



CLASSIQUES
GARNIER

DOMINGO (Bruno), « La “radicalisation” et sa “prévention”. Idées, discours et transformations paradigmatiques au sein des plans d’actions français (2013-2022) », *Éthique, politique, religions*, n° 23, 2023 – 2, *Radicalisation et radicalités*, p. 17-41

DOI : [10.48611/isbn.978-2-406-16112-7.p.0017](https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-16112-7.p.0017)

La diffusion ou la divulgation de ce document et de son contenu via Internet ou tout autre moyen de communication ne sont pas autorisées hormis dans un cadre privé.

© 2023. Classiques Garnier, Paris.
Reproduction et traduction, même partielles, interdites.
Tous droits réservés pour tous les pays.

DOMINGO (Bruno), « La “radicalisation” et sa “prévention”. Idées, discours et transformations paradigmatiques au sein des plans d’actions français (2013-2022) »

RÉSUMÉ – Cet article propose une analyse diachronique visant à expliciter les transformations de sens qu’a connu la terminologie de “radicalisation” et de “prévention de la radicalisation” dans les politiques publiques françaises depuis le début des années 2000 et jusqu’en 2022

MOTS-CLÉS – politiques publiques, radicalisation, science politique, politique française

DOMINGO (Bruno), « “Radicalization” and its “Prevention”. Ideas, Discourse and Paradigmatic Transformations within French Action Plans (2013-2022) »

ABSTRACT – This paper aims to explain the changes in meaning that have occurred in the terminology of “radicalization” and “prevention of radicalization” in French public policies since the early 2000s and until 2022.

KEYWORDS – public policies, radicalization, political sciences, French policies

LA « RADICALISATION » ET SA « PRÉVENTION »

Idées, discours et transformations paradigmatiques au sein des plans d'actions français (2013-2022)

Depuis le milieu des années 2000, les discours politiques sur « la radicalité » et plus largement sur les causes, mécanismes et processus des phénomènes dits de « radicalisation » se sont multipliés dans le monde, de même que les recherches académiques et les discours d'expertise¹. Ils prennent place dans un contexte de hausse des attentats terroristes et du départ concomitant de centaines de candidats combattants vers l'étranger, notamment vers les territoires irakiens et syrien, pour rejoindre des groupes désignés comme terroristes, tels qu'Al Qaeda ou l'État Islamique². Depuis 2018 notamment en France, mais aussi dans toute l'Europe, ces discours font aussi souvent référence aux enjeux de rapatriement et de prise en charge des « revenants³ », surtout des femmes et des enfants de retour (volontaire ou contraint) des camps irakiens et syriens, à la suite de l'effondrement du projet néo-califal porté par le groupe État Islamique.

Dans une temporalité quasiment similaire, les acteurs politiques et notamment gouvernementaux se sont engagés dans la formulation de nouvelles politiques publiques de « prévention de la radicalisation », se traduisant par la formulation d'une multitude de discours, de stratégies et plans d'actions, de réformes juridiques et administratives⁴. En France,

1 Cet article constitue une contribution dans le cadre du projet ANR-20-CE39-0007 TROC (Terrorists Reintegration in Open Custody – Réintégration sociale des personnes condamnées pour terrorisme).

2 Farhad Khosrokhavar, *Radicalisation*, Paris, éditions FMSH, 2014.

3 Selon l'expression de David Thomson dans son ouvrage *Les revenants* (Paris, Seuil, 2016).

4 Laurent Bonelli, Francesco Ragazzi, « La lutte contre la "radicalisation". Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union Européenne », *Archives de politique criminelle*, vol. 41, n° 1, 2019, p. 119-145. Juliette Galonnier, Stéphane Lacroix, Nadia Marzouki, *Politiques de lutte contre la radicalisation*, Paris, Presses de Science Po, 2022.

ces initiatives ont fait émerger un nouveau domaine d'intervention, articulé autour du nouveau paradigme⁵ de la « radicalisation », qui va servir de nouveau socle idéal et cognitif à l'action publique et à la définition et mise en œuvre des politiques gouvernementales. Bien qu'étroitement liée au « terrorisme », la « radicalisation » reste pourtant toujours sans définition juridique précise sur le plan pénal (la notion, sans aucun doute trop floue, n'apparaît pas dans le code pénal français en tant qu'infraction spécifique). Cela n'a cependant pas empêché les acteurs gouvernementaux de se saisir de cette notion pour lui donner un contenu, même si elle manque souvent de précision et demeure flottante. Sur le plan de l'explication scientifique du phénomène, les approches théoriques sont également nombreuses pour fonder leur compréhension et identifier des facteurs d'explication⁶, sans d'ailleurs faire systématiquement consensus et donnant même lieu à la construction d'espaces de controverse⁷.

Dans cet article, il sera procédé à une tentative d'analyse diachronique visant à expliciter les transformations de ces dimensions idéelles de l'action publique en se focalisant sur les transformations de sens qu'a connu cette terminologie de « radicalisation » et de « prévention de la radicalisation », en France, depuis le début des années 2000 et jusqu'en 2022. La base empirique choisie est celle des différents « plans » et « stratégies » adoptés par les autorités gouvernementales et des discours de légitimation qui les ont accompagnés et qui proposent une nouvelle mise en récit de la lutte contre le terrorisme.

-
- 5 Selon Peter A. Hall, un paradigme de politique publique peut se définir comme un « cadre d'idées et de standards, qui spécifie non seulement les objectifs de la politique et le type d'instruments qui peut être utilisé pour les atteindre, mais également la nature même des problèmes qu'ils [les décideurs] sont supposés traiter » (Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25 n° 3, 1993, p. 279) cité par Yves Surel, « Approches cognitives », dans Laurie Bousquet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2019, p. 89.
 - 6 Xavier Crettiez, « Penser la radicalisation : Une sociologie processuelle des variables de l'engagement violent », *Revue française de science politique*, n° 66, p. 709-727. Xavier Crettiez, & Nathalie Duclos, *Violences politiques : Théories, formes, dynamiques*, Paris, Armand Colin, 2021.
 - 7 Leyla Dakhli, « L'islamologie est un sport de combat. De Gilles Kepel à Olivier Roy, l'univers impitoyable des experts de l'islam », *Revue du Crieur*, n° 3, 2016/1, p. 4-17. Laurent Bonnefoy, « Ce que pensent (vraiment) les djihadistes. Sur une controverse qui ne veut pas finir », *Revue du Crieur*, n° 7, 2017-2, p. 92-107. Laurent Bonnefoy, « Bernard Rougier, un chercheur conquis par la fièvre identitaire. De la recherche scientifique aux plateaux télévisés », *Revue du Crieur*, n° 19, 2021/2, p. 142-159.

Si la terminologie générale, le signifiant, est restée relativement stable sur le plan morphologique (on parle toujours de « radicalisation » et de « prévention de la radicalisation ») tout au long de la période, on montrera que les signifiés et référents linguistiques et discursifs apparaissent, pour leur part, plus mouvants. Cette analyse permet de mettre en lumière une redéfinition partielle du contenu de ces politiques sur le plan idéal et donc de faire apparaître des évolutions paradigmatiques que la simple désignation formelle ne permet pas au premier abord d'identifier. D'abord absente du registre lexical portée par les autorités gouvernementales, la « radicalisation » va progressivement s'imposer comme une catégorie d'action publique à part entière, articulée autour d'enjeux de « lutte » ou de « prévention ». Mais ces politiques de « la radicalisation » qui vont progressivement se structurer vont cependant voir leur cadre et contenu se transformer sur la base d'une évolution du contexte (national et international) d'une part, et d'une transformation de la définition et du sens donné à la notion de « radicalisation » sur laquelle elle est fondée d'autre part. D'une politique de lutte contre la violence « terroriste », la « prévention de la radicalisation » s'est, en effet, progressivement muée en politique de civilisation politique visant à permettre l'intériorisation par la société des « valeurs de la République » et la lutte contre ses ennemis. Son articulation et son hybridation avec le répertoire lexical du « séparatisme » et de la lutte contre l'islamisme radical, voire son affaiblissement au profit de ce dernier, questionnent sur les objectifs et les périmètres des politiques publiques de « prévention » / « lutte » dans le domaine de la « radicalisation » ou du « terrorisme ».

IDÉES ET DISCOURS SOCLES D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE AUX CONTOURS FLOUS

L'enjeu de la « radicalisation » et de son traitement est devenu un des axes d'intervention majeurs pour les autorités gouvernementales, notamment occidentales mais aussi au-delà⁸. Cette terminologie de « la

8 Juliette Galonnier, Stéphane Lacroix, Nadia Marzouki, *Politiques de lutte contre la radicalisation*, Presses de Science Po, Paris, 2022.

radicalisation » a pris différentes connotations selon les temporalités et contextes historiques⁹ et ne peut être réduite analytiquement à la question de la « radicalisation terroriste¹⁰ », notamment islamiste. Pour autant, au cours des quinze dernières années, « la radicalisation » s'est progressivement imposée à partir de ce cadrage, celui du « terrorisme islamiste », non seulement en tant que nouvelle catégorie analytique et conceptuelle pour le développement des études scientifiques¹¹, mais aussi comme nouvelle catégorie de l'action politique et publique, en se surajoutant, sans néanmoins s'y substituer, à celle du « terrorisme ». Si le « concept » de « radicalisation » demeure contesté sur le plan scientifique au regard de la plasticité de ses emplois, de ses modalités diverses de cadrage théorique ou encore de ses modes d'opérationnalisation¹², mais aussi des risques de stigmatisation qu'il peut faire peser sur « les musulmans¹³ », il n'en demeure pas moins qu'il s'est largement diffusé désormais au niveau international et qu'il a actuellement pleinement

-
- 9 Caroline Guibet Lafaye, Ami-Jacques Rapin, « La "radicalisation". Individualisation et dépolitisation d'une notion », *Politiques de communication*, n° 8), 2017/1 p. 127-154. Clément Beunas, « Du "radical" au "radicalisé". Les usages médiatiques et politiques de la notion de "déradicalisation" en France (2014-2017) », *Déviance et Société*, 43 (1), 2019, p. 3-39.
 - 10 Isabelle Sommier, « Engagement radical, désengagement et déradicalisation. Continuum et lignes de fracture », *Lien social et Politiques*, 68, 2012. Valérie Bonnet, Béatrice Fracchiolla, Lilian Mathieu et al., « Les discours des radicalités politiques et sociales », *Mots. Les langages du politique*, n° 123, 2020/2, p. 19-27.
 - 11 Stefan Malthaner, « Radicalization : The Evolution of an Analytical Paradigm », *European Journal of Sociology*, 58 (3), 2017, p. 369-401. Loïc Le Pape, « Radicalisation », Olivier Fillieule éd., *Dictionnaire des mouvements sociaux*. 2^e édition, Presses de Sciences Po, « Références », Paris, 2020, p. 482-487.
 - 12 Mark Sedgwick, « The Concept of Radicalization as a Source of Confusion », *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, n° 4, 2010, p. 479-494. Peter Neumann, Scott Kleinmann, « How Rigorous Is Radicalization Research ? », *Democracy and Security*, vol. 9, n° 4, 2013, p. 378. Xavier Crettiez, « Penser la radicalisation : Une sociologie processuelle des variables de l'engagement violent », *Revue française de science politique*, n° 66, p. 709-727. Éric Marlière, « Analyser le phénomène controversé de "radicalisation" dans les sciences sociales », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 51, n° 2, 2020, p. 163-181. Laurent Bonelli, Francesco Ragazzi, « La lutte contre la "radicalisation". Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union Européenne », *Archives de politique criminelle*, vol. 41, n° 1, 2019.
 - 13 Christopher Baker-Beall, Lee Heath-Kelly, Charlotte Jarvis, (dir.), *Counter-Radicalisation. Critical Perspectives*, « Routledge Critical Terrorism Studies », Routledge, New York, 2015. Romain Seze, *Prévenir la violence djihadiste*, *op. cit.* Clément Beunas, « Du "radical" au "radicalisé". Les usages médiatiques et politiques de la notion de "déradicalisation" en France (2014-2017) », *op. cit.*

intégré le répertoire des discours politiques et celui de la boîte à idée et à outil de l'action publique¹⁴.

En France, comme ailleurs dans le monde, la « prévention » de cette « radicalisation » est ainsi devenue un nouveau secteur d'action publique. Confrontés à une menace terroriste pressante (notamment à la suite des attentats de Mohamed Merah à Montauban et Toulouse en 2012, ceux de Charlie Hebdo du 7 janvier 2015, ceux de Paris du 13 novembre 2015, et à l'assassinat de Samuel Paty le 16 novembre 2020), mais aussi à de nouvelles problématiques et enjeux (certains diraient également à de « nouveaux profils », tels que celui de jeunes mineurs, de femmes ou encore de néo-convertis à l'islamisme violent), les gouvernements successifs, par-delà leurs affiliations idéologiques, ont progressivement construit une architecture complexe de lois, décrets, circulaires, de dispositifs, mais aussi imposé de nouvelles professions et de nouveaux financements, déployés tant à l'échelle nationale que locale¹⁵, avec l'objectif de « prévenir la radicalisation » des individus, cette dernière étant considérée comme pouvant les conduire à un passage à l'acte violent, voire à la mobilisation du terrorisme comme stratégie d'action¹⁶.

Ces politiques de « prévention de la radicalisation¹⁷ » trouvent un point d'ancrage dans l'émergence de nouveaux discours et référentiels relativement distincts de ceux, plus traditionnels, de la lutte anti-terroriste. Notre contribution revient sur quelques-uns des grands moments publicisés de construction en France de cette politique publique émergente

14 Juliette Galonnier, Stéphane Lacroix, Nadia Marzouki, *Politiques de lutte contre la radicalisation*, Presses de Science Po, Paris, 2022.

15 Bruno Domingo, « Les collectivités territoriales dans la spirale du contre-terrorisme », *Working paper*, ANR SOV, 2021.

16 Romain Seze, *Prévenir la violence djihadiste*, Seuil, Paris, 2019. Benjamin Ducol, « Prévenir la radicalisation violente : nouveaux habits d'une action publique à la française », *Les cahiers de la sécurité et de la justice*, La documentation Française, n° 46, 2019, p. 9-19.

17 Comme le souligne Romain Sèze, cette prévention de « recouvre donc un champ étendu d'interventions. Il est question de prévention primaire lorsque l'objectif est de réduire les vulnérabilités sociales censées favoriser le cheminement vers la radicalité, de prévention secondaire lorsque l'action s'adresse à des individus identifiés comme étant en voie de radicalisation, et de prévention tertiaire lorsqu'elle vise à prévenir la récurrence. Par souci de légèreté, ces deux derniers types d'actions sont regroupés sous l'expression de "prévention secondaire" dans la mesure où ils entendent tous deux réduire un risque par l'identification précoce des situations préoccupantes, et qu'ils relèvent de facto des mêmes dispositifs. Il pourra être alors question de désengagement (éliminer les risques d'engagement dans une action illégale et/ou violente et non l'idéologie qui la sous-tend) ou de déradicalisation (mener au renoncement à ces idéologies également) ».

et aux contours incertains de « prévention de la radicalisation ». Elle vise à identifier et à décrire les grandes phases de structuration de cette nouvelle politique publique depuis le milieu des années 2000 en mettant l'accent sur la carrière du concept de « radicalisation¹⁸ », ses modes de définitions et les univers de sens auxquels il renvoie pour les acteurs gouvernementaux. Dans cette perspective, il s'agit moins de porter une attention aux débats et affrontements théoriques de type scientifique ou même expertal, que de chercher à identifier les discours, ainsi que les systèmes d'idées et de représentations qui en constituent le fondement¹⁹. Ces idées sont, en effet, porteuses d'une certaine conception de la « radicalisation » développée par les autorités gouvernementales et dont il convient de comprendre les modalités de cadrage sémantique. Cette approche, s'inscrivant dans une forme de néo-institutionnalisme de type discursif, s'articule ainsi à celles qui visent à comprendre comment se forment les idées et les décisions dans une perspective davantage pragmatique²⁰ de l'action publique par différentes parties prenantes²¹. Cette dernière tâche est néanmoins délicate au regard de la prolifération des discours et des mobilisations au sein des forums, atriums et arènes de politiques publiques qui ont concerné la question de la radicalisation et celle de sa prévention au cours des dernières années en France. Romain Sèze a, par exemple, déjà bien mis en lumière ces processus et dynamiques de mise à l'agenda de la prévention de la radicalisation pour le cas français entre le milieu des années 2000 et 2018²².

18 Arun Kundnani, « Radicalisation : the journey of a concept », *Race & Class*, vol. 54, no. 2012. Derek M.D Silva, « Radicalisation : the journey of a concept revisited », *Race & Class*, vol. 59, n° 4, 2018, p. 34-53.

19 Vivien A. Schmidt, « Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p. 303-326. Amandine Crespy, & Vivien Schmidt, « Néo-institutionnalisme discursif », Laurie Boussaguet et al. éd., *Dictionnaire des politiques publiques* : 5^e édition entièrement revue et corrigée, Paris : Presses de Sciences Po, p. 367-375.

20 Philippe Zittoun, « Approche pragmatique », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition entièrement revue et corrigée, Presses de Sciences Po, « Références », Paris, 2019, p. 74-81.

21 Comme le souligne Olivier Ihl, « la valeur emblématique d'un concept ne s'établit pas d'elle-même, en vertu de ses propriétés intrinsèques. Elle dépend d'abord de la capacité d'« entrepreneurs de réputation » à justifier par ce moyen leurs prétentions : celles qui, au travers de leurs rivalités doctrinales, visent à définir les frontières morales de la communauté politique » Olivier Ihl, « Religion : la carrière comparée d'un concept », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 3, 2000, p. 611.

22 Romain Seze, *Prévenir la violence djihadiste*, Seuil, Paris, 2019.

L'une des modalités possibles pour tenter de saisir une partie de ces processus est donc de se concentrer à la fois sur les continuités et les discontinuités de définition et de sens portés par les acteurs gouvernementaux en essayant d'identifier la trajectoire de ces « politiques de la radicalisation²³ » et de leur du contenu. Pour cela, nous avons notamment porté une attention à la production des différents « plans » gouvernementaux, accompagnés de discours de légitimation portés par des acteurs politiques, ainsi que de certains documents et textes qui sont venus régulièrement ponctuer la définition des enjeux. En cela, l'approche ne se veut pas uniquement synchronique, mais surtout dynamique et diachronique. L'hypothèse centrale induite, mais qu'il faut expliciter, est celle d'une possible transformation du paradigme et des idées centrales sur lequel il repose sur un temps relativement court de moins d'une dizaine d'années.

L'ÉMERGENCE DU LEXIQUE ET D'UNE POLITIQUE DE « PRÉVENTION DE LA RADICALISATION »

Avant 2013, en France, le paradigme sur lequel est basée la lutte contre le terrorisme est uniquement répressif et construit autour de l'action policière et judiciaire, articulant les logiques de renseignement en amont et judiciaire, avec la recherche d'un démantèlement proactif des groupes et des filières. Néanmoins, ce modèle « policiairo-judiciaire » va trouver certaines limites et va être profondément interrogé à la suite des attentats commis par Mohamed Merah à Montauban et Toulouse en 2012. Parallèlement, la France, comme d'autres États européens, connaît à la même période le départ de nationaux vers les territoires irakiens et syriens, phénomène qui va également s'intensifier à partir de 2012 à la suite de la dégradation du conflit en Syrie. La forte pression du contexte sécuritaire, en lien avec les attentats terroristes, a conduit les autorités gouvernementales à mettre progressivement en place une

23 Philippe Zittoun, « Approche pragmatique », dans Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition, Presses de Sciences Po, « Références », Paris, 2019, p. 74-81.

série de dispositions non plus strictement liées à la prévention et à la lutte contre « le terrorisme » en tant que tel, mais aussi – plus précisément – destinées à prévenir, à lutter, voire à prendre en charge « la radicalisation²⁴ ». Comme le souligne Benjamin Ducol : « restées jusqu'ici relativement hermétiques à une approche dite “douce” en matière de lutte contre l'extrémisme violent, les autorités françaises vont opérer à partir de cette période une inflexion avec l'émergence progressive d'une action publique de prévention de la radicalisation²⁵ ». Cette terminologie a été diffusée dans les diverses notes et instructions à destination des services de l'État ou des collectivités territoriales à partir de 2013-2014. Comme le notent Bonelli et Ragazzi, « 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'État 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 filières terroristes”. Présenté par M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, le 23 avril 2014, il est ensuite décliné sous forme de circulaire aux préfets²⁶ ».

Ce rapport Jounot, qui mobilise ce lexique de la « radicalisation » ne doit pas être considéré comme une production isolée. Il s'inscrit en effet dans le prolongement du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2013 et d'une lettre de mission du 19 août 2013 du directeur de cabinet du premier Ministre Jean-Marc Ayrault. Cette dernière indique ainsi la volonté du Premier ministre de mettre rapidement en place une « stratégie nationale de prévention de la radicalisation ». Le rapport, remis seulement 3 mois plus tard, le 30 octobre 2013, indique en effet que « compte tenu des enjeux de sécurité et de cohésion sociale

24 Romain Seze, *Prévenir la violence djihadiste*, Seuil, Paris, 2019. Benjamin, Ducol, « Prévenir la radicalisation violente : nouveaux habits d'une action publique à la française », *Les cahiers de la sécurité et de la justice*, La documentation Française, n° 46, 2019, p. 9-19. Bruno, Domingo, Les collectivités territoriales dans la spirale du contre-terrorisme, *Working paper*, ANR SOV, 2021.

25 Benjamin Ducol, *op. cit.* p. 8.

26 Laurent Bonelli, Francesco Ragazzi, « La lutte contre la “radicalisation”. Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union Européenne », *Archives de politique criminelle*, vol. 41, n° 1, p. 120.

en cause, il est nécessaire de conduire une réflexion pour développer le dispositif de lutte contre la radicalisation, comme cela est préconisé par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁷ ». Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2013 mobilisait en effet à plusieurs reprises ce lexique de « la radicalisation ». Il soulignait d'abord que la médiatisation des attentats sur le plan international pouvait contribuer à l'« auto-radicalisation » des individus, avec un nouveau rôle attribué à Internet dans le recrutement de militants et dans la diffusion des attentats terroristes²⁸. Le Livre Blanc souligne en effet les risques de développement d'une menace terroriste interne liée à ces dynamiques de « radicalisation²⁹ ». Il intègre donc ces enjeux comme une dimension de la « lutte contre le terrorisme ». Il souligne ainsi que, « menace majeure et persistante, le terrorisme requiert de maintenir le dispositif mis en œuvre par l'État à un haut niveau de vigilance. Ce dispositif s'inscrit dans le cadre d'une approche globale qui vise à prévenir les risques, en détectant et neutralisant les flux illicites en protégeant le territoire contre les intrusions hostiles, et en développant le dispositif gouvernemental de lutte contre la radicalisation » (p. 104).

Ce Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2013 fait donc entrer cette terminologie de la « radicalisation » dans le lexique des politiques publiques françaises de lutte contre le terrorisme. Il ne s'agit pas alors de « prévenir la radicalisation » mais de « lutter » contre celle-ci. Le rapport Jounot, également produit par le SGDSN,

27 Yvan Jounot, *Prévention de la radicalisation, Rapport pour le Premier ministre*, non publié, 2013.

28 Il indique ainsi que « la publicité qui leur est ainsi donnée concourt de surcroît à entretenir le phénomène terroriste. Elle favorise en effet l'auto-radicalisation d'individus isolés qu'attire la perspective d'avoir, par leurs actions, un impact global à la mesure du ressentiment qui les habite. Le rôle d'Internet doit à cet égard être souligné : il permet à ces individus de rejoindre des communautés virtuelles dans lesquelles ils peuvent se retrouver et offre ainsi à des organisations terroristes un canal efficace de recrutement » (p. 43).

29 Il note que : « se réclamant d'Al-Qaïda, ils disposent d'une capacité opérationnelle indépendante et cherchent à avoir un impact global en visant directement les intérêts occidentaux. Ils peuvent inciter des individus radicalisés présents sur notre territoire à passer à l'acte et conjuguer leur action avec eux. Certains États pourraient en outre être tentés de recourir à nouveau à des modes d'action terroristes. Sur notre territoire même persiste la menace d'un terrorisme domestique susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale » (p. 44).

apparaît ainsi comme l'un des prolongements du Livre Blanc dont il vient préciser et concrétiser les constats. D'une part, selon les termes du rapport, « la réflexion doit permettre de compléter les dispositifs existants pour mieux comprendre le phénomène, mieux repérer et traiter les situations individuelles. Ce renforcement des actions de prévention est utile aux services de sécurité, car la montée en puissance de nos dispositifs de lutte ne peut suffire à elle seule à endiguer le phénomène » (p. 4). De même, pour le rapport, « la réflexion doit déboucher sur des propositions d'actions susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, à droit et organisation constantes, afin de donner, sur le champ de la prévention une dimension supplémentaire à la politique du gouvernement ». Cette argumentation met l'accent sur les limites de l'action des services répressifs pour contenir et « endiguer » la menace terroriste et la nécessité de développer une approche complémentaire distincte de la stricte approche répressive.

Si le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2013 ne cherche pas à donner de définition précise de la « radicalisation », le rapport Jounot du SGDSN propose en revanche certaines distinctions pour mieux en cerner les contours. Il reconnaît ainsi qu'il existe « diverses formes de radicalisation » dont certaines « débouchent sur l'action violente ». Et de noter que « entendue dans sa manifestation violente la plus extrême, la radicalisation est le processus par lequel un individu en vient à soutenir et, dans certains cas, à prendre part à des actions terroristes, sans que son champ soit limité à une idéologie particulière : elle couvre un champ large, tant politique (ultragauche et ultra-droite) que religieux (aucune religion n'est épargnée) ou idéologique ainsi que des menaces inspirées d'autres visions (comme les groupes radicaux pro-animaux ou environnementaux, ou autres menaces émergentes). Cette définition implique de différencier radicalisation et extrémisme. L'extrémisme est une forme de pensée, radicale ou ultra-conservatrice, qui relève du domaine de la liberté d'opinion dans le champ politique ou religieux. Il peut poser un certain nombre de difficultés dans le champ social, mais il n'est évidemment pas assimilable ni réductible à un processus conduisant au terrorisme en tant que tel » (p. 5).

Le rapport Jounot souligne ainsi que « la radicalisation, conçue comme porte d'entrée vers le terrorisme » (p. 5), n'est néanmoins pas assimilable à ce dernier. En effet, selon ce document, « l'expérience des services de

renseignement et les études qui ont été conduites pour essayer de mieux comprendre le phénomène, montrent que, dans la grande majorité des cas, de tels positionnements ne mènent pas au terrorisme. En revanche, la radicalisation entendue dans son acception la plus extrême implique un lien avéré avec le terrorisme, qui se décline selon trois dimensions principales qui interagissent dans la construction, au niveau de l'individu, du processus de radicalisation : adhésion idéologique au terrorisme ; intention de commettre une action terroriste ; capacité (organisationnelle, technique, scientifique) » (p. 5).

Ce rapport se traduira quelques mois plus tard par l'adoption d'un « Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes », présenté le 23 avril 2014 par le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, sous le gouvernement du nouveau Premier ministre Manuel Valls. Ce plan ne propose pas de définition du phénomène en préférant exposer d'une part une série de constats et d'autre part une série de propositions d'actions au rang desquelles figurent des mesures pouvant relever de l'action préventive et de prise en charge individualisée. Ainsi, au titre des constats, ce plan souligne que « comme les autres pays européens, la France est aujourd'hui confrontée à une menace grave, liée au basculement de plusieurs centaines de personnes dans l'engagement radical violent, le plus souvent en lien avec les filières terroristes syriennes. Les départs vers la Syrie connaissent d'ailleurs une hausse accélérée et préoccupante depuis plusieurs mois. Sur un total de plus de 740 personnes détectées comme appartenant à ces filières, près de 300 se trouvent en Syrie, 130 en transit et 130 sont de retour après un ou plusieurs séjours. 25 personnes ont trouvé la mort en Syrie dans ce cadre ». Ce plan est ainsi adopté, 6 mois après la remise du rapport du SGDSN, comme une forme de réponse aux évolutions du contexte international et national avec un accroissement rapide de ressortissants français quittant le territoire national pour aller faire le djihad en Syrie. Contrairement au rapport Jounot qui abordait le phénomène de façon large, sans exclusive et sans focalisation sur l'islamisme radical, le plan Cazeneuve apparaît comme une forme de réponse contrainte aux mutations rapides de l'environnement international (la guerre en Syrie) et national (les départs de combattants français). Le Plan intègre ainsi diverses mesures visant à lutter contre la constitution de filières, mais en intégrant des « actions préventives ». Comme le soulignent les termes

du document, « l'émergence d'une nouvelle génération de terroristes aguerris, susceptible de frapper le territoire français, appelle de l'État une réaction déterminée, ferme et efficace. Une approche uniquement répressive ne suffira toutefois pas à endiguer ce phénomène³⁰ ».

Ce « Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes » ne propose cependant aucune définition précise de cette « radicalisation » contre laquelle il cherche à lutter. Ne disposant pas d'une définition institutionnelle précise, notamment sur le plan juridique, c'est souvent la définition du sociologue Farhad Khosrokhavar, issue de son ouvrage *Radicalisation*, qui a été le plus souvent mobilisée pour circonscrire le phénomène à partir de 2014 dans les différents documents publics : un « processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel ». Cette définition sociologique est centrée sur la mise en œuvre de la violence à partir d'un prisme idéologique extrémiste. Elle sera mobilisée dans diverses circulaires et les documents cadres qui seront adoptés à partir de 2014. Plutôt qu'une définition stricte, le ministère de l'Intérieur indiquait ainsi à l'époque que le phénomène était établi dès lors que trois caractéristiques sont réunies à savoir : un processus progressif ; une adhésion à une idéologie extrémiste ; une adoption de la violence. Un autre prisme émerge également à la même période qui se structure autour de l'idée que la radicalisation peut être assimilée à une « dérive sectaire » liée à l'islam dont les victimes sont des jeunes « embrigadés ». Cette grille de lecture, portée par l'anthropologue Dounia Bouzard, ancienne éducatrice de la Protection judiciaire de la jeunesse, sera particulièrement mobilisée dans les discours des autorités publiques entre 2014 et 2016, avant d'être

30 Ainsi, l'axe 4 de ce plan indique qu'« une série d'actions préventives et des opérations visant à contredire les "prêcheurs de haine" seront déployées. Le plan prend en compte la trajectoire individuelle des personnes et le besoin de soutien de leur famille. Un centre national d'écoute et d'orientation sera aussi créé pour les familles. Outre les poursuites judiciaires décidées par l'autorité judiciaire, un dispositif expérimental de réinsertion individualisée sera créé, en lien avec les collectivités territoriales concernées. Ce volet du plan permettra de répondre aux inquiétudes des familles par une action de sensibilisation, de soutien et d'accompagnement, tout en améliorant les chances de succès de la réinsertion, par l'implication de la cellule familiale. Les agents publics en contact avec les publics concernés bénéficieront d'actions de formation spécialisées. Une attention particulière sera portée au milieu carcéral ».

progressivement abandonnée à partir de 2016. Elle marquera cependant les esprits, si bien que de nombreux politiques et professionnels continuent toujours à fonder leurs idées sur « la radicalisation » sur ce prisme de la « dérive sectaire » liée à l'islam.

Au niveau territorial, ce sont les préfets de départements qui ont été chargés d'animer cette nouvelle politique de prévention. À partir de 2014, ces derniers ont été enjoins par les autorités centrales à mettre en place des CPRAF (Cellules de Prévention de la Radicalisation et d'Accompagnement des Familles). Il s'agissait de mobiliser autour d'une réunion périodique, se tenant en Préfecture, un ensemble de partenaires choisis (services de police, services sociaux, services de l'aide sociale à l'enfance, services sanitaires, municipalités au besoin, etc.) pouvant agir en « prévention » (donc avant que ne s'établisse une « bascule » violente ou terroriste), à partir de cas signalés au niveau national (avec la mise en place d'un numéro vert et d'une structure d'accueil des appels : le Centre National d'Appel pour la Prévention de la Radicalisation) ou territorial et suivis au niveau départemental. En outre, les préfets ont pu mettre en place des « équipes mobiles » d'intervention, et le plus souvent via le secteur associatif, des sessions de sensibilisation ou de formation et financer diverses actions de prévention primaire (ex : théâtres forum, plaquettes de sensibilisation, instruments de contre-discours, etc.). L'imprécision de la notion de « radicalisation » n'a cependant pas été sans poser de nombreux questionnements sur le plan local sur la détermination des publics cibles, des modalités précises d'intervention, ou des projets à financer, entravant pendant plusieurs mois la mobilisation des autorités locales.

LA DIFFUSION DE LA « RADICALISATION » ET DE SA « PRÉVENTION » COMME CATÉGORIES D'ACTION PUBLIQUE

À partir de 2015, les discours publics sur le terrorisme et la radicalisation vont se multiplier alors que la France est durement frappée par une série d'attentats (dont ceux de Charlie Hebdo en janvier et ceux de Paris en novembre), dans une très grande confusion conceptuelle. Si

la « radicalisation » n'a pas fait son entrée dans le code pénal en tant qu'infraction spécifique et identifiable, cette terminologie va néanmoins progressivement faire son apparition et se diffuser dans différents codes tels que le code de la sécurité intérieure, le code de procédure pénale (pour définir la procédure de placement et le régime de détention des personnes incarcérées en « quartier de prise en charge de la radicalisation »), dans le code du sport (avec l'intégration de formations à la détection des phénomènes de radicalisation pour les professionnels du champ sportif), dans le code de la santé publique (par exemple en lien avec les enjeux de prise en charge psychiatrique), ou encore dans celui de l'éducation (organisation par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation de « sensibilisations à la prévention de la radicalisation »).

Le pilotage de cette nouvelle politique publique a été confié au Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (SG-CIPD), organe gouvernemental en charge de la définition et de l'animation de la politique nationale de prévention de la délinquance, mais aussi de son financement. Celui-ci est ainsi rebaptisé en 2016 en tant que « Secrétariat Général de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (SGCIPD-R) » et l'instrument financier qu'il mobilise en tant que « Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (FIPD-R) ». La « radicalisation » s'inscrit donc désormais, dans le champ des politiques publiques en articulation étroite avec la « prévention de la délinquance », en tous les cas sur le plan de la compétence des autorités de pilotage de ces deux politiques.

Parallèlement, et parmi la multitude des mesures et textes adoptés, on retiendra également l'adoption du Plan d'Action contre la Radicalisation et le Terrorisme (PART) du 9 mai 2016. Celui-ci, de nature stratégique, combine dans le même document des objectifs fortement répressifs visant à lutter contre le terrorisme et des mesures plus « soft », justement centrées sur la « prévention » en amont du phénomène. Ces deux registres seront en revanche explicitement distingués à partir de 2018 avec l'adoption de deux documents strictement séparés : le Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) du 23 février 2018 et le Plan d'action contre le terrorisme (PACT) du 13 juillet 2018. Cette séparation des enjeux de la « radicalisation » d'une part et du « terrorisme » d'autre part, traités dans deux documents distincts, est révélateur d'une

première transformation du paradigme de la radicalisation qui se détache progressivement de l'enjeu direct de prévention du terrorisme et qui s'élargira ensuite selon d'autres lignes de fuite, celles de la lutte contre le « communautarisme » et le « séparatisme ».

Ces objectifs de prévention de la radicalisation ont également progressivement été intégrés dans les documents-cadres des Contrats de ville d'une part et dans ceux des Conseils Locaux ou Intercommunaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD et CISPd) d'autre part. Ces derniers ont également été rebaptisés en CLSPD-R et CISPd-R, et relèvent principalement des collectivités territoriales. Néanmoins, bien que l'on assiste à une forme apparente de décentralisation en la matière, le pilotage général de la prévention de la radicalisation demeure sur le plan local sous la supervision étroite des préfets, qui réunissent également, parallèlement à la CPRAF, une cellule de coordination des administrations en charge d'évaluer les individus sur un plan davantage sécuritaire : le GED (Groupe d'Évaluation Départemental). Cette dernière instance est ainsi notamment composée des différents services de police et de gendarmerie nationales, notamment les services de renseignement (Direction Générale de la Sécurité Intérieure ou DGSI, Renseignement Territorial ou RT) et de certains services du ministère de la Justice (procureur de la République, services pénitentiaires, etc.). Les Conseils départementaux, après quelques ajustements, se sont assez rapidement inscrits dans les CPRAF, car leurs compétences recoupaient souvent un travail déjà mis en œuvre par ces derniers dans le cadre de l'aide aux familles et de leur mission d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE). En revanche, les maires et présidents d'intercommunalités ont souvent été associés de manière plus sélective à ces nouveaux dispositifs.

La période a souvent été marquée par une certaine difficulté à se saisir de la thématique au niveau local même si la gestion de certaines situations urgentes de mineurs ou de familles cherchant à rejoindre le territoire irako-syrien ont indubitablement permis de mettre à l'épreuve les savoirs professionnels et d'expérimenter de nouveaux types de décroisement.

Ces différentes transformations soulignent néanmoins l'idée que les autorités gouvernementales cherchent à rapprocher les champs de la « prévention de la radicalisation » de ceux de la « prévention de la délinquance ». La nouvelle Stratégie nationale de prévention de la délinquance (SNPD) 2020-2024 succède aux précédentes qui n'intégraient

pas la question de la radicalisation dans leurs objectifs. Elle a d'ailleurs été présentée avec un grand retard par le gouvernement puisqu'elle était attendue depuis 2017, date de clôture de la précédente stratégie nationale qui couvrait la période 2013-2017. Ce flottement dans la continuité des objectifs stratégiques en matière de prévention de la délinquance est indubitablement lié à la montée en puissance de la thématique de la radicalisation qui a fait l'objet, quant à elle, d'une formalisation précise avec l'adoption d'un nouveau Plan National de Prévention de la Radicalisation (PNPR – « Prévenir pour protéger ») le 23 février 2018 à Lille, en présence du Premier ministre Édouard Philippe. Ce PNPR est organisé autour de 5 axes (1. Prémunir les esprits face à la radicalisation ; 2. Compléter le maillage détection/prévention ; 3. Comprendre et anticiper l'évolution de la radicalisation ; 4. Professionnaliser les acteurs locaux et évaluer les pratiques ; 5. Adapter le désengagement) et de 60 mesures intégrant à la fois les niveaux de prévention primaire, secondaire et tertiaire. Ainsi, les mesures couvrent tout autant la nécessité de sensibiliser les publics juvéniles, que de renforcer les dispositifs de détection et de prise en charge des publics en voie de radicalisation, mais aussi d'envisager le recours à des stratégies de sortie de la violence et de réinsertion sociale au niveau tertiaire.

On peut ainsi affirmer que la mise sur agenda de la prévention de la radicalisation a induit une forme de priorisation des objectifs autour de cet enjeu au cours de période en question (2017-2020), mettant en sommeil les problématiques plus traditionnelles de « prévention de la délinquance » (centrées sur les questions de violences intrafamiliales, de violences faites aux femmes, de sécurité et de tranquillité publiques). L'actualisation des objectifs du PNPR au cours de la réunion du Conseil Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR) du 11 avril 2019 à Strasbourg laissait explicitement entrevoir la volonté gouvernementale de faire converger les deux champs d'action, déjà initiée dès 2016 par le fait d'avoir confié ces deux politiques au SGCIPDR. Ce sont alors en effet quatre nouveaux axes qui ont été intégrés au PNPR, à savoir : 1/ Intensifier le travail de prévention et de désengagement en milieu pénitentiaire ; 2/ Intégrer la prévention de la radicalisation dans la prévention de la délinquance ; 3/ Intégrer la prévention de la radicalisation dans la prévention de la pauvreté ; 4/ Intégrer la prévention de la radicalisation dans le service national

universel. Ces 4 nouveaux axes soulignent la prise en compte du croisement des phénomènes de radicalisation avec ceux plus généraux du travail social et de la prévention de la délinquance.

S'agissant de l'objectif d'intégration de la prévention de la radicalisation au sein de la politique publique de prévention de la délinquance, comment s'est-il concrétisé ? La nouvelle Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024, rendue publique au mois de mars 2020, s'appuie sur la détermination de 40 mesures organisées autour de 4 grands axes. Elle intègre une série d'objectifs en matière de prévention de la radicalisation, mais sans néanmoins faire de cette dernière un axe central et prépondérant. Au contraire, cet enjeu est intégré, voire noyé, au sein d'une série d'autres mesures jugées tout aussi prioritaires. Ainsi, il est possible de constater que la nouvelle stratégie consacre la mesure n° 3 de son axe 1 à la nécessité de « cibler les nouvelles formes de délinquance et le risque de radicalisation ». Dans ce cadre général, qui vise à intervenir précocement dans les trajectoires individuelles et à mettre en œuvre des actions de sensibilisation en direction des plus jeunes, la question de la radicalisation ne fait pas l'objet d'une priorisation : elle est mise dans un rapport d'équivalence avec d'autres phénomènes de délinquance, avec d'autres risques, auxquels peuvent être exposés les publics jeunes (trafic de stupéfiants, cyber-délinquance, proxénétisme et miche tonnage, etc.). La thématique de la radicalisation est en outre intégrée dans une réflexion plus globale sur les risques « cyber », laissant penser que les enjeux se situent désormais dans la mise en œuvre d'actions de sensibilisation en matière de prévention des risques liés à l'usage des nouvelles technologies et d'internet, notamment en ce qui concerne le « développement de la pensée extrême et la diffusion de la radicalisation violente ».

La question de la prise en charge de la radicalisation est, quant-à-elle, intégrée dans des outils préexistants de traitement des situations individuelles en matière de prévention secondaire de la délinquance au niveau local. Par exemple, la fiche n° 5 de la Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024, relative au Conseil pour les droits et devoirs des familles, se donne pour objectif de « permettre au maire d'intervenir en direction des familles, d'améliorer le repérage des jeunes en risque de basculement dans la délinquance, voire dans la radicalisation ».

Mis à part ce point, la prévention de la radicalisation est évoquée dans la mobilisation de certaines instances de gouvernance, notamment le Conseil départemental de prévention de la délinquance (et désormais) *et de la radicalisation*. Mais la SNPD 2020-2024 n'indique pas clairement si la prévention de la radicalisation doit faire l'objet d'un traitement particulier, ce qui, au regard de la très forte mobilisation des dernières années, marque un véritable changement. De ce point de vue, la nouvelle SNPD *normalise* cet enjeu de la « radicalisation » : s'il ne disparaît pas de l'agenda politique et institutionnel, il est néanmoins ramené à une place beaucoup plus modeste, alors qu'il avait littéralement envahi l'espace de la réflexion institutionnelle entre 2014 et 2020. Ainsi, dans ce cadre, on assiste à une convergence des politiques traditionnelles de prévention de la délinquance avec celles de la prévention de la radicalisation.

EXTENSION DU DOMAINE DE LA RADICALISATION ?
ÉVOLUTIONS DU PARADIGME INITIAL :
LA RADICALISATION COMME RUPTURE EN TERMES
DE VALEURS ET LÉGITIMATION DE LA VIOLENCE

Néanmoins, cette banalisation de la thématique de la « radicalisation » au sein des politiques de prévention de la délinquance, n'a pas fait disparaître cet enjeu. Celui-ci demeure présent dans le spectre des discours publics et de l'action gouvernementale. Alors que la période 2014-2018 avait été principalement centrée autour du triptyque « détection – signalement – prise en charge », la séquence qui s'est amorcée avec le Plan National de Prévention de la Radicalisation du 23 février 2018 a élargi l'agenda et les objectifs de cette politique de prévention de la radicalisation, en cherchant notamment à lutter contre divers phénomènes considérés comme constituant des causes plus profondes, donc impliquant des modes d'intervention situés davantage en amont des processus (ex : la propagande en ligne, la scolarisation dans des établissements scolaires non homologués par l'État, l'influence de lieux de cultes radicaux, etc.). Si bien que la politique de prévention de la radicalisation ne semble pas, en tout cas à moyen terme, pouvoir être

considérée comme totalement soluble dans une politique plus générale de prévention de la délinquance (telle que semblait pourtant le poser la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024) avec laquelle elle entretient finalement des rapports semi-autonomes.

Un indice est donné par la circulaire cadre INTA2006736C du 5 mars 2020 pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022. Celle-ci souligne que « *des interactions entre les politiques de prévention doivent être recherchées et des continuums d'actions en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation doivent être développés* ». Si les deux politiques sont proches et financées au moyen du même instrument (le FIPD-R), elles demeurent donc néanmoins toujours distinctes (bien qu'inter-reliées et pensées en termes de « *continuum* »). Outre la prévention de la délinquance et celle de la radicalisation, la même circulaire intègre désormais « *la lutte contre l'islamisme et le repli communautaire* » en tant qu'objectif spécifique. Ce nouveau cadrage résulte notamment d'un séminaire organisé le 28 novembre 2019 par le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, réunissant les préfets ainsi qu'un certain nombre de ministres. Il s'agissait de sensibiliser les préfets à la lutte contre le « *projet politique anti-démocratique et antirépublicain* » que constitue l'islamisme. Cette réunion a été suivie de la diffusion d'une circulaire, remise aux préfets, intitulée « *Lutte contre l'islamisme et les différentes atteintes aux principes républicains* ». Les préfets sont désormais appelés à agir avec « *détermination* » contre ces phénomènes, le ministre de l'Intérieur leur demandant notamment de mettre en place « *une cellule départementale* ». Installées dans chaque département, ces cellules prendront le nom de « Cellules de Lutte contre l'Islamisme Radical » (CLIR) et seront généralisées sur le territoire national.

Ce cadrage s'appuie ainsi sur un nouveau référentiel : celui de l'existence d'une continuité, sinon d'une causalité établie, entre d'une part les différentes formes de religiosités jugées radicales dans le champ islamique au niveau territorial et d'autre part la socialisation (voire le passage à l'acte) djihadiste. Il a été renforcé par une autre circulaire, produite par le ministère de la Justice, en date du 10 janvier 2020, « *relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme* ». Enfin, il a été validé dans un discours du président de la République Emmanuel Macron, à Mulhouse, le 18 février 2020, dans

lequel celui-ci identifiait quatre axes stratégiques pour lutter contre le « *séparatisme islamiste* » : « Lutter contre l'influence étrangère » ; « mieux organiser le culte musulman en France » ; « lutter avec détermination contre toute manifestation de séparatisme islamiste » et « pouvoir par-tout ramener la République là où elle a un peu démissionné ». Cette perspective qui vise désormais explicitement l'« islamisme » (et non plus seulement « la radicalisation » de façon plus ou moins précise) a été encore réaffirmée lors du discours du Président de la République du 2 octobre 2020 au Mureaux (Yvelines). Ont alors été présentés les différents axes d'une nouvelle stratégie, dite « *La République en actes* », dont l'objet est en même temps de lutter contre les différentes formes de « *séparatisme* » (c'est ce terme qui s'est progressivement imposé dans le débat public après celui de « *communautarisme* », finalement abandonné par les pouvoirs publics), tout en essayant de promouvoir un certain nombre de mesures sociales d'intégration plus traditionnelles visant à permettre l'émancipation des individus.

On retrouve ici, reformulée, une forme de matrice très française de la construction de la citoyenneté, une sorte de programmation républicaine, faisant de l'État le socle et le garant de l'égalité et de la liberté, au moyen, si nécessaire, de l'adoption de mesures d'encadrement de la société et de ses groupes (notamment religieux). Cette stratégie « *La République en actes* » s'organise dès lors autour de 6 axes prioritaires : la neutralité du service public ; les associations ; assurer la dignité et l'égalité de tous ; l'école ; la structuration de l'islam en France ; la démonstration d'une République qui tient ses promesses d'égalité des chances et d'émancipation. Cette dynamique politique va être renforcée et trouver un prolongement législatif par l'adoption de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 *confortant le respect des principes de la République*. Ce texte, particulièrement dense, vient poser un nouveau cadre relativement contraignant visant notamment à diffuser le principe de neutralité (associé au référentiel plus large de « laïcité » abordé dans une perspective régulatrice) pour tous les prestataires publics et privés intervenant dans la réalisation des missions de service public, un plus grand encadrement des financements des cultes, la mise en place de « référents laïcité » dans les administrations publiques, l'obligation pour les associations qui reçoivent des subventions publiques de signer un « contrat d'engagement républicain », etc.

Ces différentes évolutions ont conduit aujourd'hui le SG-CIPDR à proposer une nouvelle définition de la « radicalisation ». Sur son site internet, on peut ainsi lire dès mars 2022 : « Qu'entend-on par "radicalisation" ? La radicalisation est un processus de rupture sociale, morale et culturelle avec les valeurs de la République qui conduit un individu à adopter une nouvelle lecture de la société, de nouveaux habits, de nouveaux comportements, remettant en cause les fondements du pacte social et légitimant le recours à la violence. Reposant sur le conspirationnisme ainsi qu'une vision victimaire, ce processus s'inscrit dans une idéologie visant à rompre avec l'ordre social ». La radicalisation est désormais définie dans un rapport plus étroit et direct avec les formes de « rupture » avec les « valeurs de la République » ainsi que, conjointement, par la « légitimation de la violence ». On constate ainsi la formulation d'une définition institutionnelle plus élaborée, même si cette dernière ne dispose toujours pas de base juridique explicite. Celle-ci tend à préciser la focale et à faire de la radicalisation une forme de rupture « sociale » mais aussi désormais « morale », et même « culturelle », remettant en cause les « fondements du pacte social », voire de l'« ordre social », à partir d'une matrice idéologique. En outre, ce n'est plus la mise en œuvre de la violence, mais désormais sa simple « légitimation » qui est prise en considération, ce qui marque une forme d'élargissement du champ définitionnel par rapport à 2014, quand la définition était davantage centrée sur le passage à l'acte pré-terroriste. On peut analyser ces évolutions et modulations comme résultant d'une transformation des contextes : la réponse (sécuritaire et préventive) aux attentats s'est progressivement organisée en France, permettant de canaliser progressivement la menace dite « exogène » sur le théâtre irako-syrien et le départ de « combattants étrangers » français, tout en laissant désormais davantage de place à un référentiel faisant de la « radicalisation » une menace davantage « endogène ». La radicalisation est ainsi appréhendée davantage sous la forme d'un processus qui transgresse un système de valeurs (les « valeurs républicaines »), c'est-à-dire un ensemble de normes exposées en tant que système social et culturel (ex : l'égalité homme-femme ; la démocratie ; la légitimité des autorités républicaines, etc.), accompagné de formes de légitimation de la violence.

De même, est également proposée par le SG-CIPDR une définition de la « prévention de la radicalisation » : « Qu'entend-on par "prévention de

la radicalisation” ? Il s’agit de l’ensemble des actions à destination d’un public considéré comme vulnérable permettant d’éviter l’engagement dans un processus évoluant vers la radicalisation. La prévention de la radicalisation comprend un axe de sensibilisation, de formation des acteurs (professionnels et bénévoles), notamment en matière de détection et repérage des signaux faibles ». Cette prévention est ainsi décrite comme la mise en œuvre d’un ensemble de mesures à destination d’un public défini comme « vulnérable », donc dans le cadre d’une acception somme toute demeurée très traditionnelle du modèle français de prévention « sociale » de la délinquance, tel qu’il a été structuré depuis le début des années 1980 en visant, du point de vue matériel, à « sensibiliser » les « publics vulnérables » ainsi que les acteurs dits de première ligne (« professionnels et bénévoles »). Néanmoins, cette définition de l’action publique de « prévention de la radicalisation » intègre également la formation de ces acteurs « en matière de détection et de repérage des signaux faibles ». Cette seconde dimension renvoie à un référentiel moins directement social et davantage ancré dans une logique de surveillance et de contrôle (qui, historiquement, a souvent fait l’objet de controverses entre les professions du « social » et celles de la « sécurité », notamment sur la question de l’échange d’informations et du secret professionnel). Implicitement, la définition proposée par le SG-CIPDR s’inscrit dans la valorisation du niveau « primaire » de prévention sociale (actions de sensibilisation et de formation prenant pour cible un public « vulnérable ») tout en l’accompagnant d’une logique spécifique de signalement via la formation en matière de « détection » et de « repérage » des « signaux faibles ». Implicitement également, cette définition tend à mettre à distance le niveau secondaire de prévention (c’est-à-dire celui qui serait relatif au suivi et la prise en charge – et non plus la simple sensibilisation – du public non plus seulement vulnérable, mais également engagé dans un début de parcours radical). Si l’on s’en tient à la définition récente donnée par le SG-CIPDR, la « prévention de la radicalisation » ne concernerait donc aujourd’hui que le niveau de la prévention primaire (organisé autour du binôme : sensibilisation, détection-repérage) et non pas celui de la prévention secondaire (organisé autour de logiques de prise en charge-suivi), le premier étant d’ailleurs centré sur un niveau de prévention générale (centré sur l’ensemble de la société et plus particulièrement sur les publics jugés « vulnérables ») alors

que le second est centré sur la prise en charge et le suivi (à la fois social et sécuritaire) d'individus spécifiquement identifiés et repérés comme ayant un début d'engagement radical. Or, ce second niveau de prévention n'est pas explicitement intégré dans cette nouvelle définition proposée de la « prévention de la radicalisation ». La prévention tertiaire, celle relative à la prévention de la récidive en matière terroriste ne semble pas non plus entrer dans ce cadre définitionnel général. On peut d'ailleurs y voir une forme de contradiction avec les objectifs poursuivis dans le cadre du PNPR de 2018 qui promeut un ensemble d'actions assez large couvrant les 3 niveaux de prévention (primaire, secondaire et tertiaire).

La dernière circulaire du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (INT K2204832J relative aux orientations budgétaires des politiques de prévention de la délinquance et de la radicalisation pour 2022) est symptomatique de ce glissement progressif du sens du terme de radicalisation vers l'enjeu de la lutte contre l'islamisme et le séparatisme. Le terme de « radicalisation » – en tant que tel – tend à se dissoudre avec l'émergence du nouveau paradigme du « séparatisme ». Ainsi, parmi les priorités affichées on trouve successivement : la poursuite du développement de la vidéo protection ; la prévention de la délinquance des mineurs ; la protection des victimes de violences intrafamiliales, et enfin ce qui est explicitement formulé comme « le renouveau de la politique de lutte contre les dérives séparatistes et sectaires » (et non plus la « prévention de la radicalisation » en tant que telle). Dans le corps de cette même circulaire, le point n° 4 est néanmoins dédié à « l'amplification de la prévention de la radicalisation et de la lutte contre les dérives portant atteinte aux valeurs de la République ». Dans ce cadre, la circulaire souligne que « l'approche globale de lutte contre les parcours de rupture initiée en 2021, étendant le programme Radicalisation à la lutte contre le séparatisme et les dérives sectaires, devra être visible dans les appels à projet et la programmation des crédits dans les départements les plus marqués par ces phénomènes. Dans le domaine de la prévention de la Radicalisation, il s'agira de soutenir en priorité les dispositifs visant à réduire les ruptures de suivi dans l'ensemble des sphères éducatives, psychologiques, sociales en direction des publics les plus exposés et notamment les personnes sous-main de justice, les publics affectés par les troubles de la personnalité et les mineurs. La priorité du Gouvernement en matière de lutte contre le séparatisme se

fonde également sur les moyens qui vous sont alloués au titre du FIPD ». Dans, l'annexe de cette circulaire, portant sur la technique budgétaire, ces enjeux sont toujours pris en compte dans le « programme R » qui « concerne les actions de prévention de la radicalisation. À compter de 2021, le nouveau périmètre d'actions dévolu au SG-CIPDR par le Gouvernement conduit à faire relever du programme R la lutte contre le séparatisme et la lutte contre l'emprise mentale et les dérives sectaires. Dans le cadre de la modification de la nomenclature d'exécution du FIPD introduite en 2022, ces actions seront enregistrées sous les libellés d'activités suivants : Actions lutte contre le séparatisme (pilier régalien) ; Actions de lutte contre le séparatisme (pilier égalité des chances) ; Actions lutte contre les dérives sectaires ». Plus loin dans cette annexe, c'est la terminologie « actions de lutte contre le séparatisme, le repli communautaire et les actions de soutien à la cohésion nationale » qui est mobilisée, le texte de la circulaire soulignant qu'au sein du programme R, les crédits pourront être mobilisés pour l'atteinte de ces objectifs notamment en direction des « quartiers de reconquête républicaine afin de mobiliser davantage les acteurs en mesure de traduire la promesse républicaine dans les domaines éducatifs, environnemental, numérique, culturel et sportif ». Le terme de « radicalisation » ne survit dans cette description que comme un terme chapeau couvrant les actions de lutte contre « le séparatisme ».

CONCLUSION

Cette brève histoire des politiques de prévention de la radicalisation en France montre comment se sont succédé, dans un temps relativement court (de 2014 à 2022), toute une série de cadrages aboutissant progressivement à la formalisation d'une doctrine française spécifique qui entend constituer la base de l'action publique de « prévention de la radicalisation ». On peut identifier une forme d'évolution progressive dans ces cadrages, avec la construction d'un continuum de sens entre « lutte contre le séparatisme islamiste » et « prévention de la radicalisation », ainsi qu'une forme d'articulation entre ces domaines

et celui plus traditionnel de « prévention de la délinquance ». Dans ce mouvement général, le rapport entre les enjeux de prévention de la radicalisation et ceux de la prévention des actes de terrorisme se distendent progressivement, notamment à partir de 2018. Le socle idéal des politiques prévention de la radicalisation se recentre ainsi sur d'autres enjeux en intégrant un lexique plus large, notamment celui du « séparatisme islamiste ». Le paradigme de la « radicalisation », s'il n'est pas remis en question du point de vue général, s'adapte ainsi de manière incrémentale en intégrant les évolutions du contexte international et national, la plasticité du terme et les controverses expertales autour de « la radicalisation » permettant finalement d'ajuster le contenu idéal et les discours politiques en fonction des circonstances. Ainsi, d'abord absente du registre lexical portée par les autorités gouvernementales, la « radicalisation » s'est progressivement imposée comme une catégorie d'action publique à part entière, puis a vu son contenu se transformer. D'une politique de lutte contre la violence « terroriste », la « prévention de la radicalisation » s'est muée en politique de « cohésion nationale » visant à permettre l'intériorisation par la société des « valeurs de la République » et de « lutter contre le séparatisme islamiste ». Elle s'est ainsi progressivement détachée de l'enjeu immédiat de prévention de la violence terroriste pour s'ancrer progressivement dans un schéma plus large de combat culturel et civilisationnel.

Bruno DOMINGO
Université Toulouse Capitole /
IDETCOM