denoix de Saint Marc, prendra la co-direction du groupe VVT. Ce dernier organise à partir de 2012 une série de réunions du « RAN France », un réseau informel réunissant universitaires, ONG, administrations et politiques (Entretien, octobre 2014). Mais la position marginale qu'il occupe dans l'espace bureaucratique ne permet guère à l'initiative de connaître un vaste écho.

Pour que la thématique de la « radicalisation » – et les représentations qui y sont attachées, notamment par le RAN – puissent prospérer en France, il va falloir que les services de renseignement policiers voient leur monopole de la gestion de l'islam dit « radical » s'affaiblir. Ou, pour parler comme Gusfield, que se redéfinissent pour cette question les relations entre « propriété », « causalité » et « obligation politique ».

II. LA PRÉVENTION DE LA « RADICALISATION » COMME RÉSULTAT DE JEUX POLITIQUES ET BUREAUCRATIQUES

Les attentats commis par M. Mohammed Merah en mars 2012 vont offrir la possibilité d'un nouvel agencement. Le bilan est le plus lourd qu'ait connu la France depuis 1995 et la nature des cibles choisies (notamment des enfants d'une école juive) a soulevé une vaste émotion. Comme souvent en ces circonstances, les services de renseignement sont montrés du doigt. Hommes politiques,

[30] *RAN Update 15*, juillet 2014

[31] L'UCLAT faisait à l'époque office de représentant international du renseignement policier français, qu'elle coordonnait théoriquement. Mais en réalité, elle restait assez dominée par la DCRI dont l'activité repose largement sur la coopération opérationnelle bi ou multilatérale avec ses homologues étrangers. Les agents de l'unité apparurent assez réceptifs à la thématique de la radicalisation, qui, en élargissant le spectre des institutions mobilisées, revalorisait les positions de coordination et donc, potentiellement, la leur.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

journalistes, familles de victimes pointent les « failles » de la DCRI, qui bien que connaissant le jeune homme, n'a pu l'empêcher d'agir.

Dans la foulée, trois enquêtes administratives et parlementaires, sans doute facilitées par l'alternance politique, voient le jour. En effet, suite à l'élection de M. François Hollande en mai 2012, le nouveau ministre de l'Intérieur, M. Manuel Valls, commande à deux hauts fonctionnaires de la police nationale un rapport sur l'affaire Merah. Rendu public en octobre, celui-ci pointe des « défaillances objectives », ainsi que des « problèmes de pilotage et d'organisation des services »[32]. L'arrivée du nouveau gouvernement permet également 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 deux rapports parlementaires, remis en mai 2013 attaquent avec virulence la stratégie antiterroriste du gouvernement précédent (« conduite par un service à la vitrine trompeuse et dont l'architecture territoriale a failli »[33]) et plaident pour la reconstitution d'un *continuum* du renseignement intérieur en matière de lutte contre le terrorisme[34]

A. Les effets contestés de la réforme des services de renseignement

Tous ces rapports critiquent avec une dureté inusuelle la réforme du 27 juin 2008, qui opère un redécoupage du renseignement policier et dont l'affaire Merah serait en quelque sorte une conséquence malheureuse. Il existait traditionnellement deux grands services couvrant cette mission : la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la direction de la surveillance du territoire (DST). Le premier était un service généraliste, bien implanté localement (il comptait un peu plus de 4000 agents, en incluant ceux de la Préfecture de police de Paris), qui assurait une surveillance assez large des milieux politiques, syndicaux, associatifs et religieux, pour déceler et anticiper d'éventuelles menaces endogènes de subversion à l'ordre social et politique. Le second était plus ramassé (1700 agents), plus parisien et plus spécialisé. Chargés du contre-espionnage et de l'antiterrorisme, couverts par le secret et pouvant disposer de compétences judiciaires, ses agents utilisaient plus volontiers des méthodes de milieu fermé (écoutes, filatures, etc.) que leurs collègues des RG. Luttant contre les menaces externes pesant sur le territoire, ils coopéraient également davantage avec leurs homologues étrangers, qui leur signalaient notamment l'arrivée d'activistes et leur transmettaient des

[32] LEONNET J. et DESPRATS G., *Affaire Merah. Réflexions et propositions*, Ministère de l'Intérieur, 2012.
[33] URVOAS J-J. et VERCHÈRE P., *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Assemblée nationale, 2013, p.120.
[34] *Ibid.,* p.119 et CAVARD Ch. et URVOAS J-J., *Rapport sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, Assemblée nationale, 2013, pp. 25, 26, 34 et 36.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

informations sur leurs ressortissants. Ces différences structuraient des identités institutionnelles fortes et expliquent sans doute la faible circulation des personnels d'un service à l'autre.

Or, la réforme bouleverse la division relativement stabilisée des tâches de contrôle entre les deux unités. Les effectifs des RG et de DST sont ventilés vers deux nouveaux services : la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), et la sous-direction de l'information générale (SDIG) spécialement créée au sein de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP). Ce nouvel organigramme instaure un réel déséquilibre entre la DCRI et la SDIG. La DCRI reproduit les modes d'organisation et les logiques d'action de la DST. Elle intègre l'ensemble des personnels de cette dernière, de même que certains des RG (notamment les sections « contestation violente » et les sections de recherche), sans toutefois que ces derniers ne soient nécessairement bien acceptés par leurs collègues[35]. La SDIG, quant à elle, doit se contenter de ceux qui restent et qui se retrouvent de surcroit placés sous la supervision de la sécurité publique, traditionnellement peu réceptive – pour ne pas dire hostile – au travail des RG.

La DCRI monopolise donc l'essentiel des tâches « nobles » du renseignement, comme des moyens humains (elle compte 3000 agents) et matériels. Ce « FBI à la française », comme l'ont nommé un peu hâtivement certains de ses zélateurs, a suscité un large engouement politique et médiatique. Mais il a également soulevé de nombreuses protestations de la part de policiers qui en étaient tenus à l'écart et qui s'inquiétaient du triomphe sans partage des modes d'action de la DST, en matière antiterroriste. Ceux-ci inaugurent en effet une coupure qu'ils jugent artificielle dans le travail de surveillance, la DCRI ne s'intéressant pas aux associations ou aux mouvements (comme le faisaient les RG), mais seulement aux « individus susceptibles de basculer dans la violence ou l'ayant déjà fait »[36].

Cette redéfinition des domaines d'intervention traduit également une transformation du regard porté sur l'islam politique. Avant la réforme de 2008, cette question renvoyait en effet à deux principales préoccupations des agents du renseignement : le passage à la violence et le « communautarisme ». La première concernait bien sûr les RG, mais était devenue, à partir du milieu des années 1990, le quasi monopole de la DST pour ce qui touchait aux « filières », c'est-à-dire les ressortissants français allant combattre sur ce qu'elle nomme « des terres de jihad » (Afghanistan, Bosnie, Tchétchénie, etc.). Le « communautarisme » relevait en revanche exclusivement des RG, qui le définissaient comme « une tendance à un repli identitaire, d'essence religieuse et hostile aux institutions »[37].

[35] Comme le relèvent les parlementaires : « Dans la pratique, les personnels de l'ancienne DCRG furent souvent perçus par leurs collègues issus de la « ST » comme des "manants à l'assaut du château, qui allaient pervertir le sang bleu de ceux qui faisaient du renseignement pur" (...) Non seulement, les anciennes rivalités n'ont pas disparu, mais çà et là, elles se perpétuent au sein d'un même service » (URVOAS et VERCHÈRE *op. cit.,* p.127).

[36] Note au directeurs zonaux, PN/DRI/N°6384, 8 juillet 2008

[37] DCRG, *Violence, drogue et repli identitaire dans les quartiers sensibles*, dactylographié, 1995, p.23.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

A ce titre, ils s'intéressaient à toutes les manifestations associées à ce phénomène, qu'il s'agisse du prosélytisme de certaines organisations (Tabligh, salafistes), de leurs tentatives d'encadrement de l'enfance ou de la jeunesse, de l'affichage vestimentaire (*Hijab*, *Niqab*), de l'existence de « commerces ethniques » voire même de « graffitis antisémites et anti-occidentaux ». Ce travail de surveillance et de comptabilité donnait lieu à quantité de notes détaillant les activités de telle ou telle association culturelle ou cultuelle, de tel ou tel individu, dont trouve parfois trace dans les dossiers de demande de naturalisation[38] ; dans les enquêtes individuelles sur les étrangers demandant des titres de séjour au titre des fonctions de ministre du culte musulman[39], ou dans des synthèses plus vastes, « fuitant » souvent opportunément dans la presse. La frontière entre le « communautarisme » et « le passage à la violence » apparaît parfois poreuse, mais les deux « menaces » n'étaient jamais complètement confondues, ne serait-ce que parce qu'elles étaient pour l'essentiel prises en charge par des services différents. Or, la création de la DCRI consacre l'approche antiterroriste de la DST. D'anciens RG continuent certes à y travailler sur les prosélytes, mais leur expertise est surtout mise au service de l'antiterrorisme. Quant à la SDIG, ses connaissances en la matière semblent s'être érodées du fait des aléas de la réforme et notamment de la diminution de ses effectifs, de leur éclatement entre divers services ou de leur découragement[40].

Les critiques émises par certains agents du renseignement quant à cette situation ont trouvé une oreille attentive chez M. Jean-Jacques Urvoas, député du Finistère depuis 2007 et secrétaire national du Parti socialiste (PS) chargé de la sécurité depuis mai 2009. A ce titre, M. Urvoas a multiplié les contacts avec des policiers et devint un fin connaisseur de la question, ce dont attestent la publication d'un ouvrage[41] et plusieurs notes de la Fondation Jean Jaurès, le principal *think tank* du PS. Parmi celles-ci, deux portent sur les services de renseignement[42]. Le député s'y s'alarme du délabrement de la SDIG (« comparse méprisée de notre dispositif de sécurité nationale[43] ») et constate même un « refoulement des anciens RG[44] » au sein de la DCRI. Il y plaide pour un rééquilibrage entre le renseignement intérieur et l'information générale. Réélu député en 2012, M. Urvoas devient président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et à ce titre siège à la Délégation parlementaire au renseignement, dont il prend la tête en 2014. Surtout, il anime les deux missions d'enquête parlementaire consécutives à

[38] HAJJAT A., « "Bons" et "mauvais" musulmans. L'Etat français face aux candidats "islamistes" à la nationalité », *Cultures & Conflits*, n°79/80, 2010, pp. 139-159.
[39] JOUANNEAU S., « Régulariser ou non un imam étranger en France : droit au séjour et définition du "bon imam" en pays laïque », *Politix* n° 86-2, 2009, pp. 147-166.
[40] Par exemple, en 2013, il ne restait que 5 fonctionnaires en charge de l'Islam au sein de la direction centrale et de 2 sur une ville comme Marseille (*La Croix*, 3 juin 2013).
[41] URVOAS J-J., *11 propositions choc pour rétablir la sécurité*, Paris, Fayard 2012.
[42] URVOAS J-J., « Les RG, la SDIG et après ? Rebâtir le renseignement de proximité », *Note de la Fondation Jean Jaurès*, n°115, 2012 et URVOAS J-J. et VADILLO F., « Réformer les services de renseignement français », *Note de la fondation Jean Jaurès,* 2011.
[43] URVOAS J-J., « Les RG, la SDIG et après ?... », *op. cit.,* p.21.
[44] *Ibid.,* p.13.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

l'affaire Merah – comme président et rapporteur puis comme rapporteur – dont les conclusions prolongent ses prises de positions antérieures.

Avec d'autres, il participe à la remise en question, au sein des élites politiques et administratives socialistes du monopole de la DCRI en matière de lutte contre le terrorisme. Personne – ou presque – ne nie ses compétences dès lors qu'un individu violent est identifié, mais elle ne peut plus prétendre assumer seule la « détection précoce », comme elle revendiquait depuis sa création[45].

Ceci vaut pour un éventuel passage à l'acte violent, mais également pour ce qui concerne les « filières », dont le conflit en Syrie a largement changé la physionomie. L'ordre de grandeur de la mobilisation[46] – imputé par les professionnels à la légitimité internationale de cet engagement (« ils apparaissent comme des combattants de la liberté » signalait l'un d'eux) et à la localisation géographique du conflit (« une raison pour laquelle ce théâtre si attractif, c'est que c'est très facile, d'y aller » indiquait un autre) – pose indéniablement des difficultés à la DCRI tant en termes de détection – elle reconnait que près de 50% des personnes signalées lui sont inconnues – que d'action.

Cet aveu de faiblesse, combiné au faisceau de critiques de l'approche antiterroriste de la DCRI va conduire à une nouvelle réforme des services de renseignement, le 9 mai 2014. Celle-ci rééquilibre partiellement les relations entre DCRI et SDIG. La première est transformée en une direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et confirmée dans ses prérogatives. La seconde devient le service central du renseignement territorial (SCRT), qui voit son autonomie accrue au sein de la sécurité publique et ses missions revalorisées, notamment pour ce qui concerne le « renseignement de proximité », dont relève le « communautarisme religieux »[47].

B. La « radicalisation » comme nouvelle vision de l'islam dit « radical »

Pour autant, on n'assiste pas à un simple retour à la situation qui prévalait avant 2008. La réforme, et les critiques qu'elle a soulevé ont en effet affaibli la capacité des services de renseignement à revendiquer avec succès la propriété de la question de l'islam dit « radical », c'est-à-dire le monopole de sa définition et de son interprétation. Ils vont être concurrencés par d'autres acteurs sociaux pour lesquels la « radicalisation » apparaît comme une notion commode, subsumant à la fois les risques de passage à la violence et de repli communautaire en insistant sur la prévention. Ce processus modifie en même temps la « responsabilité

[45] Voir notamment SQUARCINI B., « Un FBI à la française ? Entretien avec Isabelle Lasserre », *Politique internationale* n°127, 2010.

[46] M. Patrick Calvar, directeur de la DCRI (2012-2014) signalait en juin 2013 : « la Syrie est un phénomène d'une ampleur qu'on n'a jamais connue jusqu'à présent (...) on n'a jamais atteint un tel niveau de flux, y compris depuis l'existence des premières filières à destination de l'Afghanistan. (Notes de terrain, juin 2013). En juillet 2015, le ministre de l'Intérieur évaluait le nombre de combattants venus de France à 910 (*Le Monde,* 8 août 2015).

[47] Sur les évolutions récentes du renseignement français, voir BONELLI L., « Domestic Intelligence and Counter Terrorism in France », in DE MAILLARD J. et SKOGAN W., *Policing in France,* Routledge, Londres, 2020.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

politique », c'est-à-dire la définition des instances chargées de la résolution du problème, en élargissant le spectre des acteurs impliqués, au delà des policiers.

Les promoteurs de cette nouvelle approche forment une coalition hétérogène, dans laquelle coexistent des membres du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), du bureau central des cultes (BCC) et des acteurs extérieurs à l'administration comme la consultante Mme Dounia Bouzar ou encore l'association française des victimes du terrorisme (AFVT). Tous convergent sur l'idée que résume ici un membre du SGDSN :

> *« La radicalisation dépasse largement le spectre des services spécialisés. Il faut une action au niveau local, avec un volet prévention en complément de la surveillance et de l'intervention » (Notes de terrain, novembre 2012).*

Ainsi, les agents du BCC, engagés de longue date dans le dialogue avec les organisations musulmanes[48] et familiarisés avec les expériences européennes du PPN et du RAN, essaient de mobiliser les responsables du culte dans ce combat, même s'ils sont conscients des difficultés que cela implique. Ils poursuivent le travail engagé sur la formation des cadres religieux, tout en essayant de prévenir les « ruptures du lien social » liées à l'islam. Sur ce terrain, ils rejoignent l'approche en termes de « dérive sectaire », promue – quoique de manière plus systématique – par des experts comme Mme Bouzar. Depuis le début des années 2000, cette ancienne éducatrice de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), successivement chargée d'études l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) – aujourd'hui INHESJ – de 2002 à 2004, chargée de mission sur la prévention du radicalisme religieux au ministère de la Justice (2004-2006), puis docteure en anthropologie du fait religieux et reconvertie en consultante en « cultes et cultures » va mener un inlassable travail d'entrepreneuriat éditorial (par des ouvrages, des articles[49]), administratif (rapports, formations), politique[50] et médiatique[51] pour promouvoir une analyse de l'islam radical sous l'angle de

[48] JOUANNEAU S., *Les Imams en France. Une autorité religieuse sous contrôle*, Marseille, Agone, 2013.

[49] Entre 2001 et 2014, elle publie plus d'une dizaine d'ouvrages de statut divers sur l'islam, parmi lesquels *L'islam des banlieues : les prédicateurs musulmans, nouveaux travailleurs sociaux ?* (Syros, Paris 2001) ; *Quelle éducation face au radicalisme religieux ?* (Dunod, Paris 2006) ; *La République ou la burqa : Les services publics face à l'islam manipulé*, (Albin Michel, Paris 2009) ou encore *Désamorcer l'islam radical. Ces dérives sectaires qui défigurent l'islam* (Les Editions de l'Atelier, Paris 2014). Elle publie 6 nouveaux ouvrages entre 2015 et 2018 : *La vie après Daesh* (Les Editions de l'Atelier, Paris 2015), *Comment sortir de l'emprise djihadiste ?* (Les Editions de l'Atelier, Paris 2015), *Ma meilleure amie s'est fait embrigader* (La Martinière, Paris 2016), à destination des adolescents, *Mon djihad : itinéraire d'un repenti*, avec Farid Benyettou (Editions Autrement, Paris 2017), *Je rêvais d'un autre monde : l'adolescence sous l'emprise de Daesh*, avec Serge HEFEZ (Stock, Paris 2017) et *Français radicalisés : ce que révèle l'accompagnement de 1000 jeunes et de leurs familles* (Les Editions de l'Atelier, Paris 2018).

[50] Elle a notamment été mandatée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale pour mener une étude sur la manière dont les élus locaux pouvaient gérer la diversité religieuse, « sans se plier à tous les particularismes ». Les résultats de cette étude on été publiés dans une note de la Fondation Jean Jaurès, dirigée par Jean Glavany (*Le guide pratique de la laïcité. Une clarification par le concret*, décembre 2011).

[51] Un rapide comptage fait apparaître qu'entre le 1er janvier 2010 et le 17 octobre 2014, Dounia Bouzar a été invitée 41 fois sur les chaînes de télévision hertziennes et 54 fois dans des émissions de

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

« l'endoctrinement », de la « manipulation mentale » voire du « lavage de cerveau ». Fondatrice en 2014 du centre de prévention contre les dérives sectaires liées à l'Islam (CPDSI) – une association – elle offre simultanément une formation des professionnels de terrain (éducateurs, travailleurs sociaux, élus, etc.) en leur proposant notamment des « indicateurs d'alerte » et une action en direction des familles qui estiment leur enfant sous « l'emprise du discours de l'islam radical ». A la fois ancienne éducatrice judiciaire – et donc familiarisée au travail avec des adolescents et leurs familles – et musulmane pratiquante – mais prônant un strict respect de la laïcité républicaine –, elle cumule une double légitimité professionnelle et religieuse pour « arracher les jeunes aux jihadistes »[52]. Cette autorité lui permet de se déplacer entre les univers administratifs, politiques et médiatiques, chaque position nouvelle renforçant, dans une logique circulaire, son crédit pour intervenir dans les autres sphères. La focalisation sur les mineurs confère de surcroît à la cause une dimension émotionnelle supplémentaire. Comme le signale un enquêté :

> *« Le biais par lequel ça a eu son efficacité, c'est les mineurs : mineurs en danger. Du coup, ça devenait plus crédible au niveau préventif. Victimes d'une emprise mentale, des mineurs, des nanas… » (Entretien, août 2014)*

En déplaçant la thématique de la « radicalisation » du terrain strictement policier vers celui de l'enfance en danger, Mme Bouzar peut promouvoir une mobilisation des familles, des travailleurs sociaux et socio-judiciaires et des associations, comme cela se fait déjà en France matière de lutte contre la délinquance juvénile. Bien que contestée dès l'origine par nombre d'acteurs de terrain – puis par les administrations elles-mêmes à la suite de plusieurs polémiques[53] – elle rend disponible un cadrage de la situation dont vont se saisir certains acteurs locaux. Un cadrage qui apparaît de surcroît immédiatement en phase avec les initiatives menées dans certains autres pays, comme la Grande Bretagne et les Pays-Bas, abondamment publicisées dans le cadre du PPN, du RAN et plébiscitées dans les « stratégies européennes ».

Toutefois, ces luttes sur la « propriété » et la « responsabilité politique » en matière d'islam dit « radical » n'auraient sans doute pas connu l'évolution observée sans l'investissement du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), directement rattaché au Premier ministre. Cette institution, qui remplace depuis 2009 le Secrétariat général de la défense

radio (archives de l'Institut national de l'audiovisuel – http://www.inatheque.fr). Dans la même période, elle a donné 23 entretiens à la presse écrite quotidienne nationale et régionale et est citée dans près de 200 articles (source Factiva).

[52] Titre de l'article que lui consacre *Ouest France* du 26 septembre 2014.

[53] Elle est notamment mise en question par le *Rapport d'information sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe*. La sénatrice Esther Benbassa explique à son sujet : « Dounia Bouzar a quand même bénéficié d'un financement de 930 000 euros alors qu'elle n'était pas, me semble-t-il, préparée à appréhender le domaine avec les outils nécessaires. Ses livres ne sont pas assez convaincants pour offrir un « modèle de déradicalisation » susceptible d'être repris. Elle dit avoir déradicalisé plusieurs jeunes femmes mais celle qu'elle a montré dans les médias a fini, je crois, par partir en Syrie ! » (*La Gazette des communes*, 13 février 2017)

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

nationale (SGDN) – créé en 1962 – a vu ses missions élargies au-delà des questions militaires. Parmi celles-ci figurent désormais l'animation et la coordination des travaux interministériels concernant les politiques de défense et de sécurité nationale, de même que la planification interministérielle en la matière. Ces plans peuvent concerner des « déplacements de population », la « sécurité des activités d'importance vitale », ou encore la « pandémie grippale ». Le SGDSN joue également un rôle en matière de renseignement puisqu'il « concourt à l'adaptation du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action des services de renseignement et à la planification de leurs moyens et assure l'organisation des groupes interministériels d'analyse et de synthèse en matière de renseignement » (Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009).

Inséré dans les circuits d'échanges gouvernementaux, dirigé par un Conseiller d'Etat, le SGDSN bénéficie d'un capital institutionnel important dans les équilibres administratifs : il a d'ailleurs été créé pour faire pièce au monopole des institutions de sécurité (hier l'Etat major des armées, auquel s'ajoute aujourd'hui le ministère de l'Intérieur) dans l'évaluation des menaces pesant sur le territoire et des mesures à adopter pour les contrer. Cette autorité – redoublée par l'appui convaincu de certains membres du cabinet de M. Valls, comme ministre de l'Intérieur, puis comme Premier ministre – explique sans doute l'écho rencontré par le rapport du préfet Jounot, dont les grandes lignes ont ensuite été déclinées dans le « Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filière terroristes » d'avril 2014 et reprises dans ses actualisations en 2016 et 2018.

Il semblerait que le SGDSN ait commencé à se saisir de ce dossier dès 2010, mais il est clair que cette activité s'intensifie après l'affaire Merah. A partir de janvier 2013, plusieurs missions d'étude sont organisées en Grande-Bretagne, où les dispositifs du plan CONTEST (déclinés en PREVENT, PURSUE et PROTECT) sont présentés à la délégation. Ses agents investissent également les espaces dans lesquels ces questions se discutent, comme l'UCLAT – impliquée, on l'a vu, dans le RAN – qui organise plusieurs tables rondes sur la radicalisation. Les observations comme des entretiens font ressortir clairement une double volonté des membres du SGDSN : en finir avec l'exclusive de la DCRI en matière de lutte contre le terrorisme en élargissant le champ couvert par cette notion et produire une doctrine nationale sur le sujet.

Le rapport Jounot explique ainsi que la France reste très démunie pour « repérer » les jeunes radicaux et qu'elle demeure l'un des seuls pays européens à conserver une approche uniquement « répressive », sans contrepartie préventive. Les agents du SGDSN plaident ainsi pour un effort interministériel et la mise en œuvre d'une stratégie globale en matière de radicalisation. Comme le signale l'un d'entre eux, celle-ci pourrait se décliner sous forme de plan d'action:

> *« En France, il existe des gens qui font des choses, mais pas d'élan commun. En Grande Bretagne et c'est un exemple à récupérer, il y a un effort collectif pour travailler tous ensemble. L'approche française pourrait être un inventaire de ce qui se fait déjà et comment coordonner cet existant. Il ne peut y avoir qu'une réponse interministérielle. Il y a un travail local à conduire qui semble relever du préfet (Notes de terrain, novembre 2012).*

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

Elargir le spectre d'action au delà des forces de l'ordre en insistant sur la prévention ; produire de la doctrine et articuler l'action à partir des structures administratives existantes : cette stratégie est en tout point conforme aux positions qu'occupe l'institution dans la division bureaucratique des tâches au sein de l'Etat.

Contrairement aux policiers de services actifs, dont les savoirs pratiques ne nécessitent guère d'élaboration théorique, les agents du SGDSN opèrent un travail de mise en forme et de systématisation de l'action des services de l'Etat. Ils sont donc particulièrement enclins à produire des « doctrines », des « schémas d'organisation » ou des « plans d'action » pouvant ensuite être présentés comme des « modèles nationaux » dans les échanges avec leurs homologues étrangers. La constitution de la « lutte contre la radicalisation » comme objet et enjeu de débat au niveau européen met donc le SGDSN en porte-à-faux face à d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, dont les politiques apparaissent extrêmement formalisées. Et l'enquête fait clairement ressortir leur intérêt – pour ne pas dire leur fascination – pour des emboitements du type CONTEST/ PREVENT / CHANNEL, articulant sur plusieurs niveaux l'ensemble des dispositifs et des institutions en charge de la lutte contre le terrorisme. 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'Etat, l'Education 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. Sans grande surprise, les cellules de suivi mises en place par les préfets à la suite de la circulaire du 29 avril 2014 s'appuient largement sur les partenariats noués dans ce cadre (comme les CLSPD) et la gestion du numéro vert pour « l'assistance aux familles et prévention de la radicalisation violente », inauguré dans le cadre du plan d'avril 2014 est désormais dévolue au comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), bien qu'en pratique elle soit assurée par l'UCLAT. Parmi les formateurs mobilisés pour sensibiliser ces acteurs de terrain, on retrouve Mme Bouzar et des agents du BCC. Pour couronner l'édifice, « la lutte contre le terrorisme et la radicalisation religieuse » apparait comme l'un des cinq axes de la stratégie gouvernementale de prévention de la délinquance exposée par le ministre de l'Intérieur à plus de 500 élus et professionnels, lors de la journée nationale de réflexion organisée par le secrétariat général du CIPD, le 13 octobre 2014, devient le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) en mai 2016 (Décret n° 2016-553 du 6 mai 2016).

Ce glissement dans ce que Gusfield appelle la « propriété » et la « responsabilité politique » de la question de l'islam dit « radical » s'accompagne d'une évolution de son *explication causale*. Traditionnellement, les policiers – des RG ou de la DST – étaient attentifs aux discours religieux tenus par les individus ou les groupes qu'ils surveillaient. Non pas sur le terrain du dogme mais sur celui

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

des désordres éventuels que ces propos pourraient générer. Comme l'indiquait ce commissaire de la DCRG :

> *« Je ne suis pas musulman. Je n'ai pas étudié la culture musulmane. Je la connais un peu, empiriquement par mon travail. Je suis donc incapable de juger ce qu'est un bon musulman. Je suis incapable de le dire (...) Par contre, je suis capable de dire si des gens représentent un trouble à l'ordre public. Ça c'est mon métier » (Entretien, avril 2000).*

Schématiquement, le lien qu'ils opéraient entre le discours et la radicalité était le suivant : les individus qui tiennent des discours « extrémistes » – comme on les appelait alors – sont susceptibles 1. d'être eux-mêmes engagés dans des projets d'action violente ou dans le soutien à celles-ci (faux papiers, financement, aide logistique pour des « filières ») ; 2. de fomenter des formes de séparatiste social, sexuel ou communautaire ; 3. de faire du prosélytisme pour l'une ou l'autre de ces options.

Selon le cas de figure, les agents du renseignement disposaient d'un large éventail pour neutraliser ces individus, allant des mesures administratives (expulsions, assignations à résidence, gel des avoirs, etc.) aux incriminations judiciaires, notamment pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Mais la surveillance s'élargissait au delà de acteurs « radicaux » à tous ceux qui entretenaient des relations suivies avec eux. La fréquentation d'une mosquée particulièrement signalée ou l'engagement dans une association culturelle suspecte apparaissaient des raisons suffisantes pour entrer dans les radars – et les dossiers – policiers. En d'autres termes, le sens pratique des agents du renseignement relie la radicalisation à des dynamiques relationnelles.

Or, la conjugaison de l'affaiblissement de la surveillance des milieux musulmans – en raison des conséquences de la réforme de 2008 – ; de l'essor de la propagande on-line (par des sites internet, des forums, des pages Facebook, etc.) ; et de l'engagement de nouveaux acteurs dans la « prévention » amène à un glissement dans l'explication causale précédente. Elle se déporte des *relations* entre les acteurs vers la *performativité du discours*.

Ceci apparaît de manière particulièrement caricaturale avec la thématique de « l'auto-radicalisation » : des individus isolés passeraient à l'action après s'être convaincus devant leur ordinateur de la nécessité de la lutte armée. Comme l'indiquait M. Cazeneuve aux parlementaires :

> *« Tout un chacun peut désormais, sans quitter son domicile, consulter ad nauseam des sites faisant l'apologie du meurtre de masse, du martyre, de l'attentat-suicide ; chacun peut s'autoradicaliser, puis se décider pour un aller simple vers les terres du djihad. (...) Tout un chacun peut, avec une facilité déconcertante, acquérir un savoir-faire minimal pour commettre un attentat terroriste dit « de proximité ». La mutation qui s'opère consiste, pour ces organisations criminelles, à tirer parti des nouvelles technologies de l'information, pour inoculer massivement le virus du terrorisme dans les esprits » (Assemblée nationale, 15 septembre 2014).*

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

Si ces cas de figures ne peuvent être exclus, ils restent exceptionnels[54]. Contrairement à un sens commun qui emprunte volontiers au registre épidémiologique – et qui demeure particulièrement tenace dans l'histoire, puisqu'il fut successivement déployé pour expliquer l'anarchisme puis le communisme – l'idéologie n'est pas un virus dont il suffirait de tarir les vecteurs pour enrayer la diffusion. Les dynamiques collectives – et notamment celles observables dans les petits groupes militants qui se constituent – demeurent cruciales pour comprendre les possibles appropriations de telle ou telle cause[55]. Mais peu importent les démentis de ces interprétations, celles-ci ont des conséquences pratiques. En effet, dès lors que l'on admet que les discours déclenchent l'action, sans nécessiter de médiation, ils deviennent un objet d'investissement des autorités.

Trois options, non exclusives, peuvent alors être choisies : la censure, la mise en circulation de contre-discours et le repérage de ceux qui adoptent dans leur vie quotidienne, à l'école, au travail ou dans les interactions avec des administrations des propos perçus comme « radicaux ». La première a les faveurs des agents du renseignement français. Elle s'inscrit dans une longue tradition de lutte contre la propagande menée par des organisations subversives, qui, hier, faisait saisir des journaux, des tracts ou des imprimeries. Or, le développement d'Internet a supposé un nouveau défi pour les policiers, dans leur tâche pour entraver ce type de propagande et leur constante revendication de nouveaux moyens juridiques pour agir.

La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 leur apporte satisfaction sur ce point, puisqu'elle permet, sous certaines conditions, aux autorités administratives et/ou judiciaires d'obliger les fournisseurs d'accès à fermer des sites, d'en bloquer les accès et même de demander aux principaux moteurs de recherche de les déréférencer, dès lors qu'ils provoqueraient à la commission d'actes terroristes ou feraient l'apologie de tels actes[56]. De plus, ces faits constituent désormais un délit pénal, passibles de 7 ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende, s'ils ont « été commis en utilisant un service de communication au public en ligne »[57].

[54] Les policiers du renseignement eux-mêmes les qualifient de « dossiers camisole », car ils concerneraient des individus « à la limite du psychiatrique » (notes de terrain, juin 2013).

[55] Pour une synthèse, voir CARRIÉ F. et BONELLI L., « Se déprendre de l'emprise. Réception, appropriation et bricolage de l'idéologie chez des jeunes djihadistes français », à paraître.

[56] Parallèlement à la loi, les autorités françaises (comme leurs homologues européennes) ont engagé des négociations de gré à gré avec les grandes entreprises d'internet (les GAFAM), afin qu'elles agissent de leur côté. Les responsables de Twitter annoncent ainsi avoir supprimé 1 210 357 comptes pour « contenu terroriste », entre le 1er août 2015 et le 31 décembre 2017 (Expanding and building #TwitterTransparency, 5 avril 2018).

[57] Ces points ont soulevé de nombreuses critiques des défenseurs de la liberté d'expression. En effet, en faisant sortir ce qui relève de la « provocation » et de « l'apologie du terrorisme » de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, on place *de facto* les services du ministère de l'Intérieur et les magistrats en position de se prononcer sur des discours publics tenus au nom de l'islam, non plus en regard de l'ensemble du débat public démocratique mais sur la base des évaluations spécifiques à l'antiterrorisme. Pour un point de vue général sur ces évolutions, voir BEAUVAIS P., « Vers un nouveau régime pénal de la libre expression ? », *APC*, 2018, n° 40, p. 7-22

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

La seconde option consiste à produire des contre-discours sur le terrain du dogme religieux, pour contrecarrer les interprétations « radicales ». A l'origine inexistante en France, cette approche est en revanche fréquente en Grande Bretagne, en Hollande et au Danemark et fait partie des sujets traités dans le cadre du PPN puis du RAN. Ainsi, l'expérience de construction de *counter narratives* menée par la *Research, Information and Communications Unit* (RICU) du Home office britannique a-t-il été longuement présentée aux membres des missions d'étude pilotées par le SGDSN, qui ont finalement souhaité la retenir, malgré ses difficultés[58]. Le rapport Jounot proposait ainsi d'agir en la matière en encourageant des « jeunes penseurs franco-musulmans », jugés « trop peu entendus » ou en créant des « pôles d'excellence en études islamologiques » dans les universités, pour affirmer que « toutes les constructions théologiques ne sont pas recevables ». Plusieurs témoignages convergent toutefois pour souligner « le malaise », « l'espèce de peur » de nombre d'agents de l'Etat à s'engager sur cette voie à la fois en raison du cadre légal de la laïcité en France, mais aussi de leur intériorisation de son principe. De fait, le site gouvernement dédié (http://www.stop-djihadisme.gouv.fr) et ses déclinaisons sur Twitter et Facebook donnent davantage des informations sur la situation militaire en Syrie et en Irak, sur les « procédés de manipulation » et présentent des témoignages « de victimes voire de repentis » plus qu'ils ne proposent un discours religieux alternatif. De même, des « responsables religieux de confiance » sont parfois associés localement au travail des préfets, mais la pratique reste rare.

Enfin, l'attention portée aux discours s'est traduite par la mise en place d'un formidable réseau de détection et de signalement de ceux qui pourraient les tenir. Personnels de l'éducation nationale, de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'aide sociale à l'enfance, du secteur associatif, de l'administration pénitentiaire voire simples particuliers sont désormais invités à reporter tout comportement ou attitude (vestimentaire ou alimentaire notamment) qui pourrait laisser craindre une « radicalisation ». Des « grilles de signalement » ont été mises en circulation (notamment par le CIPDR), des comptabilités sont tenues par chaque institution et les cas sont examinés au niveau des préfectures, dans le cadre de groupes d'évaluation départementaux (GED) – regroupant les services de police et de renseignement et le Parquet – et de cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF), qui rassemblent l'essentiel des autres services de l'Etat, ceux des collectivités territoriales, ainsi que certaines associations. Le numéro vert Stop djihadisme recueille et oriente également les appels de particuliers (ou d'agents publics agissant à titre individuel). Les informations recueillies par cette vaste toile sont ensuite versées, si cela est jugé opportun, dans le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Début 2019, celui-ci comptait plus de 20 000

[58] Deux écueils sont en effet apparus successivement dans cette expérience : le risque de légitimer des groupes (comme les salafistes quiétistes) qui condamnent certes la violence, mais promeuvent « des vues extrémistes » (voir Home Office, *CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, Londres, 2011, p.62), et celui d'appuyer trop visiblement des théologiens ou des imams qui ont ainsi perdu tout crédit auprès des populations qu'ils essayaient de convaincre.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

fiches. Cette architecture a pour ambition la « détection précoce » de dynamiques, qui si elles n'étaient pas enrayées à temps, conduiraient à des attentats ou à des départs vers la zone irako-syrienne. Elle repose sur la croyance – on retrouve l'analogie médicale – que l'engagement relèverait de stades successifs, que viennent matérialiser des « échelles de radicalisation », avec leurs codes couleurs, du vert au rouge vif. Dans cette représentation, les propos représenteraient en quelque sorte les premiers symptômes du djihadisme, les passages à l'acte, son acmé.

Si l'existence d'un continuum n'est effectivement pas à exclure, il demeure rare. Nous avons montré ailleurs qu'au moins pour les plus 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[59]. 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 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 ».

Qu'il s'agisse de la régulation des contenus *on-line*, de l'élaboration de contre-discours ou de la « détection précoce » de la radicalité grâce à la mobilisation d'acteurs traditionnellement étrangers à l'antiterrorisme, on retrouve dans les dispositifs mis en place à partir de 2014 toute une série de pratiques promues dans le cadre du RAN notamment, mais auxquelles les gouvernements français étaient jusque là peu réceptifs[60].

CONCLUSION

A l'issue de ces développements, on entrevoit quelques éléments de réponse à cette surprenante « conversion » des autorités françaises à la lutte contre la « radicalisation » et l'on perçoit le rôle qu'ont pu jouer des institutions européennes ou des instances financées par elles. On comprend également l'intérêt d'une approche inspirée de la sociologie politique de l'international, qui récuse les analyses en termes de « niveaux » de l'action publique (*multi-level governance*) et propose plutôt une étude des espaces de relations et de positions attachés à une thématique donnée. Celle-ci permet en effet de rendre compte de dynamiques partiellement autonomes, avec des contraintes propres, mais qui s'articulent et s'entremêlent en permanence.

La tâche est certes énorme. Il n'était par exemple pas possible, dans le cadre de cet article, d'étudier plus précisément l'inlassable travail du coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme pour convaincre des gouvernants des Etats membres d'harmoniser leurs législations pénales en la

[59] BONELLI L. et CARRIÉ F., *La fabrique de la radicalité. Une sociologie des jeunes djihadistes français*, Paris, Seuil, 2018.

[60] Ce mouvement s'observe ailleurs en Europe. Voir notamment GUITTET E-P. et BRION F., « The new age of suspicion », *in* EKLUNDH E., GUITTET E-P. et ZEVNIK A., *Politics of Anxiety*, Londres/New York, Rowman & Littlefield, 2017, pp. 79-99.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

matière[61], ou d'adopter des mesures nouvelles, comme les données PNR (*Passenger Name Record*) européennes. Il n'était pas non plus envisageable de décrire l'activisme d'organisations comme Europol, qui forge une expertise propre sur les combattants étrangers (*foreign terrorist fighters*) et développe à partir de janvier 2016 un Centre européen de lutte contre le terrorisme (CECT) destiné à aider les Etats membres dans leurs enquêtes, à faciliter l'échange de renseignements et d'analyses sur le financement du terrorisme, la propagande terroriste et l'extrémisme en ligne et à promouvoir la coopération internationale entre autorités antiterroristes[62]. On ne pouvait pas non plus analyser le rôle du groupe d'experts de haut niveau de la Commission sur la radicalisation (HLCEG-R), crée en juillet 2017 afin « d'intensifier les efforts de prévention et de lutte contre la radicalisation et pour améliorer la coordination et la coopération entre toutes les parties concernées »[63]. Toutes ces initiatives participent pourtant de la consolidation de la « radicalisation » comme objet et enjeu d'action publique, en même temps qu'elles ont été – partiellement au moins – rendues possibles par sa constitution comme telle.

En revanche, la recherche fait clairement ressortir le rôle de réseaux européens comme le PPN et plus encore le RAN – relancé en 2015 avec la création d'un centre d'excellence, et la refonte de son organisation – dans la fabrication de catégories de perception de la question et des politiques mises en œuvre pour la subjuguer. Ces réseaux fonctionnent un peu à la manière des *lieux neutres* qui produisent des *lieux communs* décrits par Pierre Bourdieu et Luc Boltanski[64].

Ils constituent d'abord des forums de socialisation favorisant l'acculturation de leurs membres et dans lesquels les nécessités de communication impliquent de *gommer* les différences les plus fondamentales. Un enquêté racontait ainsi son malaise face à ses homologues étrangers à chaque fois qu'il parlait de laïcité : « en anglais, ça ne se traduit pas. Ils utilisent *secularism*. Ce n'est pas du tout la même chose ! » (note de terrain, août 2014). Il exprimait ainsi ses difficultés à expliquer qu'au delà de ses définitions juridiques, la laïcité n'est pas seulement une neutralité de l'Etat vis-à-vis du fait religieux, mais qu'elle comporte également une dimension plus offensive, héritée de l'histoire républicaine[65]. Face à l'incompréhension – ou à l'hostilité de certains de ses homologues – il finit, de guerre lasse, par renoncer au terme. Cet abandon fut d'autant plus

[61] Comme ils le feront dans la directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme adoptée en mars 2017. Celle-ci actualise la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, qui était présentée comme « la pierre angulaire des mesures de justice pénale des Etats membres destinées à lutter contre le terrorisme ». Elle étend notamment la liste des actes préparatoires pouvant être incriminés, en y incluant le fait de se rendre à l'étranger pour rejoindre un groupe terroriste et/ou de retourner dans l'UE dans le but de commettre un attentat terroriste. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541

[62] En janvier 2018, le CECT comptait 81 membres du personnel et 14 experts nationaux détachés. https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc

[63] https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/

[64] BOURDIEU P. et BOLTANSKI L., *La production de l'idéologie dominante*, Paris, Démopolis / Raisons d'agir 2008.

[65] HENNETTE VAUCHEZ S. et VALENTIN V., *L'affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, Paris, L.G.D.J, 2014.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

facile que ces forums sont hiérarchisés et que toutes les voix ne se valent pas. Occupant une position dominée au sein de l'espace bureaucratique français, il ne pouvait guère s'opposer à des acteurs britanniques ou néerlandais provenant d'institutions plus centrales et plus légitimes dans le champ de la sécurité.

Si la communication pacifiée suppose d'aplanir les antagonismes les plus saillants, elle implique également de *désingulariser* les situations locales. Celles-ci demeurent en effet largement irréductibles les unes aux autres. Une large part du travail opéré dans ce type de lieu consiste donc à élaborer des répertoires des techniques, des savoirs et des savoir-faire qui permettent de désencastrer des cas précis des conditions sociales, politiques ou économiques dans lesquelles ils sont insérés. On y fabrique et y échange des biens symboliques, sous forme de comptabilités, de « bonnes pratiques » et de grilles d'analyse, qui constituent ensuite un fond commun disponible pour tous. En effet, ces espaces ne sont pas seulement des forums de socialisation. Ils fonctionnent également comme des groupes d'intérêt qui promeuvent leurs savoirs tant en direction des institutions communautaires que des acteurs des Etats membres, avec une ambition à la fois normative et prescriptive[66].

Pour autant, la réception de ces biens symboliques repose sur un *malentendu structural.* Ils sont saisis et interprétés par chacun en fonction de ses propres perceptions, de ses enjeux et de son histoire. L'exemple des contre-discours cité précédemment, et qui fait, en France, l'impasse sur la question religieuse est significatif de ces appropriations différenciées. Tout le monde s'accorde sur l'importance des contre-discours, mais pas sur leur contenu. Et il en va de même à l'heure de définir exactement « l'embrigadement », le « djihad médiatique », ou toute autre catégorie. En pratique, c'est pourtant ce malentendu qui assure le succès de la « radicalisation ». C'est en effet *parce que* ses termes restent labiles et interprétables qu'elle peut susciter le même engouement au Danemark et en Allemagne qu'au Royaume Uni, en France ou en Belgique.

Toutefois, ce travail d'entrepreneuriat symbolique et pratique ne fonctionne que sous certaines conditions. Certains pays, comme l'Espagne semblent à ce jour peu ou pas intéressés. Et sans l'affaiblissement – temporaire ? – de la position des services de renseignement policier et l'investissement du SGDSN, il n'est pas sûr que la question de la « radicalisation » aurait pu prosperer en France comme elle l'a fait.

Et rien ne dit que ce succès sera durable, tant cette thématique soulève des débats. D'un côté, elle est soutenue par ceux qui en vivent, qu'ils occupent les postes dédiés créés dans les administrations d'Etat ou des collectivités locales, qu'ils appartiennent à des associations spécialisées en la matière ou qu'ils aient constitué une rente intellectuelle sur le sujet. De l'autre, on observe de larges réticences chez des acteurs locaux, des magistrats, des policiers ou des éducateurs, qui s'étonnent de la disproportion entre l'attention accordée à une

[66] On peut faire une analogie avec les organisations scientifiques internationales. Voir HEILBRON J., JEANPIERRE L. et GUILHOT N., « Vers une histoire transnationale des sciences sociales ». *Sociétés contemporaines*, 73(1), 2009, pp.121-145.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

question qui ne concerne qu'un nombre infime d'individus et celle pour la petite délinquance, qui représente pour eux une réalité bien plus massive et préoccupante. L'institutionnalisation d'espaces d'échange au niveau européen donne aux premiers des surcroîts de légitimité. Mais ces espaces demeurent fragiles car largement subordonnés à la pérennité leur financement. Avec le tarissement des départs vers la Syrie et l'Irak, consécutif aux revers militaires de l'Etat islamique, les débats se sont largement réorientés vers la gestion des revenants (*returnees*). Mais leur faible nombre permettra-t-il de maintenir un niveau de mobilisation institutionnelle aussi élevé ou au contraire la verra-t-on fléchir ? Quelle que soit la réponse, on mesure l'apport d'une analyse sociologique attentive aux relations, aux positions et aux dispositions des acteurs concernés. Celle-ci permet en effet de contourner l'écueil d'un « nationalisme méthodologique », qui voudrait tracer une frontière étanche « entre un "intérieur" et un "extérieur" du national[67] », qui pourraient être pensés séparément. Elle évite également une vision enchantée de l'européanisation, dans lequel des modèles, des normes, ou des « bonnes pratiques » produites dans des arènes communautaires s'imposeraient ensuite aux acteurs nationaux en vertu d'une force propre ou parce qu'ils iraient dans un quelconque « sens de l'histoire ».

C'est dans une configuration particulière que la « radicalisation » est devenue un mode prévalent de cadrage de la violence politique en France. Des entrepreneurs de cause ont pu modifier les rapports de forces existants dans le champ de l'antiterrorisme, notamment en l'élargissant. Ils ont réussi à y faire prévaloir leurs vues sur celles d'acteurs jadis en position dominante, en jouant sur « les profits d'universel » que confère l'insertion dans des structures supranationales[68] (on pourrait oser l'expression *profits d'Europe*). Certains d'entre eux ont ainsi investi, même modestement, des réseaux européens comme le PPN ou le RAN, desquels ils ont tiré des ressources d'autorité. D'autres ont plus simplement puisé dans les savoirs que ces réseaux mettent en circulation, des ressources cognitives qui leur permettaient de parler et d'agir, en les accommodant localement.

En dévaluant les positions alternatives – notamment dans un pays auparavant sceptique quant à ces approches – ces dynamiques ont en retour renforcé les espaces européens attachés à la catégorie de « radicalisation » et conforté cette grille de lecture comme nouveau *sens commun* sur la violence politique. Loin d'un modèle linéaire de circulation des idées et des normes, l'exemple de la « lutte contre la radicalisation » montre que ce sont bien ces systèmes de relations qui permettent de comprendre comment se structure, pratiquement et symboliquement, un espace européen de liberté, de sécurité et de justice.

[67] VAUCHEZ A., « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n° 59-2, 2013, pp. 9-16.
[68] BOURDIEU P., *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, pp.164-165.

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos
Christine LAZERGES 5

I. PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

Existe-t-il une politique pénale européenne ?
Daniel FLORE 11

Quelle politique d'incrimination pour l'Union européenne ?
Perrine SIMON 23

De l'intérêt de l'Union européenne à l'élaboration d'une politique pénitentiaire
Anne SIMON 35

II. POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

La coopération policière à l'épreuve de la politique pénale européenne
Thomas HERRAN 51

Le droit européen de la coopération judiciaire pénale : Genèse d'un modèle répressif transfrontière
Guillemine TAUPIAC NOUVEL 63

Evolution et impact de la politique pénale environnementale de l'Union européenne
Lorenza LISSA-GEAY 81

La politique pénale de l'Union européenne en matière migratoire
Ludivine RICHEFEU 93

La politique criminelle européenne en matière de traite des êtres humains
Thomas DUMORTIER 107

La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne
Laurent BONELLI et Francesco RAGAZZI 121

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

III. POLITIQUE CRIMINELLE COMPAREE

La transposition des directives de l'Union européenne en droit pénal français
Eliette RUBI CAVAGNA 151

Quelques étapes de l'harmonisation de la législation européenne dans le droit pénal hongrois
Ágnes PÁPAI-TARR et Petra KANYUK 175

The Future of EU-UK Security Cooperation: The Triple Paradox of Brexit
Valsamis MITSILEGAS 191

L'espace de liberté de sécurité et de justice à l'épreuve de la crise catalane : l'impact sur le mandat d'arrêt européen
Dra. Susanna OROMÍ I VALL-LLOVERA 209

IV. VARIA

Le djihad du silence Observations sur le procès de l'attentat du musée juif de Bruxelles (10 janvier-18 mars 2019)
Denis SALAS 225

Quelques lignes directrices de politique criminelle dans le cadre de l'Union Africaine
Germain NTONO TSIMI 237

V. NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

Les compromis, Maxime Calligaro, Eric Cardere
par Pierrette PONCELA 261

© Editions A. PEDONE – 2019
I.S.B.N. 9782-233-00927-2

ARCHIVES DE POLITIQUE CRIMINELLE

- **Des études de politique criminelle contemporaine.**
- **Un livre par an, au mois d'octobre, sur un thème choisi d'actualité en France et ailleurs.**
- **Des études sur des choix de société en matière pénale qui s'adressent à un public soucieux d'appréhender l'évolution des comportements et d'en déterminer les abus.**
- **Des opinions d'auteurs, un débat d'idées, depuis 1975 différents thèmes.**

  La justice des mineurs
  Les addictions, alcool, drogues, jeux...
  Espace public
  Surveillance et répression, l'étranger, l'identité, la vidéo surveillance
  Police et justice pénale
  Violences sexuelles
  Punir dehors
  Pluralisme culturel et politique criminelle

- **Depuis 1975 tous les titres sont disponibles en Librairie ou par correspondance :**

Tomes 1 à 10.....l'exemplaire 10 €
Tomes 11 à 25.....l'exemplaire 25 €

2-233-00461-2	2004	(T. 26), 216 p.	35 €
2-233-00480-9	2005	(T. 27), 256 p.	35 €
2-233-00497-3	2006	(T. 28), 286 p.	35 €
2-233-00522-8	2007	(T. 29), 302 p.	38 €
2-233-00539-2	2008	(T. 30), 360 p.	42 €
2-233-00572-4	2009	(T. 31), 310 p.	38 €
2-233-00600-4	2010	(T. 32), 328 p.	38 €
2-233-00627-1	2011	(T. 33), 270 p.	34 €
2-233-00655-4	2012	(T. 34), 354 p.	39 €
2-233-00693-6	2013	(T. 35), 332 p.	40 €
2-233-00726-1	2014	(T. 36), 286 p.	36 €
2-233-00777-3	2015	(T. 37), 278 p.	34 €
2-233-00808-4	2016	(T. 38), 278 p.	32 €
2-233-00851-0	2017	(T. 39), 222 p.	32 €
2-233-00890-9	2018	(T. 40), 272 p.	35 €

Collection complète, T. 1 à T. 41 : 475 €

Commande soit aux Editions A. PEDONE - 13 Rue Soufflot - 75005 PARIS, soit par télécopie: 01.46.34.07.60 ou sur editions-pedone@orange.fr

ARCHIVES DE POLITIQUE CRIMINELLE
Quelle politique pénale pour l'Union Européenne ?
2019 - Tome 41 - 35 € - Nous consulter par Poste

Le montant peut être envoyé par :
❑ Chèque bancaire
❑ Règlement sur facture
Réf. **ISBN 978-2-233-00927-2**

❑ Carte Visa
N°...../...../...../.....
Cryptogramme.....
Date de validité.....
Signature :

Nom.....
Adresse.....
Ville .....Pays.....