

## Les collectivités territoriales dans la spirale du contre-terrorisme : émergence d'un nouvel espace d'intervention ?

ANR SoV – Sortir de la violence (ANR-16-CE39-0010)

**Bruno DOMINGO**

Docteur en science politique  
Idetcom, Université Toulouse Capitole  
Fondation Maison des Sciences de l'Homme (FMSH)

**Résumé :** le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme s'est profondément transformé au cours des dernières années en France, avec notamment l'intégration de logiques et d'acteurs autrefois jugés périphériques et le développement de nouvelles stratégies d'action publique. Si la lutte contre la menace terroriste demeure toujours le domaine réservé des services de l'État, les acteurs que constituent les collectivités territoriales ont progressivement intégré dans leurs agendas les incitations formulées par ce dernier dans une perspective plus globale de « contre-terrorisme ». Quelle place leur accorde-t-on désormais dans cette nouvelle « gouvernance » de l'action publique en réponse aux phénomènes terroristes ? On essaiera de montrer comment, en quelques années, s'est structuré un nouveau champ de compétence dans le domaine de la protection locale des populations contre le risque terroriste et d'action sociale en matière de prévention et de prise en charge de la « radicalisation », voire de la « pré-radicalisation ». Ce processus se traduit par la structuration incrémentale d'une forme mixte de délégation, ni véritablement déconcentrée, ni véritablement décentralisée, de l'action publique dans ce domaine traditionnellement hautement centralisé et spécialisé. Si c'est l'usage d'outils contractuels entre l'État et les collectivités qui prédomine pour régler ces formes nouvelles d'action, la mise en place d'instruments plus directifs est parfois observable faisant osciller le statut attribué aux collectivités : entre « partenaires » de l'action publique et « cibles » de cette même intervention. Si ces processus ont fait émerger de nouveaux champs d'intervention sur le plan local, ils n'ont néanmoins pas fondamentalement remis en question la répartition des mandats entre État et collectivités territoriales.

## Introduction

En juin 2021, au lendemain de l'élection du Président démocrate Joseph R. Biden Jr., la Maison blanche publiait une nouvelle stratégie pour lutter contre le « terrorisme domestique » *National Strategy for Countering Domestic Terrorism* (White House, 2021). Ce document souligne la persistance et les évolutions d'une menace interne qui trouve ses racines dans l'activisme de mouvements anciens tels que le Klu Klux Klan et qui s'actualise désormais dans le militantisme de mouvances centrées sur diverses formes de xénophobie et de racisme, impliquant le passage à l'acte violent d'individus isolés ou prenant la forme plus organisée de milices armées. L'envahissement du Congrès en 2021 par des militants relevant de ces mouvances<sup>1</sup>, la commission d'attentats terroristes d'envergure et le développement des attaques contre les minorités musulmanes, juives, hispaniques ou asiatiques<sup>2</sup>, mais aussi directement contre les autorités politiques américaines<sup>3</sup> ont fait émerger de nouveaux cadrages de la menace prioritaire au sein de l'administration américaine. Le risque de terrorisme n'est plus ainsi uniquement appréhendé à partir de l'activité des groupes djihadistes agissant depuis l'étranger, notamment d'Al-Qaïda et l'État islamique. Celui-ci est aussi perçu comme pouvant émerger de la multitude des groupes se réclamant d'idéologies diverses et qui cherchent à imposer leur lecture du monde en mobilisant un répertoire violent. Cette nouvelle stratégie américaine de lutte contre le terrorisme domestique repose ainsi sur quatre principaux piliers : comprendre et partager les informations concernant l'ensemble des menaces liées au terrorisme intérieur ; agir pour empêcher les terroristes nationaux de recruter, inciter et mobiliser les Américains dans des processus de violence ; dissuader et perturber l'activité terroriste intérieure avant qu'elle ne débouche sur la violence ; enfin, à long terme, traiter les problèmes qui contribuent au terrorisme intérieur afin de garantir que cette menace diminue au fil des générations. Mais ce document souligne également la volonté du président américain d'articuler différentes échelles d'action

---

<sup>1</sup> Le 6 janvier 2021, le Congrès américain a été envahi par des militants relevant de différentes mouvances complotistes dont de nombreux membres du mouvement QAnon.

<sup>2</sup> Les États-Unis ont été touchés au cours des dernières années par plusieurs attentats de masse visant les minorités : la fusillade et le meurtre de 23 personnes dans un magasin de détail à El Paso ; le meurtre d'un manifestant pacifique à Charlottesville ; la fusillade et le meurtre de trois personnes lors d'un festival à Gilroy ; l'incendie criminel d'une mosquée à Victoria, au Texas.

<sup>3</sup> En 1995, Timothy James McVeigh fait exploser une bombe dans le bâtiment fédéral Alfred P. Murrah à Oklahoma City, tuant 168 personnes - dont 19 enfants - et blessant des centaines d'autres américains. En 2016, un extrémiste violent anti-austérité a tendu une embuscade, tiré et tué cinq policiers à Dallas. En 2017, un tireur solitaire a blessé quatre personnes lors d'un entraînement de baseball du Congrès.

publique, en mobilisant, outre le niveau fédéral, tout un ensemble d'acteurs locaux, à la fois dans des engagements relativement immédiats mais aussi de plus long terme :

« Preventing domestic terrorism and reducing the factors that fuel it demand a multifaceted response across the Federal Government and beyond. That includes working with our critical partners in state, local, tribal, and territorial governments and in civil society, the private sector, academia, and local communities, as well as with our allies and foreign partners. We have to take both short-term steps to counter the very real threats of today and longer-term measures to diminish the emerging threats of tomorrow » (White House, 2021: 3).

En France, c'est au terme de la vague de violence terroriste de 1985, alors que le pays était exposé à des attentats provenant de groupes guidés par l'Iran (les FARL-CSPPA), mais aussi commis par des groupuscules anticapitalistes se réclamant de l'« action directe », que le gouvernement va initier un processus de réforme visant à construire un appareil de police et de justice dédié à la lutte antiterroriste, sous l'impulsion notamment du ministre de l'intérieur Charles Pasqua, en pleine période de cohabitation. Depuis lors, les réformes légales et organisationnelles ne vont cesser de s'accumuler en cherchant à s'adapter aux contextes de violence, avec la construction d'un appareil à la fois très spécialisé et très centralisé en matière antiterroriste. L'action antiterroriste est depuis lors menée par la mobilisation des services de renseignement intérieur d'une part et d'enquête judiciaire d'autre part, ainsi que par des juridictions spécialisées en matière répressive. Mais elle est également conduite à l'extérieur du territoire, par l'intervention des forces armées, l'action des services de renseignement extérieur et celle des autorités diplomatiques. Depuis lors, au gré d'une actualité qui a régulièrement exposé la France à la violence terroriste, ce dispositif va gagner en complexité. La vague d'attentats qui a frappé le pays depuis 2015, notamment ceux de Charlie Hebdo (7 janvier 2015) et de Paris (13 novembre 2015), initiés par les groupes Al-Qaïda et État islamique, a encore conduit à formuler de nouvelles politiques publiques, se traduisant notamment par l'adoption frénétique de lois, de décrets, de circulaires et autres instructions cherchant à adapter le dispositif en place pour faire face aux nouvelles difficultés identifiées (ex : rajeunissement des profils, flux de départs et de retours depuis la zone irako-syrienne, rôle croissant de l'internet et des réseaux sociaux dans le processus d'embrigadement, professionnalisation de la propagande, prise en charge des mineurs et de leurs familles, rapatriement sélectif des enfants de combattants français depuis les zones de combat, sorties de détention des personnes incarcérées, etc.).

Alors qu'au début des années 1980 les régimes juridiques et les organisations publiques étaient relativement peu structurés pour répondre de manière particulière à la menace terroriste, on a assisté au cours des 25 dernières années à une extension considérable du nombre des structures,

cadres légaux et ressources affectées à l'antiterrorisme. Cet assemblage institutionnel est aujourd'hui à la fois particulièrement spécialisé et centralisé mais aussi segmenté. La lutte contre le terrorisme est ainsi l'affaire de l'État central, mais surtout de certaines de ses unités spécialisées dans les domaines du renseignement, de l'enquête judiciaire, du jugement et aujourd'hui de la prise en charge pénitentiaire, mais aussi d'instances et d'espaces de coordination entre ces différents segments. Parallèlement, depuis 2014, les autorités publiques françaises se sont engagées dans la mise en œuvre de politiques dites de *prévention de la radicalisation*. Devant l'accroissement du nombre de départs d'apprentis combattants vers la zone irako-syrienne et face à la diversification des profils (des convertis, des femmes et même de jeunes adolescents) et à un appareil de propagande en ligne particulièrement efficace, les instruments traditionnels de l'antiterrorisme se sont avérés insuffisants pour contenir les risques terroristes à un niveau satisfaisant pour la sécurité nationale. Les gouvernements successifs se sont ainsi engagés dans un élargissement des instruments de contreterrorisme visant à la fois à compléter et à soutenir les outils plus traditionnels de l'antiterrorisme.

Cette distinction entre *antiterrorisme* et *contreterrorisme* ne va cependant pas de soi, tant sur le plan conceptuel qu'au niveau empirique. Dans la littérature, la plupart des auteurs ne font d'ailleurs pas de distinction claire entre les deux notions qui sont souvent utilisées l'une pour l'autre et de façon confuse et sans offrir de cadre commun. C'est le terme de *contreterrorisme* (*counterterrorism*) qui s'impose au niveau international, même s'il est resté un objet très peu investi en termes d'élaboration conceptuelle. Si la notion de *terrorisme* a fait l'objet de multiples et difficiles tentatives de définitions dans le champ académique (Schmid, 2011), d'une manière générale celle de contreterrorisme est longtemps demeurée en friche (Crelinsten, 2019). En France, certains auteurs considèrent que l'antiterrorisme concerne la dimension préventive de la lutte contre le terrorisme et que le contreterrorisme renvoie à un volet davantage répressif<sup>4</sup> (Cumin, 2018). D'autres tendent à faire du contre-terrorisme une notion plus englobante qui intègre l'antiterrorisme comme l'une de ses composantes. Dans son encyclopédie des terrorismes et violences organisées, Jacques Baud définit le contreterrorisme comme l'« ensemble de mesures visant à lutter contre le terrorisme de

---

<sup>4</sup> C'est par exemple le cas de David Cumin pour qui « classiquement, la lutte contre le terrorisme comprend 3 axes : la prévention (l'anti-terrorisme), c'est-à-dire empêcher les attentats et interdire l'accès aux moyens de commettre des attentats (armes, explosifs, fonds) ; la protection, c'est-à-dire se préparer aux conséquences d'un attentat pour les atténuer et réduire la vulnérabilité de la population ou des infrastructures aux attentats (protection des personnalités, sécurité dans les lieux publics, organisation des secours) ; la répression (le contre-terrorisme), c'est-à-dire poursuivre les auteurs d'attentats et leurs complices, détruire leurs bases ou démanteler leurs réseaux, y compris l'acquisition d'armes, le financement, la propagande (Cumin, 2018 : 164).

manière active (infiltration des mouvements, guerre de chasse, éliminations préventives). Le contreterrorisme comprend : a) toutes les mesures politiques visant à éviter l'éclosion de la violence ; b) les mesures opérationnelles visant à combattre le terrorisme en son cœur » (Baud, 2009 : 270). Cette définition du contre-terrorisme intègre donc tant les enjeux préventifs que directement répressifs de la lutte contre le terrorisme. Dans une perspective similaire, Alain Chouet considère ainsi que « antiterrorisme et contreterrorisme ne sont pas deux moyens distincts. Le contreterrorisme est une stratégie d'ensemble visant à prévenir, juguler et éradiquer le terrorisme. La lutte antiterroriste est un aspect particulier, tactique, du contreterrorisme » (Chouet, 2011 : 43). Il considère donc que la notion de contreterrorisme<sup>5</sup> est plus large que celle d'antiterrorisme. Alors que l'antiterrorisme<sup>6</sup> renvoie à la lutte contre des adversaires clairement identifiés par la mobilisation principalement de moyens de renseignement intérieur, de police et de justice, le contreterrorisme se présente comme une démarche plus large qui vient compléter, voire compenser les faiblesses et les limites de l'antiterrorisme. Cette conception du contreterrorisme permet ainsi d'impliquer des acteurs plus nombreux et diversifiés dans leurs appartenances, mobilisés non plus sur des cibles précisément identifiées, mais dans le cadre d'un agenda plus large et orienté vers la mobilisation de moyens plus généraux, notamment en termes de prévention et de transformation des contextes, pour éviter la possibilité d'un passage à l'acte.

Dans la plupart des travaux académiques, cette distinction entre antiterrorisme et contreterrorisme n'est pas formellement établie et c'est la terminologie *counterterrorism* qui prévaut au niveau international, même si les dimensions de ce concept générique sont rarement décrites avec précision et objectivées. Dans *The politics of terror* (Oxford University Press, 2018), Chenoweth et

---

<sup>5</sup> Pour Alain Chouet, « le contre-terrorisme est une notion plus vaste dont la lutte antiterroriste ne constitue que l'ultime partie quand toutes les étapes précédentes n'ont pas été mises en œuvre ou ont échoué. Le contre-terrorisme est en effet l'ensemble des actions et mesures visant à ce que le contexte du passage à l'action violente ne se réalise pas, à ce que l'intention d'action violente ne se matérialise pas, et même à ce que l'action violente ne soit pas envisagée, pensée ou conçue. Cela suppose que l'on empêche les idéologues de la violence de s'exprimer, les instigateurs de la violence de donner leurs instructions, que l'on assèche le vivier de leurs volontaires potentiels. À ce niveau police, justice et armée n'ont évidemment rien à faire puisque aucune attaque, aucun crime ou délit n'a encore été commis. Le contre-terrorisme repose donc sur l'expertise et la capacité de décèlement précoce des services de renseignements intérieurs et extérieurs, ainsi que sur leur aptitude à proposer au politique des contremesures qui peuvent relever des domaines diplomatique, économique, social, culturel ou politique, tout autant que de l'action violente préemptive s'il y a péril en la demeure » (Chouet, 2011 : 44).

<sup>6</sup> La lutte antiterroriste suppose donc que l'adversaire est personnellement identifié ou identifiable. C'est-à-dire que l'acte de terrorisme a été commis ou que les éléments matériels, techniques et humains nécessaires à sa perpétration sont réunis, c'est-à-dire que l'acte criminel est déjà constitué. À ce stade, la lutte anti-terroriste est donc essentiellement du ressort de la police dans ses différentes composantes judiciaires et de renseignement, de la justice, voire des forces armées si un État étranger est compliqué ou si les malfaisants se trouvent dans une « zone grise » non contrôlée ou mal contrôlée par un État (Chouet, 2011 : 44).

Moore proposent par une définition assez large renvoyant à sa dimension de politique publique, à la mobilisation des instruments policiers, judiciaires et militaires, mais également aux ressources de la société civiles :

« Counterterrorism: A range of policies adopted in response to, and to counter, future acts of terrorism. Counterterrorism can involve the use of the military, law enforcement, intelligence agencies, political offices, community groups and/or private sector, either in unison as part of a coherent strategy, or in more piecemeal fashion as specific terrorist threats arise. Counterterrorism can also be a component of or be confounded with counterinsurgency operations depending on context. Today many Western governments make counterterrorism a top national priority where most counterterrorism strategies involve increasing standard police operations and domestic intelligence gathering » (Chenoweth and Moore, 2018: 417).

Cette définition reconnaît ainsi que le contreterrorisme intègre une multitude de secteurs et d'approches, plus ou moins organisés et cohérents entre eux selon les contextes d'observation, recouvrant des dimensions militaires, de renseignement, de police et de justice, mais aussi potentiellement un aspect plus sociétal par la mobilisation des communautés et du secteur privé. Néanmoins, lorsqu'ils abordent les questions de contreterrorisme, la plupart des travaux se concentrent sur les dimensions du renseignement, sur celle de la lutte judiciaire, ou encore souvent davantage sur celle de l'action militaire (la question du contre-terrorisme rejoignant alors souvent les doctrines de la *contre-insurrection*) (Sheehan, Marquart and Collins, 2021). Au niveau international, les doctrines et instruments de contreterrorisme sont ainsi encore largement structurés autour du référentiel de la *guerre au terrorisme* (*War on terror*) initiée par le Président Bush Jr. à la suite des attentats du 11 septembre 2001, et largement importé en Europe dans les discours politiques des autorités nationales.

Plutôt que de proposer une définition stricte, nombre de travaux ont préféré se focaliser sur les stratégies menées dans le cadre de ce contreterrorisme. Daniel Byman identifie ainsi huit types de stratégies : (1) écraser directement les groupes terroristes par l'emploi d'une force massive, ; (2) cibler les chefs de groupes terroristes afin de les tuer ou de les arrêter ; (3) s'appuyer sur les alliés pour détruire les groupes terroristes ; (4) contenir le groupe terroriste pour limiter son effectivité et encourager les divisions internes ; (5) améliorer ses défenses contre le terrorisme ; (6) délégitimer la cause défendue par le groupe ; (7) développer une approche de conciliation ; (8) rechercher les « causes profondes » du terrorisme (Byman, 2019). Les différentes stratégies exposées par Byman sont plutôt focalisées sur l'action militaire extérieure. Laura Dugan propose une autre typologie et identifie trois grands types de stratégies déployées en matière de contreterrorisme : (1) les stratégies basées sur la dissuasion (*deterrence-based counterterrorism*) qui cherchent à réduire le terrorisme par la

répression et la menace de répression. Ce sont généralement les plus populaires car elles permettent aux autorités de désigner un ennemi et de recueillir l'appui des populations. Elles se traduisent par des actions de répression pénale ou encore par des opérations militaires sur des terrains extérieurs ; (2) les stratégies basées sur la conciliation (*conciliatory-based counterterrorism*) qui cherchent à offrir des incitations et alternatives légitimes aux individus et groupes engagés dans des activités de terrorisme, en mettant par exemple en œuvre des mesures cherchant à pardonner et à réintégrer ces derniers ; (3) les stratégies basées sur la prévention situationnelle (*situational-based counterterrorism*) qui cherchent à intervenir en protégeant les cibles du terrorisme au moyen de différents moyens techniques et humains. Cette typologie a l'avantage de dépasser le clivage entre action interne et action externe (Dugan, 2014).

De nombreuses lectures relatives à la mobilisation des instruments de lutte contre le terrorisme demeurent encore *military-focused* en faisant prévaloir la mobilisation de moyens de force extrême dans le cadre de la « guerre au terrorisme ». Ronald Crelinsten reconnaît ainsi que si le *contreterrorisme* est souvent lié à la mise en œuvre du « hard power » (renseignement, application de la loi, action militaire), il intègre aujourd'hui toujours davantage des approches et des outils de « soft power », en mobilisant une plus grande variété d'acteurs : ceux des services de renseignement, de la police, de la justice et de l'armée, mais aussi ceux qui relèvent d'autres secteurs d'action publique, tels que les organisations non gouvernementales, le secteur privé, la société civile, les organisations internationales (Crelinsten, 2019). Ronald Crelinsten distingue ainsi plusieurs types de contreterrorisme qui renvoient à des actions qui peuvent se chevaucher : (1) le contre-terrorisme de type coercitif (*coercitive counterterrorism*) basé soit sur un modèle de justice criminelle (*the criminal justice model*) appréhendant le terrorisme comme une forme de criminalité, soit sur un modèle guerrier (*war model*) qui se représente le terrorisme comme un acte de guerre impliquant l'usage d'un potentiel maximal de force ; (2) le contreterrorisme de type proactif (*proactive counterterrorism*) centré sur le renseignement (*intelligence model*) et visant à traiter en amont les menaces terroristes au moyen d'instruments de surveillance avec l'ambition de prévenir les attentats et de déstabiliser les groupes terroristes ; (3) le contreterrorisme de type persuasif (*persuasive counterterrorism*) qui va mobiliser des instruments de communication et de contre-discours visant à convaincre les adhérents aux groupes terroristes qu'il existe des alternatives à la violence, et va chercher à renforcer la confiance des individus dans les sociétés démocratiques. C'est aussi dans ce cadre que sont poursuivies différentes stratégies de lutte contre la radicalisation, en ciblant les individus ou les communautés « à risque » ; (4) le contre-terrorisme défensif (*defensive counterterrorism*) qui peut intégrer l'enjeu de la prévention

situationnelle (*the preventive model*) avec la volonté de durcir les cibles potentielles contre d'éventuelles attaques, de protéger les infrastructures critiques, mais aussi de traquer les mouvements de personnes, d'argent, et autres éléments en visant à limiter la préparation d'attentats. Ce contreterrorisme défensif peut également chercher à limiter les effets des attentats sur les populations, dans une logique proche de la gestion des désastres naturels (*the natural disaster model*) en matière de mobilisation des secours, la prise en charge des victimes sur le plan sanitaire (*the public health model*), ainsi que plus largement la résilience psychologique des individus et populations appartenant à des sociétés touchées par des attentats (*the psychological model*) ; (5) le contre-terrorisme de « long terme » (*long-term counterterrorism*) qui cherche à intervenir sur les conditions de développement économique et politique des sociétés (*the development model*), en soutenant la sécurité humaine des populations notamment en termes d'éducation et de droits civiques (*the human security / human rights model*), en luttant contre les inégalités de genre (*the gender model*) ou encore les injustices climatiques (*the environmental protection model*).

Ces différents types de contre-terrorisme identifiés par Crelinsten proposent une lecture beaucoup plus extensive que celle de Byman principalement centrée sur la focale militaire. Ces distinctions permettent de souligner que les politiques du contreterrorisme ont progressivement dépassé les frontières sectorielles traditionnelles pour s'inscrire dans une perspective plus large (a « *whole-of-government approach* » selon les termes de Crelinsten), impliquant aussi des questions de temporalité quant aux effets attendus de ces mesures (approche de court ou long terme). Cet élargissement va notamment donner lieu - au sein des démocraties occidentales (aux États-Unis, en Europe ou en Australie, mais aussi dans de nombreuses autres régions du monde) - au développement de stratégies de lutte contre *la radicalisation*. Comme le notent très justement Silva Derek et Mathieu Deflem, un nouveau champ de compétence centré sur le « pré-terrorisme » a tendu à se constituer qui cherche à intervenir sur les facteurs individuels, groupaux ou sociétaux susceptibles d'influer sur les trajectoires individuelles de glissement et de basculement dans l'action terroriste :

« Contemporary scholarly discourse surrounding terrorism and counter-terrorism has been influenced by the rapid upsurge in focus on the pre-terrorism space most often labelled under the heading of a 'radicalization' process. Typically understood as an individual or group transitioning away from legitimate or lawful political, religious, or otherwise ideological belief toward unlawful violence, radicalization has become an increasingly studied topic in sociological and criminological research on terrorism. Dovetailing this trend has been an augmented focus on not only theorizing radicalization, but also on the development, uptake, and diffusion of social control strategies and practices aiming to intervene in the radicalization process, most of labelled as counter-radicalization, countering violent extremism (CVE) or preventing violent extremism (PVE) strategies. Scholarly questions related to terrorism and counterterrorism have thus shifted away from seeking to explain



terrorism reactively to preemptive interventions that aim to understand and intervene in a process toward terrorist activity. As such, the epistemological orientation of social-scientific research on terrorism has moved significantly toward the pre-terrorism space, the study of which is largely occupied by scholars interested in radicalization and counter-radicalization » (Derek et DeFlem, 2020)

Ces stratégies de prévention et/ou de lutte contre la radicalisation se sont ainsi traduites par l'émergence de nouvelles politiques publiques désormais centrées sur la gestion de facteurs pouvant potentiellement conduire, de façon plus ou moins directe ou indirecte, à l'action terroriste. Elles sont opérationnalisées par la mise en œuvre de différentes mesures de prévention primaire (centrées sur la sensibilisation des publics vulnérables) ou secondaire (centrées sur la prise en charge de personnes ayant manifesté des signes d'embrigadement ou d'engagement radical).

En France, depuis le milieu des années 1980, la lutte contre le terrorisme s'est globalement insérée dans un cadre valorisant les stratégies de renseignement (*intelligence model*) d'une part, et la répression judiciaire d'autre part (*criminal justice model*), même si l'action militaire (*war model*) a été mobilisée en Syrie ou au Sahel au cours des années 2010. Ainsi, au cours des trente dernières années, l'appareil bureaucratique, les moyens humains, matériels, financiers et légaux dédiés à la prévention et à la lutte contre le terrorisme ont connu un développement exponentiel aboutissant à constituer une architecture relativement complexe. Au premier rang de la prévention et de la lutte contre le terrorisme se trouvent les services de renseignement organisés autour d'une communauté du renseignement, au sein de laquelle on distingue notamment les services du « premier cercle »<sup>7</sup> et du « second cercle »<sup>8</sup> en fonction des pouvoirs qui leurs sont accordés. Sur le plan judiciaire, outre la Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI), plusieurs services d'enquête spécialisés existent dans l'appareil répressif français, ainsi que des magistrats et des juridictions antiterroristes spécialisés. Sur le plan opérationnel, c'est la DGSI qui assure désormais plus clairement le rôle de coordination, tel que le prévoit le Plan d'Action Contre le Terrorisme (PACT) du 13 juillet 2018.

---

<sup>7</sup> Au terme de l'article R 811-1 du code de la sécurité intérieure, les « services spécialisés de renseignement » (dits du « premier cercle ») sont : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ; la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ; la Direction du renseignement militaire (DRM) ; la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ; la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ; le service à compétence nationale dénommé « traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » dit TRACFIN. Les trois premiers de ces services (DGSE, DRSD et DRM) sont rattachés au ministère de la défense, alors que la DGSI est sous la compétence du ministère de l'Intérieur et que la DNRED relève du ministère du budget.

<sup>8</sup> La Direction du renseignement de la Préfecture de police (PP) de Paris ; la Sous-direction de l'Anticipation Opérationnelle (SDAO) placée au sein de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale ; Service Central du Renseignement Territorial (SCRT) rattaché au ministère de l'Intérieur ; le Service Central du Renseignement Pénitentiaire placé au sein du ministère de la Justice.

La lutte contre le terrorisme est aussi, sur un plan plus politique, coordonnée au plus haut sommet de l'État, au niveau de la Présidence de la République et du Premier ministre. Le Président de la République s'appuie notamment sur le Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, et depuis peu sur un Centre national de contre-terrorisme mis en place pour renforcer la coordination entre les différents services<sup>9</sup>. En dépit de cette organisation déjà complexe, les politiques publiques nationales ont récemment intégré des outils relevant de prévention et de la lutte contre la radicalisation. Différents plans d'actions ont été adoptés et un rôle de coordination attribué au Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (SG-CIPDR). C'est lui qui a la charge de la définition de la Stratégie nationale de prévention de la radicalisation et la mobilisation des acteurs au niveau national et territorial<sup>10</sup>.

C'est dans ce cadre général d'organisation des services de l'État en matière d'antiterrorisme que les acteurs politiques et administratifs que constituent les collectivités territoriales ont été incités par l'État à contribuer à l'effort du contreterrorisme selon des modalités diverses que ce working paper se propose d'examiner. Car rien ne prédisposait en effet les acteurs que constituent les communes et leurs groupements, les départements et les régions à investir ce champ de compétence. Et, tout comme dans la stratégie américaine visant à lutter contre le terrorisme domestique, les différents gouvernements français ont développé depuis 2014 diverses initiatives dans une perspective de *whole-of-government*. Dans son Dictionnaire du renseignement, Jean Mafart, évoque ainsi un « nouvel âge du contre-terrorisme » avec la tendance récente à élargir le spectre des réponses, guidé par la prise en compte de deux phénomènes concomitants : la révolution numérique et le développement

---

<sup>9</sup> Le rôle du Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et du Centre national de contre-terrorisme sont aujourd'hui définis par l'article R\*1122-8 et suivants du Code de la défense. La Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme est placée sous l'autorité du Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Le Centre national de contre-terrorisme appartient à la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Il est chargé de l'analyse de la menace et de la stratégie de lutte contre le terrorisme.

<sup>10</sup> Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation et veille à sa mise en œuvre. Présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'Intérieur, il réunit quatorze ministères. Le CIPDR associe également des partenaires au niveau local comme les préfetures, les collectivités territoriales, les grands réseaux associatifs, etc. Son bras armé est le Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (SG-CIPDR). Par le décret n°2016-553 du 6 mai 2016 portant modifications des dispositions relatives à la prévention de la délinquance, la thématique de la radicalisation a été explicitement intégrée au mandat de cette instance. L'article D132-2 du Code de la sécurité intérieure (CSI) indique désormais que « le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation et veille à leur mise en œuvre. Il coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance et de la radicalisation ». Selon l'article D132-4 CSI, le secrétaire général réunit, en tant que de besoin, les directeurs d'administration centrale concernés par la prévention de la délinquance et de la radicalisation, ou les dirigeants d'organismes publics ou privés intéressés.

du terrorisme jihadiste qui ont selon lui « complètement transformé la menace, tant dans sa nature que dans son ampleur, et les moyens d'y répondre. Il a donc fallu imaginer de nouveaux outils, juridiques ou opérationnels, mais aussi changer d'échelle » (Mafart, 2018). Ainsi, face à ce qui est perçu comme une hausse de la menace terroriste mais aussi comme une difficulté des moyens traditionnels (militaires, policiers et judiciaires) à y faire face, les gouvernements ont élargi le cercle des acteurs pouvant contribuer à sa mitigation. Dans son préambule, le Plan d'Action Contre le Terrorisme (PACT) du 13 juillet 2018, note ainsi que : « le jihadisme depuis plus de vingt ans ne faiblit pas mais se déplace et se recompose. Les réponses à ce défi requièrent une mobilisation de toutes les politiques publiques : renseignement, sécurité, justice, diplomatie. C'est l'ensemble de l'État et, au-delà, toutes les ressources vives de la communauté nationale – ses collectivités, ses forces politiques, ses entreprises, sa jeunesse – qui doivent se mobiliser autour de ces enjeux »<sup>11</sup>. Cette affirmation pose le principe d'une forme de mobilisation générale de l'État et de ses différentes composantes, mais également des collectivités territoriales qui sont explicitement mentionnées comme faisant potentiellement partie des acteurs qui doivent investir ces enjeux.

Ainsi, on ne saurait faire aujourd'hui l'économie d'une réflexion sur l'impact des stratégies, politiques et instruments déployés en matière de réponse au terrorisme sur les acteurs politiques et administratifs que constituent collectivités territoriales, qu'il s'agisse des communes et de leurs groupements, des départements et parfois des régions. Si de nombreux travaux permettent aujourd'hui par exemple de mieux cerner les processus d'engagement dans le terrorisme (pour une vision globale, voir Crettiez, 2016 et Khosrokhavar, 2014, 2018 et 2021 ; Khosrokhavar, Ferret, Domingo, Sarg, 2017 ; Khosrokhavar et Ferret, 2021), ceux qui se concentrent sur l'analyse de la réponse au terrorisme au niveau général et aux transformations du *policing* dans ce domaine particulier demeurent rares, notamment en France (Hecker et Tenenbaum, 2021). Un des moyens pour combler ce déficit est de se centrer sur la construction des réponses à la menace terroriste, en prenant notamment en considération la transformation des rapports centre-périphérie et la répartition des mandats entre autorités centrales et locales. On fait ainsi l'hypothèse qu'en dépit de leur défaut de compétence en la matière, la prévention et la lutte contre le terrorisme se sont progressivement ouverts comme un nouveau secteur d'action publique locale. On émet aussi l'hypothèse complémentaire que cet investissement se fait dans le cadre d'une relative dépendance aux autorités de l'État, même si certaines collectivités ont parfois trouvé des voies valorisant

---

<sup>11</sup> Plan d'Action Contre le Terrorisme (PACT) du 13 juillet 2018.

d'avantage leur autonomie. Dans cette perspective et à partir de ce prisme d'analyse, il s'agit d'observer et de décrire les trajectoires des politiques publiques telles qu'elles se sont déployées et mises en œuvre notamment depuis 2014 en France. La forte pression sécuritaire induite par les départs de centaines de français vers le territoire irako-syrien pour rejoindre le groupe État Islamique, la commission d'attentats sur le territoire national ainsi que le démantèlement de nombreuses filières et projets d'attentats vont conduire les autorités gouvernementales à associer les collectivités territoriales à la prévention et à la lutte contre le terrorisme. Centrer l'attention sur cette dimension locale du terrorisme permet ainsi, du point de vue analytique, de mettre à jour d'autres dimensions souvent passées sous silence lorsque ces phénomènes font l'objet d'un cadrage d'abord national. Cela permet également de réinterroger les modalités de coopération entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales, d'interroger comment se déploient et se structurent les rapports centre-périphérie, et plus largement la reconfiguration des « systèmes de police » (Maillard, 2017 : 16)<sup>12</sup>

## **1. Les collectivités territoriales face au terrorisme : des enjeux multiples et enchevêtrés**

Les collectivités territoriales ne sont pas directement compétentes en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Cette action est réservée aux services spécialisés de l'État. Pourquoi ces acteurs ont-ils finalement été mobilisés et entraînés dans la spirale de la réponse au terrorisme ? D'une part, le niveau local a été directement exposé à la commission d'attentats, de même qu'il a pu constituer une base territoriale de structuration de dynamiques de radicalisation. D'autre part les collectivités ont été confrontées à la question de la radicalisation au sein du service public. Enfin elles ont été interrogées sur la capacité du service public local à apporter une contribution dans le cadre de la structuration des réponses à ces phénomènes.

### **1.1 – Des collectivités territoriales victimes du terrorisme et naissance d'un sentiment de vulnérabilité urbaine**

Il apparaît utile de souligner que de nombreuses communes ont été affectées par les attentats terroristes. Ce qui peut apparaître comme une banalité masque pourtant l'existence de différents

---

<sup>12</sup> Par « systèmes de police (ou système policiers) », Jacques de Maillard désigne « l'ensemble des relations formelles et informelles, entre les polices publiques, les acteurs privés ou semi-publics chargés de missions de police, ainsi que les acteurs politiques ou les instances en charge du contrôle des polices, à l'intérieur d'un pays donné » (Maillard, 2017 : 16).

facteurs explicatifs relatifs à l'implication des acteurs locaux : c'est souvent à l'échelle communale qu'est subie et vécue (souvent intimement et dans des relations sociales denses fondées sur une interconnaissance et des expériences partagées) l'expérience de l'attentat terroriste. Des villes comme Paris, Toulouse, Nice, Strasbourg, Montauban ou Saint-Etienne du Rouvray ont ainsi vécu des attentats particulièrement violents qui ont eu des répercussions psychologiques importantes sur le plan local, à la fois aux niveaux individuel et collectif. Traditionnellement, c'était davantage la capitale parisienne qui était ciblée par différents individus ou groupes. Mais depuis le début des années 2000, ce constat peut être largement nuancé et si Paris continue de constituer une cible, de nombreuses autres communes ont été également touchées par l'irruption de la violence terroriste qui s'est invitée dans le quotidien de certaines grandes métropoles françaises (telles que Toulouse, Strasbourg, Lyon ou Marseille), ou encore dans des villes moyennes (telles que Montauban, Trèbes, Saint-Etienne du Rouvray ou Rambouillet). Les maires sont ainsi souvent conduits à prendre la parole au lendemain des attentats, à la fois dans les médias nationaux mais aussi dans la presse quotidienne régionale ou sur les chaînes locales. Ce travail de réassurance, souvent peu visible dans une perspective nationale, se prolonge dans les débats de proximité, les réunions d'habitants, les échanges avec les familles de victimes, les rencontres avec les acteurs associatifs ou encore dans le management des services et des agents publics. Il prend place dans le cadre général de la multiplication des actes de terrorisme sur le plan local qui a contribué à la structuration d'un sentiment de vulnérabilité urbaine face à la menace terroriste. Par exemple, le communiqué de presse de la ville de Lyon à la suite des attentats survenus en Nouvelle-Zélande le 15 mars 2019 à Christchurch permet à la fois de souligner les effets d'empathie des édiles locaux face aux difficultés rencontrées par d'autres villes, mais également les traductions concrètes de ce type d'évènement dans la vie locale. A la suite de cet attentat, pourtant commis à l'autre bout de la planète, le maire de Lyon a décidé de renforcer la surveillance des lieux de cultes musulmans sur le territoire de sa commune au moyen de sa police municipale.

Communiqué de presse Lyon, le 15 mars 2019. RÉACTION DU MAIRE DE LYON A LA SUITE DES ATTENTATS SURVENUS EN NOUVELLE-ZELANDE<sup>13</sup>

« Ce vendredi 15 mars, des attaques terroristes simultanées contre deux mosquées de la ville de Christchurch en Nouvelle-Zélande ont fait au moins 49 morts. 48 personnes, parmi lesquels des enfants, sont par ailleurs grièvement blessées. Je tiens à faire part de ma profonde tristesse et de mon indignation à la suite de ces crimes abjects. Mes premières pensées vont aux victimes et à leurs proches, auxquels j'adresse, au nom de tous les Lyonnais, un message de soutien et d'amitié. Lyon exprime toute sa solidarité au peuple néo-zélandais. Je pense tout particulièrement aux musulmans de Nouvelle-Zélande et à la communauté musulmane dans son ensemble, qui est visée par cet effroyable attentat. Ce nouvel acte de barbarie nous rappelle l'importance de notre combat contre les idéologies de haine et toutes les formes d'extrémisme.

Il nous rappelle également la vigilance de tous les instants qui s'impose dans la lutte contre le terrorisme. C'est pourquoi j'ai demandé à la police municipale de renforcer à Lyon les mesures de protection de la mosquée de la Duchère, ainsi que celle de la Grande Mosquée de Lyon en ce jour de grande prière.

Ainsi, comme l'exemple de la ville de Lyon tend à le démontrer, cette échelle locale d'analyse n'exclut pas la prise en compte d'autres échelles, aux niveaux national et international, ainsi que les réseaux de sens et d'action qui peuvent s'établir entre les acteurs à ces différentes échelles. Un autre exemple permettant de mobiliser cet angle d'approche concerne les suites des attentats et l'accompagnement des victimes et de leurs familles. Lorsqu'un attentat de masse est perpétré, tel que celui du 13 novembre 2015 à Paris, faisant des centaines de tués et de blessés, c'est tout un réseau social plus large qui est affecté et qui couvre finalement une large part du territoire. Une personne blessée ou tuée au Bataclan à Paris a souvent des parents, des amis, des collègues vivant dans d'autres villes et qui sont eux-mêmes des victimes indirectes de l'évènement. Dès lors, une stricte approche territoriale de l'analyse des attentats ne permet jamais de saisir totalement la topologie sociale associée à ces derniers.

## **1.2 – Des collectivités territoriales pourvoyeuses de terroristes : appréhender la radicalisation sur le plan local et gérer le stigmat**

Le deuxième point qui relie le territoire local au phénomène terroriste consiste dans le fait que certains territoires ont, au cours des dernières années, vu partir de très nombreux habitants, souvent

---

<sup>13</sup> Site internet de la ville de Lyon :

<https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2019-03/Réaction%20du%20maire%20de%20Lyon%20à%20la%20suite%20des%20attentats%20survenus%20en%20Nouvelle-Zélande.pdf>

jeunes, vers le territoire irako-syrien pour rejoindre des groupes terroristes. La période qui s'est ouverte au début des années 2010 est en cela originale qu'elle s'est caractérisée à la fois par une émigration de ces personnes vers le Moyen-Orient en tant que « combattants étrangers » et par une massification de ces départs, avec une inscription de ce phénomène dans des géographies particulières (Khosrokhavar, 2018 et 2021 ; Micheron, 2018 ; El Karoui et Hodayé, 2021). Dans leur rapport d'information du 27 juin 2019 relatif aux services publics face à la radicalisation, les députés Éric Diard et Éric Poulliat, résumaient ce point en indiquant que « la radicalisation est un phénomène plutôt urbain et périurbain et concentré en Ile-de-France, dans le couloir rhodanien, l'arc méditerranéen, dans les agglomérations du nord et du nord-est ; toutefois, il suffit d'un leader prosélyte pour constater des cas de radicalisation dans des territoires ruraux et pratiquement tous les départements sont concernés par un ou plusieurs signalements »<sup>14</sup>.

Ainsi, certaines villes ou régions n'ont pas été directement touchées par les attentats. Mais, elles ont vu en revanche nombre de leurs habitants participer au djihad en Irak et en Syrie. Des communes comme Toulouse, Strasbourg, Nice, Trappes ou Lunel ont ainsi été des lieux de départ massifs qui soulignent en creux l'existence de dynamiques territoriales ayant pu contribuer au développement de certains mécanismes individuels ou collectifs d'entrée dans la violence (Khosrokhavar, 2018 ; Micheron, 2020). Ces éléments, outre les traumatismes familiaux qu'ils ont pu générer sur le plan local, participent aussi à la stigmatisation de villes ou de quartiers entiers. A Toulouse, à la suite des attentats de Mohamed Merah en 2012, si certains jeunes du quartier des Izards ont soutenu les actes du jeune terroriste, la plupart se sont aussi sentis discriminés par cette focale qui était mise au niveau national sur leur lieu de vie. Il est assez facile de multiplier les exemples de ce traitement médiatique : Nice est par exemple qualifié par l'hebdomadaire Marianne de « place forte du djihad français »<sup>15</sup>. L'un des exemples le plus frappant de ces mécanismes médiatiques est celui de la petite commune de Lunel (25 000 habitants) où plus d'une vingtaine de jeunes ont rejoint le théâtre irako-syrien et qui a parfois été désignée par la presse de « Djihad city », obligeant les autorités locales à travailler à différentes mesures pour changer l'image négative accolée à leur ville<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Mission d'information parlementaire sur les services publics face à la radicalisation, présentée par MM. Éric Diard et Éric Poulliat, du 27 juin 2019 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i2082.pdf>

<sup>15</sup> Nice, une place forte du djihad français touchée au cœur, publié le 13/07, 2016.

<https://www.marianne.net/societe/nice-une-place-forte-du-djihad-francais-touchee-au-coeur>

<sup>16</sup> Comment Lunel veut en finir avec sa réputation de « Djihad City », Le point, 01/03/2012.

[https://www.lepoint.fr/societe/comment-lunel-veut-en-finir-avec-sa-reputation-de-djihad-city-01-03-2012-2415818\\_23.php](https://www.lepoint.fr/societe/comment-lunel-veut-en-finir-avec-sa-reputation-de-djihad-city-01-03-2012-2415818_23.php)

Un autre point d'analyse concerne le fait que, dans l'exercice de leurs missions de service public, les collectivités territoriales peuvent être confrontées à la radicalisation. Les exécutifs communaux, départementaux et régionaux sont en effet des employeurs qui ont la charge d'assurer la sécurité du public ainsi que des autres fonctionnaires sous leur responsabilité. Ils sont ainsi conduits, dans de multiples secteurs d'activité (services de proximité, culture, tranquillité publique, éducation, animation, social, transport, etc.), à recruter des fonctionnaires ou des contractuels qui peuvent être vulnérables aux processus de radicalisation et être en contact avec des publics eux-mêmes vulnérables (ex : mineurs, personnes rencontrant des difficultés sur le plan sanitaire et social). En outre, les collectivités territoriales participent également à la gouvernance et/ou au financement de différents établissements publics (en matière de transport public ou d'habitat social notamment) ou encore d'associations qui peuvent recruter des personnels pouvant également être touchés par cette problématique. Cette question des services publics a d'ailleurs conduit l'Assemblée nationale à lancer une mission d'information le 2 octobre 2018 qui s'était fixée comme double objectif de dresser un état des lieux de la radicalisation, s'agissant aussi bien du personnel que des usagers, dans les principaux services publics, et de formuler des préconisations pour en améliorer la prévention et la détection<sup>17</sup>. De même, la réglementation au sein du code de la sécurité intérieure a beaucoup évolué au cours des dernières années, en mettant notamment en place un nouveau service national en charge de procéder à la mise en œuvre d'enquêtes administratives (le SNEAS) et au criblage (passages aux fichiers de sécurité) des prétendants à certains postes sensibles au sein de la fonction publique. Concernant les collectivités territoriales, le rapport soulignait leur mobilisation sur les enjeux de prévention de la radicalisation, tout en indiquant qu'« en ce qui concerne les polices municipales et, plus encore, la sécurité privée, ces secteurs font l'objet de contrôles moins stricts alors même que leurs membres remplissent des missions de sécurité et peuvent être armés ». La possibilité de cribler les dossiers des futurs policiers municipaux est ainsi désormais prévue par le droit de la sécurité intérieure. Le rapport parlementaire réalise en outre diverses propositions même s'il peine à établir un diagnostic précis de la radicalisation au sein de la fonction publique territoriale et des établissements publics locaux. Il propose par exemple de mettre en place à destination des agents publics des parcours de formation axés sur les notions de laïcité et de neutralité du service public pouvant aller jusqu'à la lutte contre la radicalisation (proposition 1), de mettre en place de formations déconcentrées interservices entre les agents de

---

<sup>17</sup> Mission d'information parlementaire sur les services publics face à la radicalisation, présentée par MM. Éric Diard et Éric Poulliat, du 27 juin 2019 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i2082.pdf>



l'État et ceux des collectivités territoriales permettant de forger une culture commune en matière de prévention de la radicalisation (proposition 6), de renforcer les possibilités d'enquêtes administratives concernant les emplois relevant de l'aide sociale à l'enfance (proposition 12), chez les sapeurs-pompiers (propositions 14 et 15) et les éducateurs sportifs (proposition 33). Les députés encouragent également l'État et les collectivités territoriales à utiliser davantage le levier du retrait de subventions aux structures sportives cautionnant ou favorisant la radicalisation de leurs membres. On verra qu'un certain nombre de ces propositions seront reprises dans divers projets et propositions de loi et programmes d'actions gouvernementaux.

### **1.3 – Des collectivités territoriales pourvoyeuses de compétences et de ressources en appui aux services de l'État**

Enfin, les collectivités territoriales ont aussi été mobilisées au titre de leurs compétences de droit commun et des ressources dont elles disposent, en appui des services de l'État dans le cadre de l'action publique déployées dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Les communes et les intercommunalités disposent par exemple de compétences et de moyens mobilisables en matière de cohésion sociale, d'éducation, d'animation et d'organisation des activités périscolaires, de politique de la ville, d'habitat, de transport, de culture, de sécurité et de prévention de la délinquance. De même, les conseils départementaux sont en première ligne en matière d'accompagnement des familles et des enfants, notamment désormais ceux de retour des théâtres de guerre. En outre, leur rôle en matière de prévention est central, notamment lorsqu'il s'agit de la prise en charge des mineurs en situation de danger, domaine qui rejoint leur compétence en matière de protection de l'enfance. Ainsi, leurs compétences de protection maternelle et infantile (PMI), de prévention spécialisée, d'accompagnement social des familles, peuvent être mobilisées pour structurer des réponses en matière de prévention primaire ou secondaire de la radicalisation. Enfin, les conseils régionaux sont eux-aussi concernés, par exemple au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle, de construction des lycées, ou encore d'autorité organisatrice des transports, mais aussi de soutien à la recherche. Ainsi, on peut constater que les différents niveaux de collectivités ont été interrogés, à partir de leurs compétences de droit commun, sur de multiples enjeux opérationnels. D'abord ceux de la protection de leurs établissements, de leurs personnels, de leurs activités et de leur public. Ensuite sur leur capacité à déployer des compétences et des ressources dans le champ du social et de la prise en charge de publics vulnérables, qui participent directement aux programmes de prises en

charge de la radicalisation. Ce domaine peut couvrir des enjeux de prévention primaire (ex : actions éducatives, sensibilisation aux risques des réseaux sociaux, etc.) mais aussi de prévention secondaire (par la mobilisation d'éducateurs ou de référents sociaux participant à des prises en charge individuelles de jeunes en voie de radicalisation). Enfin, elles peuvent intervenir dans le cadre de la gestion locale de la crise en cas d'attaque, en lien direct avec les services de l'État et plus largement ensuite en termes d'accompagnement des victimes sur le plan social, voire physique ou psychologique. Ce sont souvent ces compétences et ressources, dont les services de l'État manquaient cruellement qui vont conduire les politiques gouvernementales de lutte contre le terrorisme et la radicalisation à étendre leur domaine d'action par la mobilisation et l'enrôlement des collectivités territoriales.

## **2. Une reconnaissance progressive du rôle des collectivités territoriales dans le champ de la prévention secondaire de la radicalisation**

Le rôle assigné aux collectivités territoriales a évolué dans le cadre des différentes transformations du contexte sécuritaire et de la mise à jour des différentes stratégies gouvernementales. Il ne s'est pas imposé de façon naturelle mais a été construit de façon relativement incrémentale, souvent dans une perspective utilitariste, même si la reconnaissance de leur contribution a été affirmée de façon toujours plus claire par les autorités centrales.

Ainsi, la contribution des collectivités n'était pas véritablement prise en compte dans le cadre du premier Plan de Lutte contre le terrorisme (PLAT) initié par le gouvernement en 2014 alors que le groupe État islamique venait de décréter la création de son pseudo-califat en Irak-Syrie, qu'il enjoignait les musulmans du monde entier à le rejoindre et que des centaines de jeunes français cherchaient à gagner le territoire irako-syrien en tant que combattants étrangers. Dans une circulaire adressée aux préfets du 29 avril 2014 relative à la prévention de la radicalisation et à l'accompagnement des familles<sup>18</sup>, le ministre de l'Intérieur dressait la liste des différents outils mis en place par l'État pour prévenir la radicalisation et accompagner les familles : mise en place du numéro vert et du Centre National d'Appel pour la Prévention de la Radicalisation (CNAPR), création d'un site internet d'information, évaluation par les services de renseignement au niveau national ou local, rôle central attribué au préfet dans l'exploitation locale des signalements et

---

<sup>18</sup> Circulaire NOR : INTK1405276C.

réunion régulière d'une cellule départementale de suivi des situations (Cellule de Prévention de la Radicalisation et d'Accompagnement des Familles ou CPRAF). Le déploiement de cet ensemble d'outils marque l'initiation d'une politique de repérage et de prise en charge de la radicalisation disposant d'un ancrage territorial. Cette circulaire donne la possibilité au préfet (après accord du procureur de la République) d'informer le maire de la commune concernée « en vue de la mise en place d'actions d'accompagnement et de prévention à destination des jeunes concernés, dans une approche qui intègre la cellule familiale ». Elle leur demande également de s'appuyer sur « les compétences locales existantes » et sur « les moyens disponibles », dont ceux des « collectivités territoriales qui disposent des compétences et des ressources en matière d'accompagnement social ». Si les collectivités territoriales sont mentionnées, elles apparaissent clairement sollicitées pour soutenir le travail de l'État et des préfets par la mobilisation de leurs compétences et ressources en matière d'accompagnement social de la jeunesse et des familles dans ce qui apparaît comme l'émergence d'instruments de prévention secondaire de la radicalisation violente.

Dans le cadre du schéma de repérage et de prise en charge des situations de radicalisation mis en place par le gouvernement, la place des collectivités territoriales apparaît explicitée à deux niveaux. Au niveau départemental, au sein de la CPRAF, présidée par le préfet, qui associe différents partenaires dans une enceinte restreinte et soumise au secret en vue déployer des solutions d'accompagnement pour des situations considérées comme relevant du « bas du spectre » de la radicalisation. Il s'agit alors pour l'État de mobiliser régulièrement divers partenaires autour du préfet pour évaluer sur le plan social (et non directement sécuritaire) la situation de jeunes et de leurs familles confrontées à des formes d'enrôlement dans des processus de radicalisation. La nature de l'instance est ainsi clairement préventive, même si elle demeure pilotée par le préfet et non par les collectivités territoriales qui disposent pourtant des principales ressources et des compétences pour la prise en charge sociale des situations. Ce sont les conseils départementaux qui ont avant tout été mobilisés dans cette perspective, car ces derniers assument des missions d'aide sociale à l'enfance et qu'ils étaient déjà largement impliqués dans l'évaluation des situations de danger et dans la mobilisation d'outils médicaux-sociaux ou de prévention spécialisée en direction des jeunes et de leurs familles. Leur intégration au sein des CPRAF s'est généralement déroulée sans de trop grandes difficultés, même si de nombreux professionnels ont régulièrement questionné le fonctionnement de cette nouvelle instance, notamment en ce qui concerne la préservation des droits des usagers (ex : leur information préalable, la nature des informations échangées, le cadre légal mobilisé en matière de secret, etc.). L'association des communes aux

CPRAF a été beaucoup plus aléatoire et contingente en fonction des territoires, même si la même circulaire prévoyait effectivement une possibilité d'information des maires. Elle a mis plus de temps à s'établir, tout simplement parce qu'un maire (ou le représentant de l'un de ses services) n'a qu'une compétence limitée au territoire de sa commune et qu'il n'a pas ainsi à connaître la diversité des situations abordées dans chaque réunion de la CPRAF. On peut en outre souligner que ce ne sont pas les élus qui sont le plus souvent réunis par le préfet autour de la CPRAF, mais les représentants administratifs des services communaux, voire certaines associations spécialisées. Le second niveau de mobilisation des collectivités dans ce schéma se situe en aval du travail des CPRAF qui, après avoir évalué la situation, l'orientent vers des « partenaires » en vue de la mise en œuvre concrète des missions d'accompagnement et de prise en charge. C'est donc d'abord en lien avec la prise en charge secondaire de la radicalisation et au titre de leurs compétences et ressources en matière « sociale » que les collectivités territoriales, et notamment les conseils départementaux, ont été associées aux efforts de l'État en matière de contreterrorisme.

Deux ans plus tard, le Plan d'action contre le terrorisme et la radicalisation (PART) du 9 mai 2016 souligne plus explicitement la volonté de l'État de « renforcer le partenariat avec les collectivités territoriales ». Ce document stratégique indique qu'« au-delà des services de l'État, les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer pour contribuer à la détection et au signalement des situations de radicalisation que leurs agents publics peuvent constater. En raison de leurs compétences et des services publics qui leur sont rattachés, ce rôle s'entend aussi à la participation à la prise en charge sociale des personnes en voie de radicalisation et de leurs familles, sous la coordination de l'État. C'est particulièrement le cas des conseils départementaux qui participent déjà aux cellules préfectorales de suivi, en articulation avec les services de l'État et les acteurs associatifs ». Une circulaire du Premier ministre Manuel Valls du 13 mai 2016 relative à la prévention de la radicalisation reprend, une semaine plus tard, cette reconnaissance du rôle des collectivités. Elle souligne que « les conseils départementaux ont un rôle essentiel pour la prévention de la radicalisation compte tenu de leurs missions dans le champ social et plus particulièrement pour les mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance ». Les conseils départementaux ont été plus naturellement associés par les autorités territoriales de l'État au regard de leurs compétences directes en matière de protection de l'enfance et la nécessité de mobiliser des leviers sociaux dans la prise en charge de mineurs. Mais la circulaire du Premier ministre note également que « les communes et intercommunalités sont impliquées de manière contrastée dans le dispositif de prévention de la radicalisation, alors qu'elles ont vocation à jouer un rôle majeur

dans la détection et la prise en charge des jeunes en voie de radicalisation et de leurs familles. Les articulations les plus opérationnelles entre les cellules de suivi, qui doivent rester pilotes, et les instances de pilotage de la politique de la ville et de prévention de la délinquance, notamment les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance, peuvent être encouragées ». Le nouveau plan d'action cherche ainsi à encourager la mobilisation des communes et des intercommunalités, jugées encore trop peu intégrées au dispositif mis en œuvre par l'État. Néanmoins, en dépit de ces évolutions, l'implication des élus locaux par les préfets restera variable, certains maires étant peu enclins à travailler sur ces enjeux qu'ils considéraient ne pas relever de leurs compétences. Inversement, de nombreux autres maires se sont plaints de ne pas être suffisamment associés et informés par les autorités préfectorales.

Le PART du 13 mai 2016 constitue un véritable tournant en prévoyant diverses mesures<sup>19</sup> qui visent à renforcer l'implication des collectivités territoriales. Dans le cadre du PART et de la circulaire du Premier ministre du 13 mai 2016, les collectivités locales sont mobilisées à quatre titres. D'abord au titre de leurs compétences et ressources en matière « sociale » comme cela a été décrit précédemment dans le cadre de la mise en œuvre d'actions de prévention secondaire en lien avec la coordination assurée par les préfets dans les CPRAF. Ensuite dans le cadre du repérage et du signalement de situations qu'elles pourraient avoir à connaître dans le cadre de l'exercice de leurs compétences et que leurs agents pourraient constater. En effet, les collectivités territoriales interviennent dans le cadre de diverses missions de proximité et leurs agents constituent de fait un vaste réseau d'observation et de collecte d'informations susceptibles d'être transmises aux services de l'État. C'est donc en tant que « capteurs » de proximité que leur rôle est abordé. Restait néanmoins pour l'État un certain nombre de difficultés à surmonter : la sensibilisation voire la

---

<sup>19</sup> Il envisageait ainsi de créer au sein du SG-CIPDR une cellule nationale de coordination et d'appui à l'action territoriale des préfets, mais aussi des collectivités et des réseaux d'acteurs associatifs. Il souhaitait également proposer aux collectivités et à certains opérateurs associatifs d'être représentés au sein du Conseil interministériel de prévention de la délinquance (CIPDR) (mesure 35). Il proposait de mobiliser les volets « citoyenneté » des projets éducatifs de territoire pour développer, en partenariat avec les communes et les associations, une offre d'activités périscolaires dédiées au développement de l'esprit critique, mais aussi de la capacité de jugement vis-à-vis des médias et des réseaux sociaux (mesure 41). Ensuite, il évoquait le fait de renforcer la complémentarité entre l'État et les conseils départementaux dans la protection des mineurs face au phénomène de la radicalisation et d'accompagner les familles, en proposant un protocole opérationnel dans tous les départements (mesure 46). Il souhaitait également que soit inscrit dans chaque contrat de ville un « plan d'action contre la radicalisation », contractualisé entre l'État et la collectivité (mesure 47). Enfin, il invitait les maires et les préfets à développer un volet prévention de la radicalisation au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), partout où la situation l'exige (mesure 48). Le plan souhaitait renforcer la mobilisation de l'ensemble des acteurs, confronter les expériences et faciliter la diffusion des bonnes pratiques, en organisant une rencontre nationale des collectivités territoriales autour des enjeux de « la lutte » contre la radicalisation et de la prise en charge des personnes radicalisées (mesure 49).

formation de tous les agents locaux aux enjeux de « la radicalisation », le flou entourant souvent cette terminologie et donc sa difficile application à des situations concrètes sur le terrain, mais aussi la suspicion de nombreux professionnels conscients des limites de cet exercice et qui pouvaient se montrer réservés sur cette injonction au signalement. Troisièmement, les communes et intercommunalités sont mobilisées au titre de leurs compétences en matière de politique de la ville et de prévention de la délinquance qui offrent un cadre institutionnel à la fois pour déployer des actions de prévention primaire dans le domaine de la radicalisation et potentiellement pour échanger des informations de manière sécurisée sur le plan légal dans le cadre des groupes opérationnels des Conseils Locaux ou Intercommunaux de Sécurité et de Prévention de la délinquance (CLSPD et CISPDP). De multiples initiatives locales sont apparues au niveau territorial dans le champ préventif avec la mise en place de diverses actions de prévention primaire ou secondaire dont le rapport sénatorial Bockel-Carvounas a notamment rendu compte<sup>20</sup>. Enfin, cet ensemble de dispositions d'ordre préventif a été complété par une mesure consacrée aux polices municipales, avec un angle d'attaque qui visait à les associer à la réponse de l'État pour lutter cette fois plus directement contre la menace terroriste. Les polices municipales voyaient ainsi leur rôle reconnu dans ce que l'on dénommera progressivement le « continuum de sécurité ».

Le Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR), « Prévenir pour protéger », présenté à Lille le 23 février 2018 par le Premier ministre Édouard Philippe, actualise la feuille de route de l'État en matière de prévention de la radicalisation. Celui-ci est désormais distinct du Plan d'Action Contre le Terrorisme (PACT) qui sera adopté de façon séparée par le gouvernement quelques mois plus tard, le 13 juillet 2018. Prévention de la radicalisation d'une part et lutte contre le terrorisme d'autre part sont ainsi plus clairement distinguées, alors que ces deux domaines étaient traités de façon conjointe au sein d'un même document stratégique en 2016 dans le cadre du PART. Dans le PACT, centré sur la lutte antiterroriste, le rôle des collectivités territoriales est ainsi totalement absent, ces dernières étant désormais assimilées au champ préventif dans le cadre du PNPR. La seule mention aux élus locaux concerne les maires et est uniquement réalisée dans le discours de présentation du PACT au siège de la DGSI le 13 juillet 2018, par le Premier ministre et ancien maire de la ville du Havre, Édouard Philippe :

---

<sup>20</sup> Rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation, Jean-Marie Bockel, sénateur du Haut-Rhin, et Luc Carvounas, sénateur du Val-de-Marne. Adopté le 29 mars 2017. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-483-notice.html>

« Nous veillerons aussi à associer les maires à ce travail de prévention. Dans le cadre de conventions entre le préfet, le procureur et les maires, des informations à caractère confidentiel peuvent être échangées afin que chacun puisse contribuer à abaisser le niveau de menaces et à améliorer la détection des signaux de terrain »<sup>21</sup>.

En dépit de cette référence au rôle des maires dans le discours du Premier ministre, le PACT semble exclure toute incursion des acteurs locaux dans le secteur de la lutte contre le terrorisme. C'est ainsi le PNPR qui constitue désormais le document cadre de mobilisation des collectivités dans le champ de la « prévention de la radicalisation » et non directement du terrorisme. Il prévoit 60 mesures intégrant à la fois les niveaux de prévention primaire, secondaire et tertiaire, en soulignant que l'implication des collectivités territoriales doit encore être intensifiée. Il 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. Cette planification apparaît toujours favorable l'association des collectivités territoriales ainsi qu'au développement de logiques partenariales en matière de prévention de la radicalisation dans le champ de compétence qui les concernent. La présentation du plan par le Premier ministre indique ainsi que « son succès repose sur la mobilisation et la coordination entre acteurs de l'État, collectivités territoriales et société civile, en tenant compte des retours d'expérience du terrain et des bonnes pratiques qui nous reviennent aussi de nos partenaires européens »<sup>22</sup>. La prévention de la radicalisation est donc appréhendée comme une politique publique impulsée par l'État mais obéissant à une mise en œuvre multi-scalaire impliquant à la fois le niveau européen et celui des collectivités territoriales. Lors du Conseil interministériel de prévention de la délinquance du 11 avril 2018 à Strasbourg, le Premier ministre Édouard Philippe a réaffirmé ce besoin d'une mobilisation générale : « Sans déni face à l'ampleur de la tâche, mais avec résolution et fermeté », il a invité « encore et encore à la mobilisation de tous », arguant qu'il s'agissait de « notre meilleure et sans doute notre seule réponse face à la radicalisation » : « une seule réponse à la radicalisation : la mobilisation de tous ».

Le rôle des collectivités territoriales est plus particulièrement identifié dans ce nouveau cadre stratégique au sein de certaines mesures. Ainsi, la mesure 21 du PNPR invite les collectivités territoriales à nommer des « référents » (des élus et/ou des coordonnateurs de conseils locaux et

---

<sup>21</sup> Discours de M. Édouard Philippe, Premier ministre Présentation du plan d'action contre le terrorisme Levallois-Perret, le vendredi 13 juillet 2018.

[https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/discours\\_de\\_m\\_edouard\\_philippe\\_premier\\_ministr\\_e\\_-\\_presentation\\_du\\_plan\\_daction\\_contre\\_le\\_terrorisme\\_-\\_levallois-perret\\_-\\_13.07.2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/discours_de_m_edouard_philippe_premier_ministr_e_-_presentation_du_plan_daction_contre_le_terrorisme_-_levallois-perret_-_13.07.2018.pdf)

<sup>22</sup> Plan national de prévention de la radicalisation, 23 février 2018, p. 5.

intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance) afin de renforcer et de sécuriser l'échange d'information avec les CPRAF, d'améliorer les dispositifs de détection, de signalement et de prise en charge des personnes radicalisées. De même, le PNPR affiche la volonté d'élaborer un cadre national de formation en direction des élus, destiné à être décliné au niveau territorial en vue d'intensifier les actions de formation des agents territoriaux, en liaison avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le Conseil national de la formation des élus locaux et les organismes agréés (mesure 22). Le gouvernement poursuit ainsi la politique qu'il avait initiée en 2016 avec la volonté de mailler le territoire d'un réseau de référents formés à ces enjeux.

Le PNPR consacre également un sous-axe à la volonté de « développer l'implication des collectivités territoriales dans les prises en charge » à partir de trois mesures spécifiques : (1) développer des actions de coopération entre les collectivités territoriales et les services de l'État dans la prise en charge de personnes présentant des signes de radicalisation, ainsi que dans l'accompagnement de leurs familles. S'appuyer sur les sous-préfets d'arrondissement et les délégués du préfet en fonction des situations, en lien avec les CPRAF » (mesure 46) ; (2) renforcer l'action des conseils départementaux dans le suivi des enfants de familles de retour des zones d'opérations de groupements terroristes en lien avec les CPRAF au niveau local et le SG-CIPDR au niveau national (mesure 47) ; (3) généraliser les plans de prévention de la radicalisation dans le cadre des contrats de ville et assurer leur articulation avec les stratégies territoriales de prévention de la délinquance ainsi que l'adaptation des plans départementaux et des contrats locaux de sécurité ou des stratégies territoriales de prévention de la radicalisation (mesure 48). Les objectifs assignés aux collectivités par le PNPR restent ainsi relativement stables par rapport aux cadrages qui avaient été opérés en 2016 dans le cadre du PART. L'une des inflexions majeures est la question nouvelle des retours d'enfants de zones de guerre qui implique le développement de nouvelles modalités de prise en charge sur le plan sanitaire, social et de protection judiciaire des mineurs.

Le référentiel mobilisé dans les différents plans est donc, depuis le PART de 2016, celui de la mobilisation générale et du partenariat. Plus concrètement et par-delà les volontés affichées, la mise en place de dynamiques de coopération entre l'État et les collectivités territoriales a nécessité le développement de diverses formes d'apprentissage institutionnel, la nécessaire clarification des attentes entre partenaires, ainsi que la constitution d'espaces et cadres légaux de partage de d'informations confidentielles. Elle a aussi impliqué d'encadrer ces enjeux au sein des politiques publiques déjà pilotées par les collectivités territoriales, principalement celles liées à la politique de



la ville ou encore à la prévention de la délinquance. Elle s'est appuyée sur la mise en œuvre de diverses démarches et outils de contractualisation entre l'État et les collectivités, avec souvent des objectifs redondants et créant un dense réseau de liens contractualisés plus ou moins opérants.

### **3. Contractualisation au sein de la politique de la ville : extension des logiques préventives au niveau primaire et difficultés à formaliser les partenariats**

On retrouve ainsi cette volonté de l'État de contractualiser avec les collectivités locales en matière de prévention de la radicalisation au sein des dispositifs de la politique de la ville et plus particulièrement des contrats de ville. Une première circulaire du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports avait été adoptée le 2 décembre 2015 avec l'ambition d'intégrer les questions de prévention de la radicalisation au sein des politiques publiques territorialisées dirigées vers les « quartiers prioritaires »<sup>23</sup>. Dénommée « orientations en faveur de la prévention de la radicalisation » et signée par deux ministres, celui de la ville, de la jeunesse et des sports (Patrick Kanner) et celui de l'Intérieur (Bernard Cazeneuve), elle constitue le prolongement opérationnel de la réunion d'un Comité Interministériel égalité et citoyenneté (CIEC) du 26 octobre 2015 qui avait pris acte de la nécessité de travailler sur les enjeux de prévention de la radicalisation dans une logique davantage interministérielle. De même, par un courrier du 28 décembre 2015, le ministre de la Ville avait demandé au Conseil national des Villes (CNV) de rendre avant l'été 2016 un avis sur la prévention de la radicalisation :

« (...) Par ailleurs, je souhaiterais que le Conseil national des villes émette un avis sur la prévention de la radicalisation dans les quartiers qui constitue une nouvelle mesure du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 26 octobre dernier. Dans le contexte actuel, la lutte contre la radicalisation est un enjeu sécuritaire mais aussi de cohésion nationale et sociale qui requiert également une réponse préventive. Chaque contrat de ville devra en effet être complété en 2016 par un plan d'actions sur la prévention de la radicalisation, qui en constituera une annexe. Vous vous attacherez à examiner l'élaboration et les modalités de mise en œuvre de ces plans, en portant votre attention en particulier sur les acteurs mobilisés et en identifiant les éventuelles difficultés rencontrées. (...) »<sup>24</sup>.

La thématique déborde ainsi du strict cadre d'action du ministère de l'Intérieur pour s'inscrire dans une dynamique interministérielle plus large de mobilisation des politiques urbaines mais surtout

---

<sup>23</sup> Circulaire du 2 décembre 2015 du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et du ministère de l'Intérieur destinée aux préfets et relative aux orientations en faveur de la prévention de la radicalisation, NOR : INTK120203J.

<sup>24</sup> Avis du CNV sur la prévention de la (des) radicalisations(s), 22 juin 2016.

[https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/2016\\_22\\_juin\\_avis\\_def\\_prev\\_de\\_la\\_radic\\_v6\\_0.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/2016_22_juin_avis_def_prev_de_la_radic_v6_0.pdf)

sociales. Ce premier glissement de la thématique prévention de la radicalisation cherche ainsi à renforcer l'ancrage local (notamment dans les quartiers prioritaires) et à mobiliser davantage les communes et intercommunalités dans le champ de la prévention de la radicalisation dont la mobilisation était alors jugée insuffisante par les autorités gouvernementales. Il fait entrer la prévention de la radicalisation dans le champ partenarial local au moyen de l'instrument contractuel que constituent les contrats de ville :

« Les contrats de ville signés par tous les partenaires locaux sont aussi l'occasion de sensibiliser les collectivités locales au problème de la radicalisation, de permettre de structurer une action locale de repérage et de construire des actions préventives. Le caractère partenarial de la politique de la ville est en effet de nature à favoriser une telle mobilisation »<sup>25</sup>

C'est ici une acception moins étroite de la prévention de la radicalisation qui est proposée, dépassant le prisme de la prévention secondaire pour prendre en compte les problématiques sociales et socio-éducatives relevant de la prévention primaire. C'est le contenu des orientations qui ont, dans ce cadre, été données aux préfets :

« Vous veillerez à conforter les actions préventives dans les champs de la citoyenneté, de la réussite éducative, de la médiation sociale. En effet, le champ de la prévention, dans son acception large, mérite d'être renforcée pour promouvoir l'insertion des jeunes dans la société. Dans cette logique préventive, vous pourrez vous appuyer sur les réseaux locaux de la politique de la ville et les différents acteurs intervenant au contact des jeunes et des familles (animateurs, éducateurs sportifs, médiateurs, etc.) »<sup>26</sup>

Ces mesures tendent ainsi à élargir la focale des moyens mobilisables en matière de prévention de la radicalisation, déplaçant le curseur vers la prévention primaire et visant à répondre à certaines causes profondes de la radicalisation des jeunes, liées à leurs difficultés sociales et d'insertion. De fait ce sont les acteurs, outils et financements de la politique de la ville et la valorisation des partenariats locaux qui sont mobilisés dans cette entreprise, dont les dispositifs d'animation, éducatifs ou encore de médiation sociale.

Néanmoins, cette focale apparaît davantage comme un élargissement des instruments mobilisables que comme une remise en question du référentiel initial. Les enjeux de *détection-prise en charge* demeurent toujours présents dans la démarche promue de mobilisation des acteurs de la politique de la ville, comme l'indiquent les consignes adressées aux préfets :

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> Circulaire du 2 décembre 2015 du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et du ministère de l'Intérieur destinée aux préfets et relative aux orientations en faveur de la prévention de la radicalisation, NOR : INTK120203J.

« Plus généralement, afin d'éviter le basculement de jeunes dans la radicalisation, vous veillerez à ce que les acteurs locaux soient sensibilisés à la détection et au signalement de situations qui s'y apparentent. Vous pourrez à cette fin vous appuyer sur les indicateurs de basculement dans la radicalité que le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance vous a adressé »<sup>27</sup>.

Ce nouvel ancrage de la politique de prévention de la radicalisation au sein des dispositifs de la politique de la ville induit également une forme de territorialisation centrée sur les quartiers prioritaires. Cette logique sera renforcée quelques mois plus tard, avec l'adoption du PART du 9 mai 2016 qui demandera à nouveau que chaque contrat de ville soit complété, dès la fin de 2016, par un plan local de prévention de la radicalisation qui en constituera une annexe (mesure 47). Quelques jours après, la circulaire du 13 mai 2016 du Premier ministre Manuel Valls va encore rappeler cet objectif. Elle indique qu'« il est aussi essentiel de mobiliser les dispositifs de la politique de la ville et les différents acteurs qui agissent dans les quartiers prioritaires au contact des jeunes et des familles ». Un « cadre de référence » est d'ailleurs proposé aux acteurs locaux permettant d'orienter la gouvernance, la méthode et le contenu général de ces plans d'actions signés entre l'État et les collectivités territoriales et dont l'animation générale relève des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles). De fait, la « prévention de la radicalisation » est ainsi rajoutée aux différentes thématiques déjà traitées au sein des contrats de ville, telles que l'économie, l'habitat, la santé, la jeunesse ou la prévention de la délinquance.

Le « cadre référence du plan d'actions à annexer au contrat de ville » proposé par le ministère de la ville est basé sur les principes suivants en termes de gouvernance. D'abord, il demande que la prévention de la radicalisation intègre pleinement le pilotage des contrats. C'est le comité de pilotage du contrat de ville qui doit devenir l'instance stratégique de suivi du plan de prévention de la radicalisation. Ensuite, il demande que cette thématique puisse être traitée au sein d'un « groupe opérationnel » pouvant prendre la forme d'un groupe de travail et d'échange d'information à vocation thématique que les Conseils locaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPD) peuvent créer et animer en leur sein. Peuvent y être associés les différents services de l'État<sup>28</sup>, ceux des collectivités territoriales ainsi que d'autres acteurs (associations,

---

<sup>27</sup> Circulaire du 2 décembre 2015 du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et du ministère de l'Intérieur destinée aux préfets et relative aux orientations en faveur de la prévention de la radicalisation, NOR : INTK120203J.

<sup>28</sup> Délégués du préfet ; services de l'éducation nationale, dont les chefs d'établissements scolaires ; les services de la Police ou de la Gendarmerie nationales ; le Procureur de la République ; les services de la justice ; les représentants de l'Agence régionale de santé.

missions locales, conseils citoyens, bailleurs sociaux). Un référent issu de la commune ou de l'EPCI (ex : chef de projet politique de la ville ou du coordonnateur du CLSPD/CISPD) peut aussi être désigné pour animer ce groupe opérationnel.

Ce cadre de référence prévoit en outre plusieurs étapes utiles pour la structuration d'un plan d'actions. Le premier enjeu est centré sur la « mobilisation du partenariat » permettant d'associer les différents acteurs à des actions de formation et de mettre en place les différentes instances (comité de pilotage, groupe opérationnel, CLSPD, référent radicalisation). Il souligne notamment que, concernant les collectivités territoriales, « les services en charge de la jeunesse, de l'éducation, des familles, de la prévention de la délinquance des communes et intercommunalités signataires du contrat de ville doivent être associés aux travaux du groupe opérationnel » et que « compte tenu de ses compétences en matière sociale et de protection de l'enfance, il est essentiel que le conseil départemental désigne un représentant pour faire partie du groupe opérationnel ». L'objectif général est ainsi de constituer au niveau territorial un « réseau de professionnels et de référents ». Ce travail de mobilisation des partenaires soit ensuite se prolonger par la mise en place d'un « diagnostic » (situation du territoire en termes de « dérives radicales »)<sup>29</sup> et d'un « état des lieux » (recensement de l'ensemble des acteurs et dispositifs permettant de prévenir la radicalisation dans les champs éducatif, social, sanitaire, de l'insertion professionnelle, de la citoyenneté et de l'accès au droit, de la prévention de la délinquance »)<sup>30</sup>. Enfin, il propose une trame générale pour organiser le « plan d'actions » déclinant les éléments de son contenu et qui doit intégrer : (1) les modalités de repérage ; (2) les actions de formation et de sensibilisation ; (3) les actions de prévention primaire et (4) de prévention secondaire.

---

<sup>29</sup> En ce qui concerne le diagnostic à élaborer en commun, le cadre de référence prévoyait qu'en fonction de l'interconnaissance des membres du groupe opérationnel et de la capacité de chacun des partenaires à l'échange d'information, plusieurs éléments pouvaient être pris en compte pour analyser le phénomène de radicalisation sur le territoire, notamment : « l'identification des lieux et moments sensibles en termes de radicalisation, ce qui paraît essentiel pour élaborer le diagnostic du territoire dans la mesure où dans la quasi-totalité des cas, la radicalisation s'opère par un contact humain et non par la seule fréquentation d'Internet ; éventuelles dérives communautaristes, pratiques fondamentalistes, notamment dans le tissu associatif ; rapport femmes-hommes (égalité ; mixité) ».

<sup>30</sup> L'état des lieux consiste à recenser tous les acteurs et dispositifs susceptibles d'être mobilisés pour prévenir la radicalisation dans les champs éducatif, social, sanitaire, de l'insertion professionnelle, de la citoyenneté et de l'accès au droit, de la prévention de la délinquance. Parmi la multitude des instruments possiblement mobilisables, le cadre fait référence aux dispositifs suivants : programme de réussite éducative ; dispositifs de médiation sociale ; équipes de prévention spécialisée ; centres sociaux ; réseaux d'appui et d'accompagnement des parents ; points d'accueil écoute jeunes ; espaces santé jeunes ; centres médico-psychologiques ; centres médico-psychopédagogiques ; maisons des adolescents ; missions locales ; écoles de la deuxième chance ; établissements pour l'insertion dans l'emploi ; maisons des jeunes et de la culture ; services civiques ; maisons de la justice et du droit ; points d'accès au droit ; rappel à l'ordre ; conseil pour les droits et devoirs des familles.

AXES DU PLAN	Principes d'action et contenu
<b>Modalités de repérage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discernement</li> <li>- Non-stigmatisation</li> <li>- Procédures de remontées d'information vers les autorités compétentes</li> <li>- Cadre éthique et déontologique de l'échange d'information</li> <li>- Mobilisation des cadres juridiquement sécurisés des CLSPD ou CISPD</li> </ul>
<b>Actions de formation et de sensibilisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation SG-CIPD</li> <li>- Formation en ligne</li> <li>- Formations proposées par d'autres organismes</li> <li>- Plan de formation valeurs de la République</li> <li>- Formations en direction des associations de quartier et des conseils citoyens</li> </ul>
<b>Actions de prévention primaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actions collectives visant à éviter le basculement dans la radicalisation :</li> <li>- Actions en direction des jeunes (promotion de la citoyenneté, esprit critique, insertion, actions pour investir les quartiers durant les temps faibles du service public, notamment les vacances...)</li> <li>- Actions en direction des familles (soutien à la parentalité, REAAP, lieux d'échange avec les parents, etc.)</li> </ul>
<b>Actions de prévention secondaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solutions personnalisées pour des jeunes en situation de radicalisation afin de leur proposer une prise en charge psychologique et des parcours éducatifs et d'insertion (rôle de la cellule préfectorale) :</li> <li>- Lieux d'accueil en journée, avec des professionnels formes</li> <li>- Offre en matière de prise en charge psychologique</li> <li>- Offre en matière d'accompagnement personnalisé dans les champs éducatif, social et professionnel</li> </ul>

En outre le cadre de référence prévoit de mobiliser divers types de crédits de l'État (Fonds interministériel de prévention de la délinquance, crédits de la politique de la ville, crédits de l'État dits de « droit commun »), mais aussi ceux des collectivités territoriales qui selon le document sont « signataires des contrats de ville » et « ont vocation à cofinancer les actions inscrites dans le plan d'actions dès lors qu'elles entrent dans leur champ de compétence ». De fait, cet élément positionne les collectivités territoriales comme de potentiels co-financeurs, aux côtés de l'État, des projets de prévention de la radicalisation conduits sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Enfin, un calendrier prévisionnel prévoyait que la réunion des groupes opérationnels pour échanger sur le diagnostic et établir l'état des lieux pourrait intervenir en avril-mai 2016, que le plan d'actions pourrait être élaboré en juin-juillet 2016 et que celui-ci pourrait être validé avant le 30 juillet 2016. Pourtant ce calendrier ne sera pas tenu. Il s'insère en outre dans une séquence politique de préparation des élections présidentielles de 2017.

De nombreux textes viendront rappeler la nécessité de mettre en œuvre ces contractualisations. Par exemple, la circulaire du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports du 26 janvier 2017 relative aux orientations de la politique de la ville indique à nouveau que la prévention de la radicalisation nécessite un soutien accru. Elle prévoit que ces plans « devront impérativement être finalisés d'ici la fin du premier trimestre 2017 ». Une convention interministérielle d'objectifs 2017-2020 sera même établie dans ce sens entre le ministère de la Ville et celui de l'Intérieur, signée le 10 avril 2017. Mais on constate finalement que cette injonction à la contractualisation sur ces enjeux peine à se traduire dans les faits. A la suite de l'élection du nouveau président de la République Emmanuel Macron, un nouveau Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) sera finalement adopté en 2018. Dans sa mesure n° 48, il prévoit à nouveau de « généraliser les plans de prévention de la radicalisation dans le cadre des contrats de ville », signe que plus de trois ans après, il existe toujours certaines difficultés au niveau local pour structurer ces documents partenariaux. La circulaire du 22 janvier 2019 relative à la mise en œuvre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers reprend encore cet objectif.

Il est possible de dégager certaines hypothèses qui permettent de comprendre ces difficultés d'intégration des enjeux de prévention de la radicalisation au sein des contractualisations de la politique de la ville. L'une des particularités de la nouvelle politique de prévention de la radicalisation est que son pilotage territorial appartient au préfet de département. Pour les collectivités territoriales, les mesures mises en œuvre doivent donc être arrêtées dans un partenariat étroit avec l'État et, en ce qui concerne la politique de la ville, notamment via les délégués du préfet. Ainsi, sur de nombreux territoires où les injonctions de l'État n'ont pas été fortes concernant la formalisation de ces plans d'actions, la tendance a été celle d'un *statut quo*. Cela n'a néanmoins pas empêché les acteurs locaux d'élaborer des projets et des actions en lien avec cette thématique, mais sans toujours les inscrire très clairement dans une logique stratégique et contractuelle au niveau territorial. Aussi, les actions ont souvent remplacé la stratégie. Les services de l'État et ceux des collectivités territoriales ont ainsi pu afficher qu'un travail était réalisé sur leurs territoires dans le champ de la prévention de la radicalisation. L'existence de crédits mobilisés sur cette thématique a d'ailleurs permis de financer différents projets éducatifs ou d'insertion sociale, désormais cadrés « préventions de la radicalisation », mais sans néanmoins que la nature de ces actions soit très éloignée des outils traditionnels de la politique de la ville. Ainsi, il y a eu sans aucun doute de nombreux effets d'aubaine qui ont permis de financer des actions éducatives et sociales tout à fait utiles, mais dont le lien direct avec les enjeux de radicalisation peut être questionné. Si l'on considère

en effet que les processus de radicalisation chez les jeunes trouvent leur source dans certaines problématiques sociales, dans des difficultés d'insertion professionnelle, dans certaines discriminations, alors les actions conduites traditionnellement dans le champ de la politique de la ville contribuaient déjà dans un cadre plus global à la prévention de la radicalisation. L'insertion de cet objectif particulier au sein des contrats et des actions de la politique de la ville, s'il n'était pas rejeté en tant que tel, laissait ainsi en suspens la question des instruments et des outils concrets à mobiliser, en dehors de ceux qui étaient déjà mis en place depuis plusieurs années sur les territoires. De fait, souvent, ces crédits fléchés « radicalisation » ont-ils permis de consolider les financements d'actions qui existaient déjà sur le territoire dans le cadre de ce référentiel social. Ils ont certes aussi permis de développer des actions de prévention primaire plus ciblées, notamment dans le cadre de sensibilisations aux risques d'embrigadement via la mise en œuvre de pièces de théâtres ou encore d'actions d'éducation au numérique. En matière de prévention secondaire, ces dynamiques ont aussi permis à différents champs professionnels, notamment ceux de l'éducation, de la prévention spécialisée, de l'action médico-sociale ou médico-psychologique, d'intégrer de nouveaux questionnements en lien avec l'évolution des contextes et des fragilités diverses de leurs publics pris en charge.

Une autre difficulté liée à l'intégration de ces enjeux de prévention de la radicalisation au sein des contrats de ville est que cette notion de « radicalisation » pouvait mobiliser différents répertoires de sens et d'action ne faisant pas toujours consensus chez les différents acteurs et professionnels. Ce dernier point renvoie aux difficultés de définition sur les territoires de cette terminologie souvent floue de « radicalisation », de la difficulté des acteurs à se l'approprier clairement et de façon partagée, et d'identifier les instruments concrets permettant sa prévention. Le simple objectif d'établir un diagnostic précis s'est d'ailleurs confronté à la manière dont les acteurs devaient objectiver le phénomène, sa définition étant parfois appréhendée de façon assez large (en intégrant les questions de laïcité et de lutte contre le fondamentalisme, et parfois la question encore plus large de la place de l'islam dans la société) ou au contraire de façon beaucoup plus restreinte (en centrant l'attention sur la situation de jeunes manifestant déjà des signes évidents d'engagement violents). La voie moyenne a souvent été de privilégier la cible des « jeunes vulnérables », ce qui en fait ne modifiait aucunement le cadre d'intervention de nombreux acteurs du champ éducatif, social ou sanitaire déjà occupés à travailler sur ces publics.

Un autre obstacle a souvent été constitué par la question du secret et de son périmètre de définition. Le secret lié aux enquêtes judiciaires ou aux surveillances opérés par les services spécialisés d'une part. Et parallèlement le secret professionnel mobilisé par différentes professions qui ont pu craindre une instrumentalisation de leurs champs professionnels à de simples fins de *détection*. Cette difficulté affleure dans la difficulté des préfets et des services de renseignement ou encore judiciaires à ouvrir le débat sur des situations nominatives précises en dehors des cadres des CPRAF (qui ne traite de plus que des situations du « bas du spectre » de la radicalisation violente). Ainsi, les espaces de travail n'ont pas toujours été simples à structurer, car insuffisamment sécurisés, même si sur le moyen terme différents bricolages et consensus ont pu émerger. Et, de ce point de vue, le cadre proposé par la politique de la ville, avec ses très nombreux acteurs institutionnels, son implication de la société civile, ses logiques transversales, s'est assez vite heurté à cette difficulté de pouvoir aborder ces questions sensibles dans un cadre juridique peu sécurisé à la fois pour les différents professionnels (qu'ils relèvent d'ailleurs de la sphère sécuritaire ou des sphères éducatives, sociales ou sanitaires) mais aussi pour les individus en termes de libertés publiques. Le cadre de référence relatif à la mise en œuvre des annexes « prévention de la radicalisation » au sein des contrats de ville était d'ailleurs demeurée extrêmement prudente en limitant les échanges à des éléments assez généraux et en demandant paradoxalement aux acteurs de ne pas formaliser par écrit les éléments de ce diagnostic, ce qui, il faut le reconnaître est assez éloigné des pratiques admiratives traditionnelles. Et, au sein même des préfectures, la division du travail a pu générer des freins puisque la prévention de la radicalisation relevait davantage de la responsabilité des cabinets du préfet plutôt que des services en charge de la politique de la ville et des délégués du préfet. Souvent centrés sur les priorités sécuritaires au regard du contexte tendu des années 2016, les services des préfectures ont sans aucun doute davantage négligé le volet « politique de la ville » délégué de fait aux collectivités territoriales, et sans toujours que ces dernières aient trouvé le bon mode d'emploi pour initier des démarches structurées.

Les professionnels de la politique de la ville représentés au sein de l'IRDSU<sup>31</sup> se sont également prononcés sur l'intégration de la prévention de la radicalisation au sein des contrats de ville. Les professionnels de la politique de la ville soulignent ainsi que :

---

<sup>31</sup> L'Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain réunit depuis 1997 des professionnels engagés pour le développement des quartiers et des villes de la Politique de la Ville.



« La Politique de la ville a par définition un rôle important à jouer dans l'effort collectif de prévention et de lutte contre la radicalisation. Mais il est important de réaffirmer que le phénomène de radicalisation n'est pas propre aux quartiers de la Politique de la ville. D'abord parce que, de fait, les individus et les organisations en cause ne sont pas forcément liés à ces quartiers. Ensuite parce qu'une politique publique de lutte contre la radicalisation qui serait ciblée sur une partie du territoire et de sa population serait porteuse d'une stigmatisation dangereuse pour la cohésion sociale voire même susceptible d'alimenter la radicalisation de certains »<sup>32</sup>.

Ainsi, s'ils ne rejettent pas le fait que cette politique publique ainsi que les professionnels qui y contribuent puissent se mobiliser sur les enjeux de prévention de la radicalisation, ils pointent également le risque de stigmatisation supplémentaire inhérent aux articulations trop étroites entre le champ de la politique de la ville et celui de la prévention de la radicalisation. Ils pointent également les risques d'effets pervers que pourraient générer l'établissement de liens trop étroits entre la question des quartiers prioritaires et celle de la radicalisation. Ils proposent dès lors de travailler cette question à partir d'une approche multifactorielle, en formant les professionnels, en associant les habitants à la compréhension locale des phénomènes. Mais ils rejettent indirectement le pilotage de cette question au sein de la politique de la ville et associent étroitement ce nouvel enjeu à la question de la lutte contre les discriminations :

« Enfin nous alertons une nouvelle fois sur le manque d'ambition des politiques de lutte contre les discriminations : l'obligation d'élaboration et de mise en œuvre de plans de prévention et de lutte contre les discriminations portée initialement dans cadre de la réforme de la Politique de la ville a été insuffisamment portée. Il s'agit pourtant d'un outil essentiel d'intervention sur les terrains de crises propices aux parcours de radicalisation et plus généralement à la défiance des populations vis-à-vis de l'action publique »<sup>33</sup>.

Dans son avis du 22 juin 2016, le Conseil National des Villes, qui avait été sollicité par le ministre de la Ville, développe une lecture assez proche de celle de l'IRDSU :

« Face à la prégnance du sujet, voire sa saturation dans les médias et les réseaux sociaux, aux imprécisions sémantiques récurrentes, comme aux discours d'amalgame qui enflent et ancrent des représentations négatives des quartiers et de leurs habitants, le CNV souhaite qu'une attention toute particulière à une expression sémantique juste soit recherchée par les responsables politiques et les institutions, sauf à renvoyer les habitants des quartiers à une identité univoque et meurtrière, légitime ainsi leur repli ou leur sentiment d'abandon et attise leur rejet de la société et des valeurs républicaines.

« En complément des politiques policières et judiciaires, une politique de prévention doit permettre de garantir le respect des libertés individuelles et éviter de diviser les populations. Pour ce faire il

---

<sup>32</sup> IRDSU, L'apport de la politique de la ville à l'effort collectif de prévention et de lutte contre la radicalisation, 2 mai 2017. <http://www.irdsu.net/wp-content/uploads/2017/05/Note-IRDSU-Lutte-contre-la-radicalisation-mai-2017.pdf>

<sup>33</sup> *Ibidem*.

est indispensable de mobiliser les dispositifs locaux partenariaux de prévention de la délinquance, pour renforcer la résilience des individus et des groupes face aux risques de radicalisation ».

L'analyse de l'impact du contreterrorisme sur les politiques relevant de la politique de la ville permet d'identifier une forme d'extension des modalités d'intervention préventive. D'abord principalement centrée sur la prévention secondaire et individualisée, la prévention a ainsi été étendue au champ de la prévention primaire, même si cela a engendré différentes difficultés concernant les modalités de cadrage de l'objet et des moyens à mobiliser. Les difficultés pour construire et généraliser des plans d'actions précis sont d'ailleurs le symptôme de ce qui est apparu comme une politique floue dont effets pouvaient s'avérer ambivalents sur les territoires. Ces freins n'ont néanmoins pas empêché que se mettent en œuvre différents types d'action de nature sociale, cherchant à éviter les effets possibles de stigmatisation supplémentaires de territoires et de populations déjà vulnérables.

D'ailleurs, cet objectif de prévention de la radicalisation va progressivement se diluer dans le cadre d'une politique plus vaste liée à la lutte contre le « communautarisme », le « séparatismes » et à l'affirmation des valeurs de la République. Ainsi, le Comité interministériel à la ville du 29 janvier 2021, présidé par le premier Ministre Jean Castex, réalisait un bilan très général sur ces enjeux, en intégrant la thématique de la prévention et de la lutte contre la radicalisation au sein d'un chapitre plus large dédié à la prévention de la délinquance et en rappelant le rôle des différentes instances territoriales<sup>34</sup>. Mais aucun bilan n'est alors réalisé concernant la mise en place des annexes dédiées au sein des contrats de ville. L'accent est désormais mis sur la lutte contre l'islamisme et le séparatisme, qui apparaît comme un nouveau référentiel en voie d'affirmation depuis 2018 au sein des différents programmes d'actions du gouvernement. Le bilan du Comité interministériel à la ville du 29 janvier 2021 fait ainsi apparaître cette nouvelle priorité :

« Enfin, à la suite de l'expérimentation des 15 plans de lutte contre la radicalisation dans les quartiers (PLR-Q) entre février 2018 et novembre 2019, la généralisation des cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR) permet d'établir une cartographie du séparatisme dans chaque département et, pour chaque structure identifiée (lieux de culte, écoles privées hors contrat, associations, etc.), de diligenter des contrôles en mobilisant l'ensemble des leviers de police administrative voire judiciaire »<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Dossier de presse du Comité Interministériel à la Ville du 29 janvier 2021.

[https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/01/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_comite\\_interministeriel\\_a\\_la\\_ville\\_-\\_29.01.2021.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/01/dossier_de_presse_-_comite_interministeriel_a_la_ville_-_29.01.2021.pdf)

<sup>35</sup> *Ibidem*.

Ce déplacement progressif de la focale de la « radicalisation » vers la lutte contre l'islamisme et le séparatisme constitue ainsi un indice des transformations de référentiels qui sont à l'œuvre notamment depuis l'adoption du nouveau plan national de prévention de la radicalisation en 2018. Dans sa circulaire aux préfets du 10 mars 2021 relative aux moyens d'intervention de la politique de la ville en 2021, le directeur général des collectivités locales ne retient d'ailleurs pas la prévention de la radicalisation en tant que telle dans les priorités ministérielles. Cette thématique apparaît néanmoins en creux, d'une part au travers notamment des priorités que constituent l'égalité femmes / hommes et la lutte contre les discriminations et d'autre part via le renforcement du déploiement des formations « Valeurs de la république » et laïcité<sup>36</sup>.

#### **4. La mobilisation du référentiel laïque et des valeurs républicaines comme réponse à la radicalisation et nouvelles modalités d'encadrement de l'action territoriale**

Ces enjeux de prévention de la radicalisation ont été progressivement été saisis par l'utilisation du référentiel « laïque », notamment à partir de 2018, avec la volonté des autorités gouvernementales de mobiliser les acteurs publics pour répondre aux problèmes de radicalité religieuse. Cette dynamique va conduire à l'émergence d'une rhétorique politique progressivement moins centrée sur la « radicalisation » en elle-même que sur la lutte contre l'islamisme. La radicalité religieuse islamique, notamment mais pas seulement sous sa forme « salafiste » (le terme ne faisant d'ailleurs que rarement l'objet d'une définition précise par les acteurs et les documents publics, mais embrassant plutôt un large univers de sens et de pratiques en référence à différentes formes d'islam(s) jugées fondamentaliste(s)), est ainsi progressivement appréhendée comme un marchepied pouvant conduire des individus vulnérables vers des formes de « communautarisme » et de « séparatisme », de rupture avec les « principes et valeurs de la République », pouvant eux-mêmes se traduire ensuite par un basculement vers la « radicalisation » avec, en bout de chaîne, l'inscription possible de l'individu concerné dans un mouvement violent ou encore la réalisation d'un acte de « terrorisme ». Ce chaînage des causes et des conséquences crée donc un *continuum de sens et d'action* entre la constitution d'un espace politique laïque et la prévention de la radicalisation, voire avec la prévention des actes de terrorisme.

---

<sup>36</sup> Circulaire du 10 mars 2021 relative aux moyens d'intervention de la politique de la ville en 2021.  
<https://www.labo-cites.org/system/files/documents/articles/2021-03/2021-03-10-Les%20moyens%20d%27intervention%20de%20la%20politique%20de%20la%20ville%20en%202021%20%282%29.pdf>

Ce nouveau cadrage a été notamment affirmé lors d'un séminaire organisé le 28 novembre 2019 par le ministre de l'Intérieur Christophe Castaner et 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. Une circulaire intitulée « Lutte contre l'islamisme et les différentes atteintes aux principes républicains » a été remise aux préfets qui 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 » (les Cellules de Lutte contre l'Islamisme Radical ou CLIR) dédiée à cette action dans leur ressort territorial. Ce cadrage s'appuie sur un nouveau référentiel : celui de l'existence d'une continuité, sinon d'une causalité établie, entre d'une part les différentes formes de religiosité jugées radicales dans le champ islamique au niveau territorial et d'autre part la socialisation (voire le passage à l'acte terroriste) djihadiste. Il est renforcé par une autre circulaire, adoptée cette fois 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 est validé dans un discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à Mulhouse du 18 février 2020, dans lequel il affirmait quatre axes stratégiques pour lutter contre le « séparatisme islamiste » : (1) « lutter contre l'influence étrangère » ; (2) « mieux organiser le culte musulman en France » ; (3) « lutter avec détermination contre toute manifestation de séparatisme islamiste » et (4) « pouvoir partout ramener la République là où elle a un peu démissionné ».

Le rôle des élus locaux est évoqué par le ministre lors de la réunion des préfets auxquels il est demandé de mobiliser tous les acteurs et notamment les maires. Les élus locaux sont ainsi clairement désignés comme des acteurs faisant partie d'un « continuum de sécurité », pouvant travailler de concert avec les services de l'État à la fois dans le cadre du repérage et de l'entrave administrative aux phénomènes non plus seulement de radicalisation mais aussi de « repli communautaire » et de « séparatisme ».

« Dans le cadre du continuum de sécurité, c'est-à-dire la mobilisation de tous les acteurs, vous associez étroitement les élus de tous les territoires pour agir plus efficacement et plus concrètement ensemble. Il s'agit ici de renforcer la coopération et de permettre aux maires qui le souhaitent de faire davantage et plus efficacement. Les élus sont de précieux partenaires dans les territoires parfois les plus reculés, en permanence au contact et donc les mieux placés aussi pour percevoir les signes faibles d'une dégradation de la situation, d'un glissement – voire d'un basculement et d'une fracture »<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Circulaire intK1929709J du ministre de l'Intérieur du 27 novembre 2019. Lutte contre l'islamisme et contre les différentes atteintes aux principes républicains.

« Comme annoncé le 19 novembre 2019 par le président de la République, lors du Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, il importe d'associer davantage les élus dans le travail de détection des comportements de rupture avec les exigences minimales de la vie en société reconnues par le Conseil constitutionnel dans tous les territoires : ce sont les revendications sur les horaires réservées aux femmes dans les piscines, ces espaces publics où la mixité n'est plus possible, ce sont aussi des services communautaires qui cherchent à se substituer à la République, et les déscolarisations d'enfants auxquelles on assiste dans trop d'écoles »<sup>38</sup>.

Au niveau institutionnel, cet engagement a été également prolongé en 2021 par la création d'un Comité Interministériel de la Laïcité (CIL)<sup>39</sup>, en remplacement de l'*Observatoire de la laïcité* qui avait été mis en place en 2013 sous la présidence de François Hollande et qui était jugé trop peu offensif sur ces questions, notamment par les ministères de l'Intérieur et de l'Éducation nationale. Ce nouveau comité interministériel est ainsi désormais chargé de coordonner et d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'action du Gouvernement « aux fins d'assurer la promotion et le respect du principe de laïcité au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales ainsi que des autres personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public »<sup>40</sup>. Les collectivités territoriales ainsi que toutes les personnes publiques et privées sur lesquelles elles s'appuient pour exercer leurs missions de service public, entrent donc dans le viseur de cette instance. Le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre chargé de la ville, tout comme celui de la fonction publique en sont d'ailleurs membres, soulignant que la fonction publique territoriale entre effectivement dans le champ de préoccupation du gouvernement en matière de mise en œuvre de ce principe de laïcité.

Le 15 juillet 2021, le premier Comité Interministériel de la Laïcité (CIL) a adopté un programme d'actions dénommé *17 décisions pour la laïcité*<sup>41</sup> autour de cinq grands axes<sup>42</sup>. L'ambition est tout à la fois de contribuer à mieux former les agents publics mais aussi de participer à la diffusion d'une culture de la laïcité *à la française* au sein de ces mêmes services publics et de la société civile. Ce

---

<sup>38</sup> Circulaire intK1929709J du ministre de l'Intérieur du 27 novembre 2019. Lutte contre l'islamisme et contre les différentes atteintes aux principes républicains.

<sup>39</sup> Décret no 2021-716 du 4 juin 2021 instituant un comité interministériel de la laïcité, JORF du 5 juin 2021. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043604820>

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Comité Interministériel de la laïcité, *17 décisions pour la laïcité*, 15 juillet 2021.

[https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/07/2021\\_07\\_15\\_dp\\_17\\_decisions-laicite1.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/07/2021_07_15_dp_17_decisions-laicite1.pdf)

<sup>42</sup> Ces 5 grands axes du programme d'action sont : 1/ Garantir le principe de laïcité dans tous les services publics ; 2/ Former tous les agents publics à la laïcité ; 3/ Diffuser une culture de la laïcité dans tous les services publics ; 4/ Promouvoir notre modèle de laïcité avec la société civile ; 5/ Coordonner le travail interministériel sur la laïcité.

programme anticipe le vote de la loi confortant les principes républicains, alors toujours en cours de discussion au Parlement et dont il entend constituer la feuille de route opérationnelle. Son adoption ne sera pas sans conséquences sur l'action publique menée par les collectivités territoriales. Si certaines mesures demeurent assez générales, d'autres impliquent de nouvelles formes d'encadrement de l'action locale.

Ainsi, parmi les multiples actions adoptées dans le cadre de ce plan d'actions, il est prévu que le statut général des fonctionnaires intégrera l'obligation de nommer un « référent laïcité » dans chaque administration ainsi que dans tous les établissements publics. Cette obligation vaudra donc pour la fonction publique territoriale et devrait également s'appliquer aux établissements publics portés ou soutenus par les élus locaux. De même, bon nombre de mesures concernent des enjeux de formation à la laïcité. Ainsi, le programme d'actions prévoit que les fonctionnaires territoriaux devront tous être formés d'ici 2025, avec une priorité donnée aux référents laïcité, aux encadrants, aux agents en contact avec le public et aux services de ressources humaines. De même, les différentes écoles de service public devront désormais dispenser une formation obligatoire à la laïcité et chaque nouvel entrant dans la fonction publique devra suivre une formation à la laïcité. Cet enjeu de la formation aux enjeux de la laïcité dans les territoires avait déjà été porté au cours des dernières années par l'Observatoire de la laïcité, mais aussi dans le cadre du programme de formation « Valeurs de la République et Laïcité » (VRL) porté par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires<sup>43</sup>. Dans ce cadre, ce sont souvent des agents de terrain relevant des collectivités territoriales ou encore des acteurs associatifs qui sont visés par la mise en œuvre de ces formations. Le plan d'actions évoque ainsi la priorité de développer ces formations en direction des fédérations sportives, mais aussi vers les éducateurs de prévention spécialisée et les médiateurs sociaux qui interviennent dans les 45 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Cette offre de formation *Valeurs de la République et Laïcité* est aussi ouverte aux élus à titre gratuit (mais présentée comme non obligatoire, contrairement à celle des agents publics). Le programme

---

<sup>43</sup> Selon le Rapport annuel 2020 de l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires : « Destinée essentiellement aux professionnels et aux bénévoles associatifs ainsi qu'aux agents en lien avec le public, la formation s'inscrit dans une démarche de compréhension des divers enjeux du principe de laïcité. D'une durée de deux jours et s'appuyant sur un kit pédagogique décliné au niveau national, elle promeut et améliore la mise en application du concept dans le quotidien des personnes formées. À ce jour, 320 formateurs ont déjà formé un réseau de 2200 personnes pouvant dispenser la formation. Depuis 2015, 50000 personnes ont été accompagnées » (p. 50).

[https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-07/210705%20ANCT%20RA%2020\\_EXE%20BD%20planches.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-07/210705%20ANCT%20RA%2020_EXE%20BD%20planches.pdf)

prévoit d'ailleurs en outre d'« agir avec les associations d'élus », le ministère de l'Intérieur et celui de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales étant chargés de réunir chaque semestre les associations nationales d'élus « pour permettre un partage d'informations et de ressources en matière de laïcité », réunions auxquelles seront également associés le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports et le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Dans cette volonté de mobiliser les élus locaux, les préfets de département sont particulièrement mis à contribution car, pour le gouvernement, ce dialogue national devra être décliné localement d'ici la fin de l'année 2021 avec la perspective d'organiser un bilan à la fin de l'année. Il est prévu qu'un « document pédagogique présentant les enjeux des nouvelles mesures législatives pour les collectivités locales » sera diffusé via les associations d'élus mais aussi par les préfets, d'ici octobre 2021. Les préfets sont ainsi chargés de présenter ces nouveaux outils dans chaque département, « à l'occasion de l'assemblée annuelle de chaque association départementale de maires, à l'automne 2021 » et devront également assurer « la diffusion de fiches pratiques et guides d'application pour mettre en œuvre de manière opérationnelle les nouvelles mesures du projet de loi confortant le respect des principes de la République ». Selon les termes du plan, « il s'agira notamment d'un vademecum sur la mise en place du contrat d'engagement républicain par les collectivités locales, qui sera diffusé dès la publication du décret d'application ». Mais, l'objectif du gouvernement n'est pas seulement de construire un dense réseau de correspondants formés aux questions de laïcité, de mobiliser les associations d'élus et les élus locaux. Il est également de viser à ce que ce principe soit appliqué de façon stricte et ferme sur les territoires, en lien avec les nouveaux instruments juridiques plus ou moins incitatifs ou contraignants définis par la nouvelle loi sur le respect des valeurs de la République en cours d'adoption. La première décision du plan d'actions gouvernemental vise d'ailleurs à « renforcer l'application du principe de laïcité par tous les organismes chargés d'une mission de service public ».

Le projet de loi confortant les principes de la République prévoit ainsi par exemple l'introduction d'une nouvelle prestation de serment lors de la prise de fonction des agents de police municipale. Dans cet objectif, il introduit ainsi un nouvel article L. 515-1 A au sein du code de la sécurité intérieure qui prescrit que, « préalablement à sa prise de fonctions, tout agent de la police municipale déclare solennellement servir avec dignité et loyauté la République, ses principes de liberté, d'égalité et de fraternité et sa Constitution par une prestation de serment. ». Cette formulation ne fait pas explicitement référence à la laïcité et ne mobilise pas davantage celui de

neutralité. Le statut général des fonctionnaires prévoit d'ailleurs déjà certaines obligations déontologiques, dont le respect du principe de neutralité constitue l'une des pierres angulaires. Les policiers municipaux, tout comme les autres fonctionnaires, sont ainsi éminemment soumis à ses prescriptions. C'est d'ailleurs la récente loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui a posé une première pierre, en intégrant un article 25 au sein de la loi relative au statut de la fonction publique de 1983<sup>44</sup> qui indique que « le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité » et que « dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité ». Le même article mobilise aussi explicitement par la suite, le principe de laïcité en indiquant que « le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité ». Ces prescriptions de neutralité, rattachées au principe de laïcité et qui sont exigées pour le fonctionnaire tant en termes d'expression visible de ses opinions que d'égalité de traitement des usagers, avaient donc déjà fait l'objet, quelques années auparavant, d'une inscription dans la loi. Elles avaient même été réaffirmées par l'adoption d'une circulaire du ministère de la fonction publique, Annick Girardin, en date du 15 mars 2017<sup>45</sup>.

Ces obligations liées au statut de la fonction publique valent donc également pour les policiers municipaux qui, en dépit de la spécificité de leurs fonctions, sont aussi des fonctionnaires comme les autres. Mais ceux-ci doivent en outre obéir aux prescriptions du code de la sécurité intérieure qui intègre un code de déontologie propre aux agents de police municipale<sup>46</sup> et qui fait également référence à ces enjeux<sup>47</sup>. Celui-ci pose un devoir de neutralité des agents de police municipale envers les usagers, notamment en matière philosophique et religieuse. Il prévoyait

---

<sup>44</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704/>

<sup>45</sup> Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique. NOR : R515-1708728C. La présente circulaire précise le sens et la portée pour les agents publics du principe de laïcité et de son corollaire l'obligation de neutralité inscrits à l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction issue de la loi n°2016-433 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Elle présente également les nouveaux outils de formation, de communication, de conseil et de veille mis en place pour permettre aux agents publics d'exercer leurs fonctions dans le respect de ces obligations.

[https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres\\_et\\_parcours\\_professionnel/circulaires/Circulaire\\_laicite\\_15mars2017.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/circulaires/Circulaire_laicite_15mars2017.pdf)

<sup>46</sup> Articles R515-1 à R515-21 CSI.

<sup>47</sup> Ainsi, l'article R515-7 du code de la sécurité intérieure, indique que « l'agent de police municipale est intègre, impartial et loyal envers les institutions républicaines. Il ne se départit de sa dignité en aucune circonstance. Il est placé au service du public et se comporte de manière exemplaire envers celui-ci ».



jusqu'en mai 2020 que l'agent de police municipale « a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques ainsi que leurs opinions syndicales ». Cette rédaction sera aménagée par le décret n° 2020-511 du 2 mai 2020 modifiant le code de la sécurité intérieure et portant diverses dispositions relatives aux agents de police municipale. La nouvelle rédaction supprime ce dernier paragraphe et le remplace par le suivant : « il accorde la même attention et le même respect à toute personne et n'établit aucune distinction dans ses actes et ses propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal ». Cette nouvelle présentation renvoie désormais à un cadrage plus large, en référence à la répression des différents types de discriminations existantes, donc davantage exprimé en termes d'égalité que de stricte laïcité ou de neutralité. Dès lors, la nouvelle prestation de serment des agents de police municipale prévue lors de la prise de fonction visant à affirmer la loyauté envers la République et les valeurs républicaines ne fait qu'enfoncer le clou par rapport à des principes déjà largement affirmés par le cadre juridique antérieur, qu'il soit lié au statut général des fonctionnaires ou encore au code de déontologie des agents de la police municipale.

La nouvelle loi relative au respect des valeurs de la République fait plutôt référence de manière générale à un devoir de loyauté envers la République et ses principes. On peut lire dans cette formulation sibylline la volonté des autorités gouvernementales de rappeler aux futurs policiers municipaux leur engagement premier envers la République, avec en creux l'impératif de se distancier de possibles dérives pouvant être liées à leurs attachements religieux. En effet, cette loi et cette nouvelle mesure interviennent dans un contexte particulier : celui de la prise en compte du risque de « radicalisation » des agents publics. Cette question est notamment abordée dans le guide de prévention de la radicalisation dans la fonction publique publié par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique qui explicite le lien réalisé entre les enjeux de déontologie, de laïcité et de radicalisation :

« Tous les comportements portant atteinte à la dignité des personnes, comme le refus de saluer certains collègues ou usagers ou d'être reçu par eux, sont aussi proscrits et sont de plus susceptibles de porter atteinte à **l'obligation de non-discrimination femmes/hommes**.

La circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique rappelle le sens du principe de laïcité et ses conséquences sur les agents d'une part, et leurs relations avec les usagers, d'autre part. Si l'atteinte délibérée au principe de laïcité ne signifie pas à lui seul

l'engagement dans un processus de radicalisation, il peut en être, en fonction des circonstances et du contexte, l'un des indices »<sup>48</sup>

On doit ainsi noter que les décisions d'agrément des policiers municipaux, mais aussi les agents de surveillance de la ville de Paris, les gardes champêtres, les agents des communes chargés de la surveillance de la voie publique (ASVP), mais aussi les agents des services publics urbains de voyageurs sont désormais potentiellement soumis à une enquête administrative.

On retrouve cet impératif de neutralité traduit sous forme législative dans le cadre du projet de loi confortant les principes de la République qui, dans sa dernière rédaction en date du 23 juillet, propose un titre Ier (Garantir le respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société), dont la première mesure revient sur les modalités générales de respect et de diffusion de ce principe de neutralité :

**Projet de loi confortant les principes de la République (au 23 juillet 2021)**  
**Chapitre Ier. Article Ier Dispositions relatives au service public**

I - Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité.

Cet organisme veille également à ce que toute autre personne à laquelle il confie, en tout ou partie, l'exécution du service public s'assure du respect de ces obligations.

L'objectif est de s'assurer de l'application du principe de laïcité et par suite de neutralité par les organismes privés et parapublics lorsqu'ils exécutent des missions de service public. Cette mesure étend de fait l'application du principe de laïcité (mais finalement surtout celui de neutralité qui en découle pour les agents publics) à tous les organismes qui exécutent et participent à une mission de service public, même si ces derniers ont un statut de droit privé. Cette disposition consacre un principe souvent affirmé au cours des dernières années par la jurisprudence, tout en proposant néanmoins une lecture assez extensive de ce principe. Ainsi, à partir du moment où certaines

---

<sup>48</sup> Guide de prévention de la radicalisation dans la fonction publique publié par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 2019, p. 8.

[https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll\\_outils\\_de\\_la\\_GRH/guide-prevention-radicalisation.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/guide-prevention-radicalisation.pdf)

missions de service public feront l'objet d'une forme d'externalisation, les structures et personnels relevant de l'organisme mandataire devront se soumettre à cet impératif de laïcité – neutralité. Dans la perspective de la généralisation de ces mesures, c'est l'ensemble des relations que les collectivités territoriales entretiennent avec leurs établissements publics locaux et autres agences locales qui apparaissent concernées. Le projet de loi prend notamment la peine de mentionner explicitement deux types d'organismes : les bailleurs sociaux et les entreprises ferroviaires de transport publics de voyageurs<sup>49</sup> (hors transport international).

Mais le projet de loi va plus loin en développant les mêmes prescriptions au niveau de la commande publique. Ainsi, les prestataires seront eux-mêmes astreints à la mise en œuvre de ces principes ainsi que leurs propres prestataires et sous-traitants. La mesure semble ainsi opérer par capillarité, impliquant que quel que soit l'opérateur public ou privé, exerçant directement ou bien déléguant l'exécution d'un service public, la réalisation des missions demeure inscrite dans un très strict cadre de neutralité.

Outre les établissements publics dont elles ont la charge, les collectivités territoriales s'appuient également sur un secteur associatif qu'il finance et qui exerce concrètement la réalisation de diverses missions, notamment dans le secteur social, culturel ou sportif. Ces mesures pourraient ainsi lui être appliquées. Le réseau associatif entretient souvent des relations contractuelles avec les services de l'État et ceux des collectivités territoriales dans le cadre de financements publics visant à assurer certaines missions de service public ou encore pour soutenir le projet associatif de ces structures. On pense notamment aux associations sportives qui maillent le territoire, mais il est aussi possible d'évoquer les associations habilitées dans le cadre de l'accueil de jeunes en protection de l'enfance, les associations de quartier qui participent à l'animation socio-culturelle des territoires, les associations de soutien scolaire, les associations culturelles, etc. Si bien qu'une très grande part du tissu associatif local dépend pour ses ressources ou pour sa légitimation (via par exemple l'attribution de labels ou l'invitation à des réunions de concertation locale organisées par les préfets, les différents services de l'État ou les élus locaux) de ces financements locaux. Le point n°11 du

---

<sup>49</sup> Ainsi, selon le même projet d'article : « les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées dans les conditions prévues à l'article L. 481-1 du même code, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, ainsi que les entreprises ferroviaires, lorsqu'elles assurent des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs mentionnés à l'article L. 2121-12 du code des transports, à l'exception des services de transport international de voyageurs, sont soumis aux obligations mentionnées au premier alinéa du présent I ».

programme d'actions pourraient en outre lui être appliqué. Celui-ci poursuit l'objectif de « veiller au respect des valeurs de la république par les associations ». Selon les termes du programme, « les associations ne sont pas tenues au principe de neutralité religieuse, qui est un principe d'organisation des pouvoirs publics, mais elles doivent inscrire leur action dans le respect des droits et libertés fondamentales de notre pays, en particulier de la liberté de conscience, qui fait partie intégrante de la laïcité »<sup>50</sup>. Si la formule demeure prudente, elle initie dans les faits une révision du positionnement des acteurs publics face aux acteurs associatifs. Dans ce cadre, le tissu associatif est appréhendé selon une double modalité contradictoire par les autorités : d'abord comme étant composé d'acteurs susceptibles de diffuser des valeurs de type communautariste et religieux, qui alimentent des dynamiques séparation, voire peuvent servir de relais à certaines organisations islamistes ; ensuite, et de façon totalement opposée, comme étant composé d'acteurs qui peuvent être le vecteur et l'instrument de diffusion de valeurs républicaines notamment celles de neutralité et d'égalité (d'accès au service public ou encore celle entre les femmes et les hommes).

Cette préoccupation, promue par le programme d'action du CIL du 15 juillet 2021, avait émergé antérieurement sur le plan local et certaines collectivités territoriales s'en étaient déjà saisie. C'est la Région Île-de-France et sa présidente Valérie Pécresse (Les Républicains) qui avaient proposé d'opérer une certaine rupture dans la conduite des politiques régionales en direction des associations, à la suite des attentats de novembre 2015. Dans une délibération du 8 juillet 2016 du Conseil régional d'Île de France adoptait ainsi des « orientations pour engager les grands réseaux associatifs et sportifs dans la défense des valeurs de la République, du principe de laïcité et dans la prévention de la radicalisation »<sup>51</sup>. Cette politique régionale francilienne va notamment se traduire par l'adoption d'une « Charte régionale des valeurs de la République et de la laïcité », adoptée le 9 mars 2017 et modifiée le 21 novembre 2018. « Face à la menace des replis communautaires qui remettent en cause les valeurs de la République, nous voulons que l'Île-de-France soit une région exemplaire », expliquait Valérie Pécresse, la présidente de l'exécutif régional, lors de l'adoption de la Charte. Cet outil, voté par le Conseil Régional d'Île-de-France en mars 2017, procède au rappel synthétique des droits et devoirs en matière de laïcité, tant au niveau des agents publics de la Région

---

<sup>50</sup> Comité Interministériel de la laïcité, *17 décisions pour la laïcité*, 15 juillet 2021.

[https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/07/2021\\_07\\_15\\_dp\\_17\\_decisions-laicite1.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/07/2021_07_15_dp_17_decisions-laicite1.pdf)

<sup>51</sup> Délibération n° CR 143-16 du 8 juillet 2016 du Conseil régional d'Île de France : orientations pour engager les grands réseaux associatifs et sportifs dans la défense des valeurs de la République, du principe de laïcité et dans la prévention de la radicalisation. <https://www.iledefrance.fr/sites/default/files/medias/rapports/RAPCR143-16DEL.pdf>

Île-de-France que des organismes soutenus par celle-ci, mais aussi des usagers et utilisateurs des équipements et services publics régionaux. Elle vise notamment à encadrer l'activité des opérateurs associatifs soutenus par le biais de subventions régionales, en la soumettant explicitement au respect d'un certain nombre de prescriptions. La Présidente de Région affirmait ainsi en mars 2017 que « si l'on veut des subventions, il faut respecter certaines règles. Désormais, toute association qui reçoit des subventions de la Région devra s'engager sur cette charte et dans la prévention de la radicalisation »<sup>52</sup>.

Les principes de ce nouvel encadrement de l'activité associative au niveau régional ont été insérés dans un article 4 (voir infra) qui visent plus particulièrement les structures associatives en lien avec la jeunesse, notamment dans les domaines de l'éducation populaire ou des activités sportives.

**Article 4 de la Charte régionale des valeurs de la République et de la laïcité d'Île de France. Votée en mars 2017 et modifiée.**

Toutes les personnes morales publiques ou privées soutenues par la Région respectent et font respecter les principes et valeurs de la République.

Les organismes appartenant au mouvement d'éducation populaire et de jeunesse et du mouvement sportif s'engagent particulièrement à transmettre ces valeurs au travers de leurs œuvres éducatives, l'action associative ainsi que dans le sport.

À ce titre, ils contribuent à l'égal traitement de tous, sans distinction d'origine, de sexe, d'orientation ou d'identité sexuelle, ou de religion et luttent contre toutes les formes de discriminations.

Ils s'engagent à faire respecter l'égalité entre les femmes et les hommes, refusent toutes les formes de sexisme et de violences faites aux filles, qu'elles soient mineures majeures, et aux femmes, toutes les formes de harcèlement, le port imposé de tenues vestimentaires à caractère religieux, le refus de contact ou de relation hiérarchique avec des femmes.

Ils veillent à l'intégrité morale et physique des jeunes et notamment des mineurs (maltraitance psychologique ou physique, violence à caractère sexuel, mise sous emprise psychologique).

Ils protègent leurs adhérents, salariés, bénévoles et usagers contre tout prosélytisme qui constituerait des formes de pressions et les empêcherait d'exercer leur libre arbitre et de faire leurs propres choix.

Ils n'acceptent pas que des individus puissent se prévaloir de leur appartenance religieuse pour refuser de se conformer aux lois de la République.

Ils ne tolèrent ni les violences ni les incivilités ou tout autre comportement signifiant le rejet et la haine de l'autre, en particulier sur les terrains de sport et dans les tribunes des stades.

---

<sup>52</sup> Voir le site du Conseil régional d'Île de France : <https://www.iledefrance.fr/la-charte-regionale-des-valeurs-de-la-republique-et-de-la-laicite#anchor-aside-1>

Le programme d'actions adopté par le gouvernement à la suite du Comité Interministériel de la Laïcité prévoit de déployer un instrument assez similaire à celui développé par la Région Île de France, dénommé *Contrat d'engagement républicain* qui « a vocation à remplacer les chartes locales de la laïcité et des valeurs de la République, et ainsi offrir un cadre clair et homogène à tous, collectivités publiques comme associations »<sup>53</sup>. Intégré dans le projet de loi relatif au respect des principes de la République, il modifie la loi en indiquant que toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un « contrat d'engagement républicain » : (1) à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République ; (2) à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; (3) à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. Les associations financées qui ne satisfont pas à ces engagements pourront ainsi voir retirés leurs financements. Ces sanctions peuvent aussi prévoir le remboursement des sommes allouées et s'accompagnent d'une information du préfet de département ainsi que des autres financeurs. D'autres dispositions visent aussi à demander aux associations déjà agréées par l'État au titre de l'agrément prévu à l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, de formuler une nouvelle demande d'agrément. Enfin, diverses mesures visent encore à permettre de mieux contrôler l'activité ou le financement des associations, avec des possibilités nouvelles de déclarer possible leur dissolution.

Une lecture attentive de ces dispositions permet de mettre en lumière que les acteurs associatifs sont attendus par leurs financeurs tant sur le plan du respect de ces dispositions relatives au strict respect des valeurs de la République que sur celui du positionnement qu'elles doivent désormais tenir dans l'encadrement de leurs usagers dans la réalisation de leurs activités. Une association financée qui contreviendrait par exemple à la mixité des activités ou qui laisserait s'installer des pratiques de prosélytisme religieux pourrait ainsi être menacée de voir ses crédits de fonctionnement réduits ou coupés.

---

<sup>53</sup> Les acteurs associatifs seront en outre associés aux formations Valeurs de la République et Laïcité au profit des professionnels et bénévoles associatifs (sur la base d'une enveloppe prévisionnelle de 3 millions d'euros). Plus globalement, il est également prévu que « les différents ministères créeront ou soutiendront la création de nouveaux outils à destination des élus locaux, du tissu associatif et sportif pour leur permettre de mieux appréhender ces nouvelles obligations. Ces outils permettront en particulier de transmettre et de sensibiliser les jeunes, les professionnels et les bénévoles, à la laïcité et aux valeurs républicaines. Pour le secteur associatif sportif, le ministère chargé des Sports actualisera le vade-mecum « Liberté d'expression et laïcité dans le champ du sport » d'ici la fin 2021 ».

Mais les collectivités locales sont plus manifestement visées par la décision 3 du plan d'actions du CIL visant à « renforcer le contrôle de la bonne mise en œuvre du principe de laïcité ». Celle-ci renvoie aux notamment « aux dispositions de l'article 2 du projet de loi confortant le respect des principes de la République qui vise à garantir que les actes des collectivités locales qui porteraient gravement atteinte au principe de neutralité du service public puissent être rapidement corrigés, sous le contrôle du juge, avec le même régime de déféré-suspension que les actes de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. Il s'agit de permettre au préfet de demander la suspension d'un acte mettant gravement en cause la laïcité, le juge devant se prononcer dans les 48 h suivant la saisine ». La même mesure précise que « le ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, en collaboration avec les associations d'élus, élaborera une circulaire permettant la mise en œuvre cette nouvelle procédure de déféré-laïcité avant fin octobre 2021. Les services en charge du contrôle de légalité dans les préfetures recevront dès la rentrée les instructions leur permettant de mettre en œuvre les dispositions directement applicables de la loi confortant le respect des principes de la République ». Cette disposition apparaît particulièrement importante avec une forte portée politique. Elle met en place un nouveau type de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales que sont les communes, les départements et les régions. Les actes des élus territoriaux feront désormais l'objet d'un encadrement opéré par les préfetures et le juge administratif. Si les dispositions juridiques précises ne sont pas encore connues, ces dispositions du nouveau projet de loi marquent une forme de retour d'une forme nouvelle de tutelle sur les actes des collectivités et l'activité des élus territoriaux.

D'autres mesures du projet de loi vont dans le même sens. Par exemple, il crée un nouvel article L. 422-5-1 au sein du code de l'urbanisme, qui prévoit que « lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent, il recueille l'avis du représentant de l'État dans le département si le projet porte sur des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte. ». Ainsi, lors de la mise en place d'opérations d'urbanisme impliquant la construction ou des aménagements des lieux de cultes, les élus devront obligatoirement se rapprocher des services préfectoraux qui pourront éventuellement les dissuader d'accorder certaines autorisations. On peut voir dans ce mécanisme une double logique : d'une part dissuader des élus de céder à des pressions communautaires concernant ce type de construction (et éventuellement les aider à opposer des refus davantage motivés) ; d'autre part permettre la

mobilisation des pouvoirs des collectivités en matière d'urbanisme pour entraver le développement de certains groupes religieux sur le territoire.

Cette volonté d'encadrer plus étroitement l'exercice du mandat des élus est aussi explicitement posée avec l'intégration d'un nouvel article L. 2122-34-2 au sein du code des collectivités territoriales. Celui-ci prévoit que « pour les attributions qu'ils exercent au nom de l'État, le maire ainsi que les adjoints et les membres du conseil municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 sont tenus à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité. »

Le projet de loi modifie également la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en renforçant les dispositifs de protection des agents publics. Ainsi, une disposition nouvelle serait intégrée indiquant que « lorsqu'elle est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique du fonctionnaire, la collectivité publique prend, sans délai et à titre conservatoire, les mesures d'urgence de nature à faire cesser ce risque et à prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits. Ces mesures sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque. ». Cette mesure instaure donc un devoir de protection des agents publics par les collectivités qui les emploient et qui pourraient faire l'objet de pressions ou de menaces dans l'exercice de leurs missions.

Au moment où nous écrivons, cet ensemble de mesures doit encore être examinée par le Conseil constitutionnel et de nombreuses précisions sont attendues en termes de mise en œuvre, notamment par voie de décret. Ces dispositions nouvelles soulignent néanmoins plusieurs inflexions. Après une période où la prévention de la radicalisation s'est principalement inscrite dans une logique de prévention secondaire, impliquant surtout la mobilisation des Conseil départementaux afin que ces derniers participent activement au tour de table des CPRAF (à partir de 2014-2015), et après la mobilisation des acteurs locaux dans une double volonté d'étendre le réseau de capteurs de proximité au niveau communal et de développer aussi la prévention primaire au sein de la politique de la ville (à partir de 2015), la période qui s'est ouverte à partir de 2018 marque en effet plusieurs changements. Le référentiel de la prévention et de la lutte contre la radicalisation, s'est étendu au domaine de la « pré-radicalisation » en faisant émerger une politique



publique centrée sur le développement d'une laïcité abordée en termes de neutralité / valeurs de la République et de nouvelles modalités de police des cultes.

Dans cette dernière phase, les collectivités territoriales apparaissent abordées à partir d'un prisme d'avantage ambivalent. Si elles sont considérées comme pouvant contribuer à la diffusion des valeurs républicaines sur les territoires, elles constituent parallèlement la cible de nombreuses dispositions qui viennent encadrer la marge d'action des élus au niveau local avec la volonté explicite de lutter contre l'islamisme et le clientélisme politique dont pourraient faire preuve certains élus locaux. Cette problématique a été notamment mise sur l'agenda politique lors des élections municipales du mois de mars 2020 avec la crainte exprimée par certains hommes politiques de voir se présenter sur certains territoires des « listes communautaires ». Face à une politisation du débat avec les députés Les Républicains (LR), le ministre de l'Intérieur Christophe Castaner a reçu une délégation composée du sénateur LR Bruno Retailleau et du président ex-LR des Hauts-de-France Xavier Bertrand. Deux propositions de loi, la première signée par M. Retailleau, la seconde par le député LR Éric Pauget, avaient en outre été déposées au Parlement visant à empêcher ces pratiques. Dans une circulaire aux préfets, le ministre de l'Intérieur reviendra également sur ce point :

« En ce qui concerne les prochaines échéances électorales et le sujet des listes communautaires, la plus grande vigilance s'impose. Ceux qui développent un projet communautariste à des fins électorales au travers de l'islam politique, en détournant une religion de ses fondements, peuvent utiliser des stratégies détournées. La prééminence de nos valeurs républicaines ne doit en aucun cas être remise en cause »<sup>54</sup>

Si une vague électorale islamiste n'a pas déferlé sur la France à la suite de ces élections municipales, la crainte que des candidats aux élections locales puissent porter un projet de rupture avec la République s'est bien structuré au niveau des nouveaux référentiels d'action publique. Ces derniers intègrent une vision beaucoup plus ambivalente de l'élu local, tout à la fois porteur de valeurs et défenseur de la République ou encore menace potentielle contre l'intégrité républicaine des territoires. Dans cette perspective, l'extension du champ préventif déborde la seule question du contre-terrorisme pour interroger plus largement l'enjeu de la cohésion sociale mais aussi politique de la société.

---

<sup>54</sup> Circulaire IntK1929709J du ministre de l'Intérieur du 27 novembre 2019. Lutte contre l'islamisme et contre les différentes atteintes aux principes républicains.

L'une des dernières initiatives gouvernementales en la matière a été de souligner l'investissement de l'État dans les quartiers prioritaires en valorisant les actions sociales menées par ce dernier et permettant de « concrétiser la promesse républicaine »<sup>55</sup>. Ces dispositions se concentrent autour de plusieurs mesures qui rejoignent très largement les leviers traditionnels de la politique de la ville<sup>56</sup>, mais qui sont en l'occurrence désormais cadrées comme faisant partie intégrante de la stratégie plus générale de lutte contre le « séparatisme ». Comme l'indique la circulaire du Premier ministre :

« Ce volet « égalité des chances » de la stratégie de lutte contre le séparatisme islamiste concerne tout le territoire mais fera prioritairement l'objet d'une déclinaison dans les 62 quartiers de reconquête républicaine (QRR), dans l'objectif de concentrer et d'accélérer la mise en place des dispositifs les plus efficaces afin d'obtenir un effet de levier sur les territoires concernés, en accompagnant tout particulièrement les jeunes dès l'âge scolaire. Ces différents engagements s'articulent autour de la réussite scolaire et éducative, la transformation urbaine et la mixité sociale, l'offre républicaine de services de proximité, le soutien des associations ou encore l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ».

Ce volet purement urbain et social de la « lutte contre le séparatisme » constitue ainsi « la carotte » offerte aux jeunes des quartiers, un ensemble d'incitations qui cherche à concurrencer les offres de groupes radicaux en essayant de rendre davantage concrète la « promesse républicaine » d'égalité et d'élévation sociale. Et, dans la même circulaire, le Premier ministre rappelle aussi aux préfets que le déploiement de dispositifs sociaux par l'État doit aussi s'accompagner du « bâton » mobilisé contre les activités d'individus et groupes jugés hostiles à la République :

« Je vous demande de poursuivre l'intensification des actions d'entrave, en associant systématiquement aux cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR) l'ensemble des services de l'État et, en tant que de besoin, les élus locaux. Cette politique d'entrave sera prochainement renforcée par les nouveaux dispositifs prévus par le projet de loi confortant le respect des principes de la République »<sup>57</sup>.

Les élus locaux et notamment les maires sont donc à nouveau évoqués par ce texte. Ils sont à la fois porteurs de ces dispositifs relatifs à la politique de la ville en lien avec l'État permettant de

---

<sup>55</sup> Circulaire N°6280/SG du premier ministre du 24 juin 2021 sur l'égalité des chances dans les quartiers de reconquête républicaine. PJ : Vade-mecum « agir contre les séparatismes en concrétisant la promesse républicaine d'égalité des chances ». [https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir\\_45206/CIRC](https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45206/CIRC)

<sup>56</sup> Assurer la réussite scolaire et éducative, accompagner la transformation urbaine des quartiers et favoriser la mixité sociale, garantir une offre de service républicaine de proximité, développer les actions pour l'égalité des chances, soutenir les engagements des associations pour les valeurs de la République, assurer la présence de professionnels qualifiés au contact des jeunes, agir pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, renforcer la politique de prévention de la délinquance et le lien de confiance police-population, pérenniser les initiatives « vacances apprenantes » et « Quartiers d'été », piloter une politique de résultats par des méthodes renouvelées.

<sup>57</sup> Circulaire N°6280/SG du premier ministre du 24 juin 2021 sur l'égalité des chances dans les quartiers de reconquête républicaine. PJ : Vade-mecum « agir contre les séparatismes en concrétisant la promesse républicaine d'égalité des chances ». [https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir\\_45206/CIRC](https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45206/CIRC)

réaffirmer la « promesse républicaine », mais ils possèdent également divers moyens, notamment sur le plan administratif (ex : attributions ou refus de subventions, contrôles de sécurité ou sanitaires concernant des établissements recevant du public, délivrance ou non de permis de construire et d'urbanisme, etc.) pour compléter les dispositifs de lutte contre l'islamisme radical mis en place aux niveau national et dans les préfectures via les cellules départementales de lutte contre l'islamisme radical (CLIR).

## **5. Le développement des logiques de contractualisation en matière d'échanges d'informations entre l'État et les élus locaux**

Cette volonté du gouvernement de mobiliser les maires à la fois dans l'accompagnement et la prise en charge sociales de personnes mais aussi désormais dans le cadre de la lutte contre l'islamisme au niveau local va se traduire par la mise en œuvre de nouvelles procédures et de nouveaux cadres contractualisés en matière d'échange information entre les services de l'État et les maires. La mobilisation des compétences et ressources des collectivités territoriales par les autorités gouvernementales également le plus souvent s'opérer via la structuration de dynamiques de contractualisation.

Ces dernières sont intervenues notamment pour mieux encadrer l'action des Conseils départementaux au sein des CPRAF, mais également pour renforcer le dispositif de *détection – prise en charge* ainsi que l'implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre d'actions de prévention conduites dans le champ d'intervention de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance. La circulaire du Premier ministre du 13 mai 2016 relative à la prévention de la radicalisation avait déjà proposé un modèle de convention entre le représentant de l'État, l'autorité judiciaire, le Conseil départemental, et le cas échéant, l'ensemble des acteurs composant les cellules préfectorales de suivi. Cette convention type a été proposée aux Conseils départementaux visant notamment à préciser leur rôle lors de la participation de leurs professionnels aux CPRAF coordonnées par les préfets. Il s'agissait ainsi de donner une base formelle à ce nouveau type de coopération dans le champ émergent de la prévention de la radicalisation, mais aussi de rappeler le cadre éthique et déontologique permettant d'éviter que les compétences sociales des départements ne soient volontairement ou involontairement détournées de leurs objectifs d'aide aux jeunes et à leurs familles.

Mais ce travail de contractualisation s'est surtout engagé avec les associations de maires. Le 27 novembre 2015, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) publiait ainsi une note d'information sur la prévention de la radicalisation<sup>58</sup> dans laquelle il rappelait les modalités de recueil et d'exploitation des signalements ainsi que les différents outils mis en place par les services de l'État. À la lecture de cette note, on constate la volonté de l'AMF de mobiliser les maires afin qu'ils collaborent pleinement aux dispositifs mis en place en matière de Prévention de la Radicalisation et notamment aux CPRAF animées par les préfets. On peut lire dans ce document les éléments suivants, certains passages ayant été soulignés en gras par les rédacteurs pour attirer l'attention des maires sur la contribution qui est attendue des élus municipaux ou communautaires.

**Extraits de la note de l'AMF du 27 novembre 2015 : Prévention de la radicalisation (mise à jour le 4 février 2016)**

« Dès réception des informations transmises par la plateforme téléphonique, il leur appartient d'en aviser le procureur de la République. Celui-ci pourra éventuellement, lorsqu'il s'agit de mineurs, envisager la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative. **Avec son accord, le préfet informe le maire de la commune concernée.** »

« Le préfet, en lien avec le procureur de la République, active la cellule de suivi dédiée en mobilisant les services de l'État et les opérateurs concernés (police, gendarmerie, éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse, Pole emploi, mission locale notamment), **les collectivités territoriales (outre le maire concerné, les services sociaux du conseil départemental)**, et le réseau associatif, en particulier les associations intervenant en direction des familles et des jeunes ».

« **La collaboration active des maires, investis de pouvoirs de police et de compétences dans le champ de l'action sociale et médico-sociale et disposant d'une bonne connaissance de leur commune et de ses habitants, aux réunions de la cellule de suivi est de nature à apporter une complémentarité d'action et une cohérence d'ensemble dans le cadre de la prise en compte des situations individuelles sensibles.**

**Il est par ailleurs prévu que l'action des cellules de suivi soit articulée avec celle des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance comme avec celle des équipes de réussite éducative ».**

La formalisation de la collaboration entre le gouvernement et l'AMF va finalement prendre la forme d'une convention sur la prévention de la radicalisation violente signée le 19 mai 2016 à Matignon autour du premier ministre Manuel Valls, entouré du ministre de l'Intérieur (Bernard Cazeneuve) et du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (Patrick Kaner). L'AMF était représentée par

<sup>58</sup>Note de l'AMF du 27 novembre 2015 : Prévention de la radicalisation (mise à jour le 4 février 2016).

son président François Baroin, accompagné par une délégation du bureau de l'association (André Laignel, Stéphane Beaudet, Hervé Marseille, François Pupponi). Cette convention reprend les différents outils développés par le gouvernement depuis 2014. Sont ainsi abordées différentes questions : mobilisation des communes et intercommunalités pour développer de bonnes pratiques et les diffuser, renforcement du partenariat État/Collectivités pour que les politiques locales puissent intervenir en complément de l'action engagée par l'État, formation des élus et des agents publics communaux et intercommunaux, mise à disposition des outils et procédures liés à la détection et au signalement des cas de radicalisation, explications sur les modalités d'information des maires par les services de l'État et association de leurs services aux CPRAF, mobilisation des dispositifs politique de la ville et prévention de la délinquance, modalités de financement des actions.

D'autres conventions assez proches de celle-ci ont été adoptées telles que la convention entre l'État et France urbaine « pour lutter contre les dérives radicales violentes » (signée le 7 juillet 2016) ou encore celle signée avec l'association Ville et banlieue « pour la prévention des dérives fondamentalistes dans les quartiers prioritaires » (signée le 6 septembre 2016).

Néanmoins, en dépit du déploiement de ces nouvelles conventions, la politisation progressive des débats sur les questions de terrorisme a fait surgir la demande de certains maires de disposer de la liste des personnes suivies pour radicalisation dans leur commune. Certains présidents de région ont également demandé au gouvernement la liste des lycéens suivis pour radicalisation. La demande des élus locaux s'est souvent concentrée sur l'accès aux « fiches S » ou encore à la liste des personnes inscrites au sein du fichier des personnes surveillées pour radicalisation terroriste (FSPRT). Devant ces demandes récurrentes, mais aussi avec la volonté de mieux associer les élus (notamment les maires et présidents de conseils départementaux) aux politiques de prévention de la radicalisation, le cadre d'information des élus locaux a été progressivement précisé. La politisation des débats sur l'accès aux « fiches S » a néanmoins conduit le ministère de l'Intérieur à faire preuve de pédagogie en expliquant à la fois ce qu'est la « fiche S », quels sont ses modes d'utilisation et quel est leur intérêt. Ces démarches se sont traduites par la rédaction d'un rapport parlementaire en 2018 qui synthétise assez bien la variété des demandes adressées au gouvernement en général et au ministère de l'intérieur en particulier :

« Depuis plusieurs années, certains maires demandent à être informés de l'identité des personnes fichées S résidant ou travaillant sur leur commune. Cette demande prend plusieurs formes : certains demandent un accès direct au « fichier », d'autres exigent la transmission de la « liste » des personnes résidant faisant l'objet d'une fiche S, etc. Différentes justifications sont évoquées : éviter d'employer,

en tant qu'agents municipaux, des personnes radicalisées ; être informé de la présence des personnes « dangereuses » sur le territoire de sa collectivité pour les « empêcher » d'être en contact avec le public ; s'appuyer sur cette inscription au fichier pour « expulser » les personnes concernées de leur éventuel logement social, voire de la commune ; assurer la sécurité des administrés. Cette information permettrait, selon les élus ayant formulé cette demande, de mettre en place une surveillance renforcée notamment avec les policiers municipaux ou une prise en charge adaptée de prévention de la radicalisation, avec l'aide des services sociaux. Ces demandes traduisent ainsi la prégnance du mythe de la dangerosité de toutes les personnes fichées S et de l'association d'idées, qui semble désormais malheureusement durable, entre « radicalisation islamiste » et « fiche S ». »<sup>59</sup>

Ces demandes des maires ont parfois été relayées par les parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Pour légitimes qu'elles puissent paraître, elles posent néanmoins de très nombreuses difficultés à la fois en termes de sécurité des données personnelles et de libertés publiques (alors souvent qu'aucune infraction ne concerne l'individu), mais aussi de risque d'alerte des personnes surveillées (alors que la collecte du renseignement administratif ou judiciaire doit s'effectuer dans la plus grande discrétion), ou encore de stigmatisation des personnes, voire de troubles potentiels à l'ordre public. En dépit de ces débats politiques qui ont pu prendre ponctuellement un tour un peu rugueux, de nombreux échanges plus informels ont pourtant lieu entre les préfets et les maires sur ces questions dans une grande discrétion. Certains maires ou leurs services ont ainsi pu être associés aux CPRAF sous la coordination du préfet, donc avoir accès à certaines informations confidentielles dans ce cadre sécurisé. Quant aux personnes dont le profil est plus inquiétant pour la sécurité nationale, les informations les concernant demeurent néanmoins restreintes à l'activité des services spécialisés.

Pour autant, devant ces formes répétées de pression politique, le Président de la République, Emmanuel Macron, a ouvert une brèche dans un discours du 22 mai 2018, en évoquant la mise en place d'un « protocole très clair » d'échange entre les préfets et les maires autour des personnes recensées au fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Cette indication laissait la porte ouverte à l'établissement de nouveaux modes de coordination entre les préfets et les maires concernant la transmission d'informations relatives aux personnes suivies pour radicalisation sur les territoires communaux. Ce cadre s'est concrétisé par la diffusion d'une circulaire qui, sans donner un accès en l'état aux fiches S ou au FSPRT aux élus locaux, cherche à améliorer le cadre de coopération entre les préfets et les maires.

---

<sup>59</sup> Rapport d'information (2018) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S. <http://www.senat.fr/rap/r18-219/r18-2191.pdf>

Cette volonté d'associer davantage les maires à certains échanges d'informations a été reprise par le Premier ministre, Édouard Philippe, lors de la présentation du nouveau Plan d'action contre le terrorisme (PART) au siège de la DGSI à Levallois-Perret, le vendredi 13 juillet 2018. Dans son discours, le Premier ministre indique :

« Nous veillerons aussi à associer les maires à ce travail de prévention. Dans le cadre de conventions entre le préfet, le procureur et les maires, des informations à caractère confidentiel peuvent être échangées afin que chacun puisse contribuer à abaisser le niveau de menaces et à améliorer la détection des signaux de terrain. »

Certes, la convention-cadre de partenariat signée entre l'État et l'AMF du 19 mai 2016 prévoyait déjà qu'« avec l'accord du procureur de la République, le préfet peut informer le maire des situations de radicalisation concernant le territoire de sa commune ». Cette convention a proposé un premier cadre de travail, sans néanmoins que cette information soit nécessairement systématique. Ses dispositions sont néanmoins restées assez générales et leur mise en œuvre est finalement restée assez limitée. Elle est toutefois venue donner un premier cadre formalisé à des échanges existants et très personnalisés entre certains préfets et certains maires sur la base de rapports de confiance réciproques construits sur le plan local. C'est finalement une instruction relative à la mise en œuvre d'un dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la radicalisation violente du 13 novembre 2018, signée par le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, qui va apporter un certain nombre de précisions plus opérationnelles à ce cadre général. Dans son communiqué de presse, le ministère de l'Intérieur évoque un « dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la radicalisation violente » :

« Conformément aux annonces du Président de la République en mai dernier, Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, a signé ce jour une circulaire renforçant les échanges entre les préfets et les maires en matière de radicalisation. Répondant à une attente exprimée de longue date par les maires, cette circulaire prévoit que les préfets informeront les maires qui en font la demande sur l'état général de la menace sur le territoire de leur commune. Elle prévoit en outre la désignation, au sein des services de l'État, d'interlocuteurs de proximité pour permettre aux maires de signaler, en temps réel, une situation de radicalisation présumée, et garantit aux maires un retour systématique sur les signalements qu'ils effectuent. Enfin, elle autorise le préfet, dans certaines situations, à transmettre personnellement au maire des informations confidentielles nominatives, par exemple pour attirer son attention sur le profil d'un employé municipal présentant un risque de radicalisation, ou encore sur les risques associés au subventionnement d'une association ou d'un commerce. Pour garantir la confidentialité des échanges ainsi que celle du travail des services de police, de gendarmerie et de renseignement, une charte sera signée entre le préfet, le maire et le procureur de la République. Pour le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, « la politique de prévention de la radicalisation repose sur la mobilisation de tous, pour mieux déceler les signaux faibles. Les maires sont, aux côtés de

l'État, des acteurs essentiels de cette politique. Grâce à cette circulaire, les maires seront mieux informés, et les Français mieux protégés ». »<sup>60</sup>.

En dépit de ces avancées, le texte précis de la circulaire indique que « le renforcement de ces échanges ne doit pas cependant conduire à systématiser la transmission d'informations nominatives confidentielles pour l'ensemble des suivis opérés par les services de police, de gendarmerie, ou de renseignement, afin de ne pas perturber les enquêtes judiciaires en cours, de ne pas nuire à la confidentialité des actions de renseignement, ou de ne pas stigmatiser les individus signalés ». Ces différents points sont particulièrement importants et la circulaire ne prône donc pas une information nominative systématique des maires concernant toutes les personnes qui peuvent être suivies sur le plan territorial par les services de renseignement ou d'enquête. Elle distingue ainsi deux types d'informations spécifiques donnant lieu à des procédures distinctes : (1) les informations de nature générale relatives à l'état de la menace ; (2) les informations à caractère confidentiel et nominatif.

(1) Concernant les informations de nature générale la circulaire Castaner prévoit que le maire est désormais « fondé à disposer d'une information régulièrement actualisée sur l'état de la menace terroriste sur le territoire de sa commune ». Ces informations, « sauf exception », doivent être délivrées par le préfet ou par un membre du corps préfectoral désigné par lui. Ces dispositions cherchent donc à éviter qu'elles ne s'effectuent par différents canaux de communication en privilégiant le canal de la relation maire-préfet. Le préfet doit définir « les modalités de cette information en fonction des enjeux propres à chaque commune ». Cette information ne concerne en outre que les maires qui le souhaitent, ce qui laisse entendre qu'elle ne pourra intervenir que si le maire sollicite le préfet. Ce ne sont donc pas a priori les autorités de l'État qui solliciteront les maires. Dès lors, ces dispositions ne prévoient pas d'information systématique, prévoyant que certains maires peuvent considérer que ces enjeux sont de nature purement régaliennne et que, pour les raisons précédemment évoquées, ils n'ont pas à être informés par le préfet. Pour les maires qui souhaitent obtenir des informations, il faut donc qu'ils en fassent la demande. La circulaire prévoit que l'information délivrée par le préfet soit « actualisée régulièrement, au moins deux fois par an, et autant que nécessaire si la situation le justifie ». La forme que doit prendre la transmission de cette information est laissée à la libre appréciation des acteurs (ex : réunion restreinte du

---

<sup>60</sup> Communiqué de presse du ministre de l'Intérieur du 13 novembre 2018 : Dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la radicalisation violente.



CLSPD/CISPD, rencontre bilatérale, réunion avec des communes présentant des problématiques identiques, etc.). De même, le périmètre de l'information porte « prioritairement sur l'état général de la menace, mais également, par exemple, sur l'influence néfaste d'un lieu de culte, d'une structure commerciale ou associative ou encore sur les questions de scolarisation, notamment au sein d'établissements privés hors contrat ou de scolarisation à domicile ». En revanche, la circulaire indique que « les informations couvertes par le secret de la défense nationale ainsi que celles susceptibles de porter atteinte au secret de l'enquête sont exclues du champ d'application de l'instruction et ne peuvent pas faire l'objet d'une transmission aux maires ». Il peut y avoir une forme de contradiction entre cette volonté d'ouverture et en même temps l'impossibilité de transmettre des informations qui seraient couvertes par le secret de la défense nationale ou celui de l'enquête judiciaire. De fait, si la menace est réelle, elle va concrètement limiter l'accès à l'information des maires, ce qui ne manquera pas d'engendrer certaines frustrations par rapport aux promesses offertes par une lecture rapide et superficielles des dispositions de la circulaire.

(2) En ce qui concerne les échanges à caractère confidentiel, la circulaire prévoit également de les accroître « dans les cas où le maire a en connaître au regard de ses missions ». Néanmoins elle reprend la doctrine selon laquelle « le maire ne peut avoir un accès direct aux informations contenues » dans le FSPRT ou le Fichier des Personnes Recherchées (les fiches S). Elle laisse en revanche au préfet la possibilité de fournir cette information sur une base discrétionnaire. Comme l'indique le texte : « une information nominative confidentielle ne pourra être fournie qu'à (son) initiative. ». De plus, cet échange d'information à caractère confidentiel, réalisé à l'initiative du préfet, vise un certain nombre de situations précisément déterminées :

A / D'une part, garantir aux maires un « retour succinct » sur les signalements qu'ils effectuent, notamment quant à leur prise en compte effective. Dans cette perspective, la circulaire incite les maires (considérés ici encore comme « capteurs importants de signaux faibles de radicalisation ») à faire part « sans délai » de toute information utile au suivi d'un individu ou d'une structure. En retour, le préfet doit « désigner, au sein des services de l'État, un interlocuteur de proximité (police, gendarmerie, cellule préfectorale de prévention de la radicalisation) qui sera systématiquement désigné pour permettre aux maires de signaler en temps réel une situation de radicalisation présumée ». L'enjeu est ainsi tout simplement d'inciter les maires à opérer des signalements en leur garantissant de bénéficier d'un retour information sur les éléments qu'ils auraient pu transmettre aux autorités de l'État. Deux situations sont alors prévues : 1/ Lorsque la situation signalée relevé

du « bas du spectre » et qu'elle est orientée pour traitement vers la CPRAF, la circulaire prévoit qu'« un représentant identifié de la commune devra être convié à cette instance pour examiner les modalités de la situation ». 2/ Mais si le cas relève d'une prise en compte par un service de renseignement ou donne lieu à judiciarisation, « le maire doit, sauf exception, en être informé sans que la nature ni les modalités du suivi ne lui soient communiquées ». Le contenu du retour apparaît dès lors plus limité. La circulaire n'exclut cependant pas que « le maire pourra être informé de l'évolution de ce suivi, selon une temporalité et des modalités que le préfet devra définir en lien avec le procureur de la République et le service menant ». Il laisse donc une marge importante au préfet et au procureur quant aux modalités concrètes pour effectuer ce retour d'information aux élus. En outre, celui-ci ne pourra être réalisé que dans le cadre d'un groupe de travail restreint du CLSPD/ CISPDP qui seul permet un échange d'informations confidentielles dans un cadre légal.

B/ D'autre part, des informations nominatives et confidentielles peuvent être transmises par les préfets aux maires dans le cadre de la prise en charge sociale par les collectivités locales des individus en voie de radicalisation relevant du « bas du spectre ». Il s'agit ici de renforcer la présence et l'implication des maires au sein des CPRAF. Les maires ont, pour différentes raisons, été diversement associés au travail des cellules préfectorales qui suppose, selon les termes de la circulaire, d'assurer une mobilisation plus systématique « des ressources socio-éducatives ou socio-médicales de nature à assurer la prise en charge des personnes en voie de radicalisation et de leurs familles ». Ici encore, le texte souligne que « cette prise en charge devra de préférence être recherchée sur les territoires qui le nécessitent, dans le cadre des groupes restreints des CLSPD/CISPDP qui permettent l'échange d'informations confidentielles ». Néanmoins, la CPRAF demeure toujours la seule instance globale de pilotage relative à la prise en charge.

C/ Enfin, en troisième place, le texte prévoit l'information ponctuelle du maire concernant des situations individuelles dont il à *connaître* dans le cadre de ses prérogatives. Dans cette situation, le préfet est « invité à informer personnellement le maire ». La circulaire évoque les différents cas pour lesquels la transmission d'informations nominatives est possible : profil de l'un de ses employés ; risques associés au subventionnement d'une association ou au fonctionnement d'un commerce ; risques associés à la mise à disposition de locaux par la collectivité ; questions pouvant justifier un contrôle du maire dans le cadre de ses compétences.

Alors que, dans le cas de la délivrance d'une information générale, c'est le maire qui doit explicitement se rapprocher du préfet, dans le cas de la délivrance d'une information à caractère confidentiel, c'est au préfet d'informer « personnellement » le maire. On constate ainsi que cette information nominative recouvre une série de situations assez diverses qui couvrent le risque de recrutement de personnel ou de maintien dans l'emploi d'agents publics radicalisés ou engagés dans ce processus, jusqu'au financement direct ou indirect d'associations qui opèrent sur le territoire communal, en passant par l'activité de certains commerces. Cette transmission d'information doit, selon le texte de la circulaire, être accompagnée d'une « recommandation au maire » concernant la suite à donner au signalement. Le maire peut en effet, dans le cadre de ses compétences recruter ou muter un agent municipal, accorder ou refuser des subventions à des associations, mettre à disposition des locaux municipaux, avoir à opérer des contrôles sanitaires au sein de certains commerces ou encore les contrôler pour s'assurer de leur conformité en termes de respect de la réglementation incendie, etc. Par la mise en œuvre de leurs compétences en matière sociale, de police administrative, d'urbanisme, économique, les élus locaux peuvent entraver l'activité d'individus ou de groupes organisés sous une façade légale. Ils peuvent en cela permettre le développement de leurs activités ou au contraire les entraver. La « recommandation » du préfet permet donc au maire de mieux mettre en œuvre ses compétences en disposant d'une information préalable. Mais le texte de la circulaire va plus loin en évoquant le fait que le préfet peut être « amené à formuler une demande d'action au maire ». Au-delà de la simple recommandation, il s'agit ici d'une incitation à agir. Dans cette circonstance, la circulaire précise que le maire « s'engage à ne révéler ni la nature, ni l'origine de l'information dont il dispose, sauf, le cas échéant, aux autres membres du groupe restreint du CLSPD/CISPD ». Le préfet doit veiller particulièrement à ce que le maire le tienne informé des suites données.

Les élus locaux et notamment les maires, ainsi que les compétences et ressources des collectivités territoriales et notamment des communes et de leurs groupements, sont ainsi mobilisés comme des leviers permettant d'entraver l'activité de certains groupes ou individus sur le plan territorial. Cette mobilisation implique ainsi de structurer des stratégies coordonnées entre préfets et maires, et pour cela que l'État puisse transmettre un certain nombre d'informations utiles, ainsi que des « recommandations » ou encore des « demandes d'action ». Elle implique en outre une forme de révisions des cadres de l'échange d'informations avec la recherche de garanties de la part de l'État que les informations nominatives sensibles qu'il pourrait transmettre ne soient pas diffusées ou utilisées dans une perspective autre que celle qui ont présidé à leur transmission. D'un point de vue

général, la circulaire prévoit ainsi que ces échanges d'informations nominatives confidentielles (contrairement à l'échange d'information régulier sur l'état de la menace dans la commune) doivent répondre à plusieurs conditions :

La première condition consiste dans le fait que le maire puisse « avoir à en connaître ». Cette notion, utilisée dans le monde du renseignement, souligne qu'une information confidentielle ne doit être partagée que de manière limitée, en fonction des besoins d'information de l'acteur en jeu. Elle renvoie à un principe de cloisonnement de l'information. Le fait que cette notion soit aujourd'hui appliquée au maire implique qu'il est aujourd'hui considéré comme un acteur (certes mineur) du renseignement sur le plan territorial. En effet, le maire est, par sa position de proximité et son ancrage local, dans une position de connaissance du terrain municipal et de ses acteurs. Comme l'indique d'ailleurs la circulaire, il a la capacité de « mieux déceler les signaux faibles de radicalisation » en tant que « capteur de terrain ». Mais il ne s'agit plus seulement pour le maire de transmettre aux services de l'État des informations dont il aurait pu avoir connaissance dans le cadre de son activité. Il peut désormais avoir accès à certaines formes d'information circonscrites par ce « besoin d'en connaître », donc de disposer de certains éléments d'information strictement nécessaire à la mise en œuvre de son action. Cela implique donc que l'accès à l'information demeure malgré tout limité et certains de nombreux élus ressentiront sans doute certaines frustrations à disposer ainsi d'une information fragmentaire. Il ne s'agit pas tellement, en soi, d'une défiance à leur encontre, mais plutôt le résultat de la mise en œuvre concrète de cette doctrine plus large du « besoin d'en connaître » au sein du monde du renseignement qui cloisonne la transmission d'information.

La deuxième condition est d'obtenir le double accord préalable du chef de service de police, de gendarmerie ou de renseignement « menant », d'une part, du procureur de la République territorialement compétent, d'autre part. En référence aux développements précédents, il s'agit pour les acteurs judiciaires et du renseignement de s'assurer que la transmission d'information n'est pas susceptible d'affecter un travail d'investigation (administratif ou judiciaire) en cours.

La troisième condition est que cet échange d'informations nominatives confidentielles doit être effectué sur la base d'une « charte de confidentialité » dont un modèle est joint dans la circulaire. Celle-ci doit être signée à la fois par le maire, le préfet de département, mais aussi par le procureur de la République. La circulaire précise que « tout manquement à la clause de confidentialité pourra conduire à l'interruption de l'échange d'informations ».

Ces nouvelles modalités de transmission d'informations confidentielles portent ainsi sur la grande variété du spectre qui va de la question du suivi de jeunes en prévention primaire ou secondaires jusqu'à celle de la lutte contre l'islamisme et le séparatisme. Par une circulaire du 27 novembre 2019 relative à la lutte contre l'islamisme et contre les différentes atteintes aux principes républicains, le ministre de l'intérieur Christophe Castaner encourageait ainsi les préfets à mobiliser les maires non plus seulement sur les enjeux de radicalisation au sens strict mais également en matière de détection et d'action en matière de lutte contre le séparatisme et le communautarisme. Il se félicitait de l'accueil qui a été fait aux nouvelles modalités de contractualisation en matière d'échanges d'informations entre l'État et les maires et demandait ainsi aux préfets d'encourager la signature de chartes sur le plan local avec les maires.

« La circulaire INTK1826096J du 13 novembre 2018 a reçu un accueil favorable des élus. Il convient de poursuivre sa mise en œuvre, notamment par la signature de chartes de confidentialité dans le territoire le nécessitant (copie devant être adressée conjointement à l'UCLAT et au CIPDR) »

« Au-delà de cette disposition, vous vous assurez que les principales collectivités de votre département disposent de référents formés et identifiés. Vous veillerez également à ce que les personnels des collectivités territoriales, en particulier ceux qui exercent des fonctions en contact avec le public soient sensibilisés aux questions de radicalisation »<sup>61</sup>.

Au début de l'année 2020, 155 chartes avaient été signées pour 276 communes dans 40 départements<sup>62</sup>. Ces avancées formelles demeurent néanmoins conditionnées par la structuration de fortes relations de confiance entre les maires et les préfets au niveau territorial. Et, même dans ce cadre, on constate que ces nouvelles modalités d'échange d'information demeurent conditionnées par de multiples contraintes et limites lorsqu'il s'agit de délivrer des éléments nominatifs et qu'elles ne s'appliqueront pas aux individus perçus comme relevant du « haut du spectre » de la radicalisation. On constate néanmoins qu'émerge dans le cadre de ces contractualisations entre les maires et l'État l'idée que les maires pourraient *avoir besoin d'en connaître* pour exercer leurs compétences au niveau municipal, et que cette ouverture se traduit également par de nouveaux engagements, tels que celui de jouer le rôle de « capteur » de terrain, voire de mobiliser leurs compétences pour agir dans le cadre des stratégies locales menées par l'État (ex :

---

<sup>61</sup> Circulaire intK1929709J du ministre de l'Intérieur du 27 novembre 2019. Lutte contre l'islamisme et contre les différentes atteintes aux principes républicains.

<sup>62</sup> Question n°24821 de M. Nicolas Forissier (les Républicains – Indre) <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-24821QE.htm>

faire procéder à des contrôles relatifs à la sécurité incendie de certains établissements en vue de les fermer, ne pas attribuer telle ou telle subvention, etc.). On constate que la justification avancée concernant les échanges d'informations confidentielles et nominatives ne s'inscrit pas explicitement dans l'objectif de prise en charge individuelle de jeunes en voie de radicalisation, ni dans celui du déploiement d'actions de prévention primaire tels que le proposent davantage les cadres d'intervention en matière de politique de la ville. Ce « dialogue renforcé » touche ainsi à diverses questions en matière d'ordre public et sont davantage en lien direct avec des interventions sur la structuration du milieu radical local et la nécessité d'en entraver le développement, notamment par la mobilisation des compétences municipales.

## **6. Un encastrement au sein des politiques locales et dispositifs locaux ou intercommunaux de de prévention de la délinquance ?**

L'ensemble de ces nouvelles coopérations, qu'elles concernent la prévention primaire au sein de la politique de la ville, la prise en charge de publics vulnérables ou en voie de radicalisation au sein des CPRAF, ou encore l'échange d'informations en vue de lutter contre l'islamisme et le séparatisme, ont nécessité la structuration de diverses formes de relations contractualisées entre l'État et les collectivités territoriales (ex : contrats de ville, chartes de participation aux CPRAF, chartes de confidentialités, etc.). Mais, cette question de la prévention de la radicalisation s'est aussi imposée en intégrant le champ des politiques et dispositifs locaux de prévention de la délinquance<sup>63</sup>, en impliquant un reformatage des missions de ces instances partenariales qui ont désormais potentiellement compétentes en la matière. Et plus récemment, cette thématique va également intégrer les outils contractuels en matière de sécurité locale que l'État entend déployer vis-à-vis des communes, avec l'instrument des « contrats de sécurité intégrée ».

Le gouvernement a donc d'abord révisé le code de la sécurité intérieure pour que la prévention de la radicalisation devienne un domaine d'action possible des Conseils Locaux ou Intercommunaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD et CISPDP). La nouvelle rédaction de

---

<sup>63</sup> Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, les maires ont la compétence, au titre du code de la sécurité intérieure, d'animer et de coordonner la prévention de la délinquance sur le territoire de leur commune. Ils peuvent et doivent selon diverses modalités s'appuyer sur la mise en place d'un conseil local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPDP) afin de réunir et coordonner l'action des partenaires locaux (dont le préfet et le procureur de la République et le président du Conseil départemental qui en sont membre de droit).

l'article D.132-7 du CSI<sup>64</sup> opérée en 2016 prévoit ainsi : qu'« en fonction de la situation locale, les compétences du CLSPD peuvent s'entendre aux actions de prévention de la radicalisation définies conjointement avec le représentant de l'État ». Ces instances peuvent ainsi désormais être désignées sous les appellations de : « CLSPD-R » ou « CISPDR », l'ajout du « R » indiquant l'extension du champ de compétence des instances locales de prévention de la délinquance aux enjeux de prévention de la radicalisation. Cette transformation du mandat des CLSPD / CISPDR s'inscrit dans le cadre d'une dynamique nationale qui, entre 2016 et 2020, va progressivement faire entrer la problématique de la radicalisation dans le champ de la prévention de la délinquance. Le pilotage des stratégies nationales de prévention de la radicalisation et celles déployées en matière de prévention de la délinquance est d'ailleurs confié au même organe de l'État, le Secrétariat General de Prévention de la Délinquance (SGCIPDR). Ce dernier sera lui-même rebaptisé en 2016 en tant que Secrétariat General de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (SGCIPDR-R) et l'instrument financier qu'il gère en tant que Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (FIPDR-R). Au niveau territorial, les préfets peuvent également réunir notamment le Conseil départemental de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

Ce processus d'encastrement de la prévention de la radicalisation au sein des dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance est également confirmé par la mesure n°21 du Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) de 2018 qui incite les collectivités territoriales à désigner en leur sein des référents identifiés pour renforcer la *détection-prise en charge* et permettre une intensification des échanges d'information :

Mesure 21 - En fonction de la situation locale, inciter les collectivités territoriales à nommer des référents (élus et/ ou coordonnateurs de conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance - CLSPDR/ CISPDR) afin de renforcer et sécuriser l'échange d'informations avec les CPRAF et améliorer les dispositifs de détection, de signalement et de prise en charge des personnes radicalisées.

Et, lors du Conseil interministériel de prévention de la délinquance (CIPDR) du 11 avril 2019 à Strasbourg, le Premier ministre Édouard Philippe avait également annoncé l'introduction d'un nouvel objectif au sein de du PNPR : celui d'intégrer la prévention de la radicalisation dans le champ de la prévention de la délinquance :

---

<sup>64</sup> Modifié par Décret n°2016-553 du 6 mai 2016 - art. 10.

« Intégrer la prévention de la radicalisation dans la prévention de la délinquance. Cet axe vise à « traiter aussi en amont des jeunes délinquants susceptibles d'évoluer vers la radicalisation avec des mesures ciblées »<sup>65</sup>.

Ce processus explicitement affiché lors de ce CIPDR était finalement déjà assez largement engagé, mais va se traduire plus concrètement dans l'adoption de la nouvelle Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024. Celle-ci est d'ailleurs présentée avec un grand retard par le gouvernement puisqu'elle était attendue depuis 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 d'une formalisation stratégique distincte et autonome avec l'adoption d'un PNPR du 23 février 2018 et des plans précédents. 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 la période 2014-2019. L'actualisation des objectifs du PNPR au cours du Conseil Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR) du 11 avril 2019 laissait néanmoins entrevoir la volonté gouvernementale de faire converger les deux politiques publiques.

La nouvelle Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024, s'appuie sur 40 mesures organisées autour de 4 grands axes. Elle intègre quelques d'objectifs en matière de prévention de la radicalisation mais, paradoxalement, sans néanmoins en faire un axe central et prépondérant. Au contraire, cet enjeu est plutôt fondu au sein d'objectifs plus larges. Par exemple, la mesure n°3 évoque 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 particulière : elle est mise dans un rapport d'équivalence avec d'autres types de phénomènes de délinquance auxquels peuvent être exposés les publics jeunes (trafic de stupéfiants, cyber délinquance, proxénétisme, etc.). La thématique de la radicalisation est aussi intégrée dans une réflexion plus globale sur les risques « cyber », en laissant penser que les enjeux se situent 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, pour sa part, intégrée dans des outils préexistants de traitement des situations individuelles en matière de prévention secondaire de la

---

<sup>65</sup> Conseil interministériel de prévention de la délinquance (CIPDR) du 11 avril 2019 à Strasbourg



délinquance. 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 remobilisation de certaines instances de gouvernance, Mais la stratégie 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 priorité.

De ce point de vue, la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance normalise cette question de la « radicalisation » : si elle ne disparaît pas de l'agenda politique et institutionnel, elle est néanmoins ramenée à une place beaucoup plus modeste, alors qu'elle avait littéralement envahi l'espace de la réflexion institutionnelle entre 2014 et 2019. Il convient d'observer attentivement comment va évoluer, dans les années à venir, le cadrage de cette politique publique de prévention de la radicalisation en lien ou non avec ces politiques de prévention de la délinquance, et comment les deux secteurs vont ou non coexister ou s'articuler. L'une des hypothèses est qu'elle fusionne progressivement dans le cadre d'une politique plus générale de prévention de la délinquance. C'est l'objectif que semblait afficher explicitement le Premier ministre Édouard Philippe lors du CIPDR du 11 avril 2019 à Strasbourg. Une autre hypothèse est qu'elle demeure relativement autonome. Si on assiste à certaines formes de convergence et de rapprochement entre les politiques traditionnelles de prévention de la délinquance et celles dédiées à la prévention de la radicalisation, on ne constate cependant pas à l'heure actuelle une fusion entre les deux. Un indice est donné par la circulaire cadre pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022<sup>66</sup>. 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) et pensées en termes de « continuum », elles demeurent néanmoins toujours appréhendées de façon relativement distincte. Si bien que la politique de prévention de la radicalisation ne semble pas seulement, en tout cas à moyen terme, être totalement soluble dans une politique plus générale de

---

<sup>66</sup> Circulaire cadre INTA2006736C pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022 [https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-05\\_CirculaireFIPD2020-2022\\_INTA2006736C.pdf](https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-05_CirculaireFIPD2020-2022_INTA2006736C.pdf)

prévention de la délinquance. Elles relèvent toujours aujourd'hui de deux documents de cadrage distincts au niveau national même si elles sont principalement mises en œuvre par les mêmes acteurs sur le plan national et territorial.

Une autre hypothèse, qui n'est pas concurrente des précédentes, est qu'elle se transforme en élargissant son champ d'action en amont des processus de radicalisation violente pour prendre en compte certaines autres formes de « pré-radicalisation ». C'est ce qui semble apparaître lorsque l'on observe l'intense travail institutionnel produit au niveau gouvernemental entre 2018 et 2021. Alors que la période 2014-2018 était centrée autour du triptyque « détection – signalement – prise en charge », la séquence qui s'est amorcée depuis le Plan National de Prévention de la Radicalisation du 23 février 2018 s'est traduite par une volonté de cibler divers phénomènes davantage considérés comme précurseurs de cette radicalisation violente (ex : la propagande en ligne, la scolarisation dans des établissements scolaires non homologués par l'État, le prosélytisme de mouvements religieux fondamentalistes, etc.), avec un focus mis sur la lutte contre l'islamisme, le repli communautaire et le séparatisme, la défense des valeurs de la République. Néanmoins, il apparaît que les politiques et dispositifs de prévention de la radicalisation continuent de conserver également une autonomie par rapport à la structuration de ce nouveau champ de l'action publique relatif à la laïcité et à la défense des valeurs républicaines. C'est en tout cas une forme d'autonomie que le ministre de l'Intérieur Christophe Castaner a défendue devant les préfets en novembre 2019 en indiquant par instruction concomitante que :

« La lutte contre l'islamisme et le repli communautaire constitue un nouvel axe de votre action qui ne saurait pour autant se substituer à l'action de lutte contre la radicalisation engagée depuis 2014 et qui nécessite votre plein engagement »<sup>67</sup>

En outre, les instructions de la circulaire cadre pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022 laisse également envisager la conservation d'une forme d'autonomie. Celle-ci intègre désormais « la lutte contre l'islamisme et le repli communautaire » en tant qu'objectif spécifique.

On peut donc établir que les politiques de prévention de la radicalisation se trouvent aujourd'hui partiellement articulées aux politiques de prévention de la délinquance d'une part et prolongées par de nouvelles politiques menées dans le champ des valeurs républicaines et de la lutte contre

---

<sup>67</sup> Circulaire intK1929709J du ministre de l'Intérieur du 27 novembre 2019. Lutte contre l'islamisme et contre les différentes atteintes aux principes républicains.

l'islamisme et le séparatisme. Ces transformations sont à mettre en relation avec la perception des autorités publique d'une moindre pression sécuritaire liée à la « menace exogène », au tarissement des départs de combattants étrangers français vers le territoire irako-syrien, et à une volonté nouvelle d'entraver, sur le territoire national, l'action d'acteurs jugés prosélytes et alimentant les processus de radicalisation juvénile, en mobilisant une palette d'instruments allant de la prévention primaire jusqu'à une action d'entrave ou de répression sur les plans administratif et judiciaire.

La déclinaison territoriale de ces nouvelles articulations se fera ainsi par l'intermédiaire des outils existants dont les CLSPD et CISPDP qui sont perçus comme les espaces partenariaux sans doute les plus adaptés, tant au niveau de l'impulsion de projets de prévention primaire, de suivi de situations dans le cadre de la mise en œuvre de solutions d'accompagnement en termes de prévention secondaire (sur mandat des CPRAF), mais aussi potentiellement en termes d'échanges d'informations confidentielles voire d'élaboration de stratégies de protection des populations.

Le cadre unique des contrats de ville possédait en effet diverses limitations juridiques et opérationnelles qui ont tendu à en limiter l'intérêt. Le cadre institutionnel des CLSPD et CISPDP était pour sa part plus indiqué pour plusieurs raisons. D'abord, l'inscription de la question de la radicalisation au sein des contrats de ville a pu faire craindre à leurs acteurs que ne se développent des formes d'amalgame entre « quartiers » et « radicalisation », sur fonds de débats médiatiques et politiques parfois houleux. Les représentants des professionnels de la politique de la ville avaient d'ailleurs rapidement proposé que cette thématique puisse être davantage prise en considération au niveau des CLSPD plutôt qu'au niveau des différentes instances de pilotage et groupes de travail au sein des contrats de ville :

« Il nous semblerait judicieux d'adosser les plans de prévention de la radicalisation aux Conseils intercommunaux (ou locaux) de sécurité et de prévention de la délinquance. Ces espaces de travail partenariaux disposent en effet d'un cadre et d'une expérience d'échanges permettant de « croiser » les logiques éducatives, sociales et répressives. Ils ont d'ailleurs vocation à intervenir sur des territoires plus larges que les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville »<sup>68</sup>.

Les instances et espaces que constituent les CLSPD et CISPDP permettent en effet de travailler à partir de logiques territorialisées (donc avec la possibilité de prendre plus spécifiquement en compte la question des territoires prioritaires) mais tout en s'inscrivant néanmoins dans un modèle de

---

<sup>68</sup> IRDSU, L'apport de la politique de la ville à l'effort collectif de prévention et de lutte contre la radicalisation, 2 mai 2017. <http://www.irdsu.net/wp-content/uploads/2017/05/Note-IRDSU-Lutte-contre-la-radicalisation-mai-2017.pdf>

gouvernance communal et intercommunal territorialement plus large et donc moins susceptible de produire des effets de stigmatisation des quartiers prioritaires. En outre, l'articulation entre instances des CLSPD et CISPDP est généralement stabilisée au niveau local, le volet « prévention de la délinquance » au sein des contrats de ville étant la plupart du temps porté ou co-animé en lien avec ces dispositifs. Ces éléments d'articulation entre les contrats de vie et les dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance avaient été pris en compte dès 2015 par les gouvernements successifs. Ainsi, lorsque la demande a été réalisée auprès des collectivités territoriales qu'elles intègrent un protocole dédié à la prévention de la radicalisation au sein des contrats de ville, la possibilité d'assurer leur articulation avec le champ de la prévention de la délinquance et de ses instances locales étaient rendues tout à fait possibles voire préconisées.

Le cadre de référence relatif à la mise en place d'une annexe prévention de la radicalisation aux contrats de ville prévoyait en outre la mise en place d'un « groupe opérationnel » qui n'avait pas vocation à se substituer à la cellule départementale du préfet qui demeurait en effet le pivot de la prévention de la radicalisation, et avec lequel les collectivités territoriales avaient vocation à développer des actions préventives et, le cas échéant, à mettre en œuvre un accompagnement social de proximité. Le rôle de ce groupe opérationnel, préconisé dans le cadre du contrat de ville, ne pouvait donc permettre que de structurer une démarche locale de repérage de la radicalisation et de prise en charge sur la base des orientations de la CPRAF. De même, le cadre trop large des partenaires et le défaut de sécurisation des échanges au sein de la politique de la ville ne pouvaient pas permettre de structurer un espace de travail opérationnel, sauf en matière de prévention générale primaire ne nécessitant pas d'échanger des informations sur des situations confidentielles précises. C'est pourquoi, ce groupe opérationnel avait davantage de sens à être installé au sein des dispositifs que constituent les CLSPD – CISPDP. En effet, le code de la sécurité intérieure et le code de l'action sociale et des familles permettent la mise en place de « groupes de travail thématiques ou territoriaux » soumis au secret professionnel au sein de ces instances. Ainsi, aux termes des articles L.132-5 et L.132-13 du Code de la sécurité intérieure, « le conseil local [ou intercommunal] de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique. [...] Des informations confidentielles peuvent être échangées dans le cadre de ces groupes. Elles ne peuvent être communiquées à des tiers [...] ». Ces possibilités légales n'existent pas en tant que telles dans le cadre des seules instances de la politique de la ville, ce qui a restreint la possibilité de mise en œuvre d'un travail approfondi sur les enjeux sensibles de la radicalisation.

C'est ce même cadre légal, celui des groupes de travail thématiques ou territoriaux des CLSPD et CISP, que le ministère de l'Intérieur a mobilisé lorsqu'il a proposé la mise en place d'un « dialogue renforcé » entre l'État et les maires en matière de prévention de la radicalisation violente. Dans sa circulaire aux préfets, le ministère rappelait ainsi le cadre juridique dans lequel doivent s'opérer les échanges d'informations, surtout lorsque ces dernières ont un caractère confidentiel et nominatif :

« Dans certaines situations et dans le cadre légal fixé pour les CLSPD/CISP et précisé par la charte de confidentialité annexée, vous êtes invité à informer personnellement le maire, même lorsque ce dernier n'est pas à l'origine du signalement, dès lors que cette information peut être utile à l' élu. La transmission d'informations confidentielles nominatives doit, par exemple, permettre d'appeler l'attention du maire sur : le profil d'un de ses employés, les risques associés au subventionnement d'une association ou au fonctionnement d'un commerce, les risques associés à la mise à disposition de locaux par la collectivité, les questions pouvant justifier un contrôle du maire dans le cadre de ses compétences. Toute transmission d'information devra être accompagnée d'une recommandation au maire quant à la suite à donner au signalement. Pour les cas où vous seriez amené à formuler une demande d'action au maire, celui-ci s'engage à ne révéler ni la nature ni l'origine de l'information dont il dispose, sauf, le cas échéant, aux autres membres du groupe restreint du CLSPD/CISP (cf. charte) »<sup>69</sup>

C'est ainsi que le modèle de charte de confidentialité pour l'échange d'informations en matière de prévention de la radicalisation violente propose d'utiliser la mise en place d'un groupe thématique du CLSPD et CISP conforté par la signature de la charte avec le mode de fonctionnement suivant de cette instance :

« ... pour les informations confidentielles nominatives, au bénéfice exclusif des maires qui ont mis en place un groupe de travail restreint du CLSPD ou du CISP, sous réserve du double accord du chef du service de police ou de gendarmerie chef de file et du procureur de la République.

Le groupe de travail restreint du CLSPD ou du CISP est composé du maire / président de l'EPCI (ou de son représentant désigné parmi les élus de la collectivité concernée), du préfet de département (ou de son représentant) et du procureur de la République territorialement compétent (ou de son représentant). Un représentant du service de police ou de l'unité de gendarmerie territorialement compétent participe aux travaux du groupe restreint.

A titre exceptionnel, avec l'accord de chacun des autres membres, le maire ou président de l'EPCI peut ponctuellement solliciter la présence de personnes qualifiées dont l'audition est de nature à favoriser la compréhension d'une situation. Les personnes ainsi entendues doivent accepter de se soumettre à l'ensemble des règles de confidentialité édictées pour les membres du groupe. Elles apportent leur point de vue sur une situation examinée, mais ne sont pas partie prenante d'une éventuelle décision.

Au sein du groupe de travail, le maire ou président de l'EPCI nomme un référent radicalisation pour préparer et animer les travaux du groupe. Il peut notamment s'agir du coordonnateur du

---

<sup>69</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur INTK1826096J instruction relative à la mise en œuvre d'un dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la radicalisation violente.

CLSPD/CISPD. La définition de l'ordre du jour des réunions est soumise pour accord de chaque membre du groupe.

Certaines municipalités ont ainsi mis en place des cellules municipales d'échange sur la radicalisation (CMER) basées sur cette architecture institutionnelle, notamment une quinzaine dans les Bouches-du-Rhône. Ces CMER se sont structurées de façon assez hétérogène au niveau territorial et constituent potentiellement l'un des nouveaux espaces de travail partenarial au niveau local permettant de coordonner l'action municipale avec les services de l'État. Elles viennent de fait formaliser des relations et des modes de coordination entre préfets et maires, d'abord sur la question de l'accompagnement social mobilisable au niveau local mais aussi concernant les stratégies d'entrave mobilisables pour limiter l'activité de groupes prosélytes.

Si la prévention de la radicalisation a progressivement intégré les contrats de ville ainsi que les structures nationales et locales en matière de prévention de la délinquance, aucune mesure n'était en revanche venue modifier les modalités de conclusion des contrats locaux de sécurité (CLS) et autres stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD) qui constituent, depuis le milieu des années 1990, le socle contractuel du travail partenarial au niveau local entre les maires, les présidents d'EPCI, les préfets et les procureurs de la République. Cela sera chose faite le 9 octobre 2020, lorsque le premier ministre Jean Castex a signé un premier « contrat de sécurité intégrée » à Toulouse pour la période 2020-2026 qui apparaît comme une nouvelle forme de contractualisation des rapports entre l'État et les communes en matière de sécurité locale. Outre les différents chapitres dédiés aux moyens mis en œuvre par l'État et la commune en matière de sécurité quotidienne, celui-ci intègre un chapitre VI relatif à la « lutte contre la radicalisation et le séparatisme »<sup>70</sup>. Ainsi, par ce document signé par le Premier ministre et le maire de la ville, Jean-Luc Moudenc, « l'État s'engage à mener un travail de partage de l'information sur les questions de radicalisation », tout en précisant qu'« une convention sera signée en ce sens avec la mairie de Toulouse » et que « tout partage d'information est cependant soumis au respect d'une charte de confidentialité stricte ». L'État s'engage également à mener « une action renforcée de formation à la prévention de la radicalisation à destination des agents municipaux ». Les engagements de la Mairie de Toulouse en la matière sont quant-à-eux formulés de la manière suivante :

---

<sup>70</sup> [https://www.toulouse.fr/documents/106895/11572226/delib\\_Contrat\\_sécurité\\_intégrée/b99c71bb-2598-29c3-2f79-a81be4c88c9f](https://www.toulouse.fr/documents/106895/11572226/delib_Contrat_sécurité_intégrée/b99c71bb-2598-29c3-2f79-a81be4c88c9f)

La Mairie de Toulouse s'engage à partager l'information dont elle dispose afin d'alimenter les dispositifs de l'État quant au suivi de la radicalisation

La Ville de Toulouse s'engage également à conditionner le versement de ses aides à des associations à la signature d'un contrat d'engagement pour les valeurs républicaines.

La Ville s'engage à renforcer la formation et la sensibilisation de ces agents à ces problématiques.

La Ville s'engage à amplifier son travail de détection des signaux faibles au sein de ses services et de partage des informations recueillies.

On retrouve ici synthétisées diverses mesures tant liées aux modalités de repérage et d'échange d'information avec les services de l'État, de formation des agents au repérage des dynamiques de radicalisation, que d'encadrement du financement des associations locales.

Quatre mois après ce premier engagement expérimental entre le gouvernement et la Ville de Toulouse, le premier ministre, Jean Castex, va donner une meilleure assise à ce dispositif en signant une circulaire du 16 avril 2021 adressée aux préfets, au préfet de police de Paris et à la préfète de police des Bouches-du-Rhône<sup>71</sup>. Ce nouveau texte vise à préciser les modalités de « mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée » ainsi que les « champs d'action du contrat de sécurité intégrée entre l'État et les communes (ou intercommunalités) ». Dans ce cadre, l'État s'engage ainsi à conduire une série de mesures dans différents « champs d'action du contrat de sécurité intégrée » proches des différents découpages ministériels : sécurité intérieure, justice, prévention de la délinquance, éducation, mais aussi « radicalisation et séparatisme » dont les objectifs sont formulés de la manière suivante par la circulaire :

« Un volet radicalisation et séparatisme statuant sur l'échange d'information avec les collectivités dans le cadre des groupes d'évaluation départementaux (GED) et des cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR), les signalements par les collectivités et les moyens de prévention »

Les engagements de l'État se concentrent sur la possibilité de renforcer les échanges d'informations en rationalisant les différents outils construits et mobilisés au cours des années précédentes (association des collectivités au suivi dans les CPRAF, charte relative à un « dialogue renforcé » entre les services de l'État et les maires, groupes de travail thématiques des CLSPD et Cellules Municipales d'Échanges sur la Radicalisation, etc.) qui se sont structurés au cours des dernières

---

<sup>71</sup> Circulaire du Premier ministre n°6258/SG du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45196>

années dans le cadre des politiques de prévention de la radicalisation et de prévention de la délinquance :

« Volet radicalisation et séparatisme. Un engagement relatif au partage de l'information sur les questions de prévention de la radicalisation (cellule de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles CPRAF) et de lutte contre le séparatisme (cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire CLIR), sur la base de la signature d'une charte de confidentialité entre le préfet, le maire et le procureur de la République (conformément à la circulaire du 13 novembre 2018), par exemple dans le cadre d'une cellule municipale ou départementale d'échanges sur la radicalisation »<sup>72</sup>.

Les engagements réciproques des métropoles, communes et regroupements de communes « en contrepartie à l'engagement renforcé de l'État » devra être le suivant :

« Volet radicalisation et séparatisme. Un engagement à prendre part à la politique de prévention de la radicalisation par la création d'un groupe de travail thématique au sein du CLSPD, permettant un échange d'informations nominatives dans les conditions prévues par la circulaire du 13 novembre 2018. Un engagement général à endosser la stratégie nationale de lutte contre le séparatisme (obligation légale du contrat d'engagement républicain pour les associations subventionnées par la commune, politique active de formation à la laïcité des agents municipaux, etc.). Un engagement général à endosser le plan d'action lutte contre le séparatisme (chartes des valeurs républicaines, non financement des associations communautarisées, etc.)<sup>73</sup>

On constate ainsi que ce nouveau cadre contractuel relatif à la « sécurité intégrée » s'établit sur une logique de donnant-donnant entre les services de l'État et les maires. Ces derniers intègrent explicitement les enjeux de prévention de la radicalisation et de lutte contre le séparatisme au sein de l'agenda de travail des maires, en faisant converger ces deux objectifs au sein d'un continuum général unifié.

## **7. Des maires protecteurs : protection des infrastructures, des publics et des activités locales et mobilisation des polices municipales et des dispositifs de vidéoprotection**

Outre les points précédents qui montrent à partir de quels référentiels et selon quelles modalités les collectivités territoriales ont été mobilisées dans le cadre de la prévention de la radicalisation ou encore de la « pré-radicalisation », il est possible d'examiner l'extension des logiques de contreterrorisme sur le plan local via le déploiement de mesures de contreterrorisme défensif (*defensive counterterrorism*) (Dugan, 2014). Ainsi, les collectivités locales ont été directement mobilisées en termes de protection des populations, des infrastructures et des activités locales. Il ne s'agit plus

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 8.



dès lors seulement pour elles de mettre en œuvre, en lien avec les services de l'État, un accompagnement en matière de prévention secondaire ou de développer des actions de prévention primaire, mais de participer directement à la protection des populations par la mise en œuvre de diverses mesures de sécurisation des sites et des activités au niveau local ou encore d'améliorer leurs capacités de réponse aux crises.

La directive interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale du 11 juin 2015 souligne d'ailleurs que, de manière générale, « pour faire face à certaines crises, l'État doit recourir à des moyens ne lui appartenant pas. Les travaux de planification doivent donc associer les collectivités territoriales et les opérateurs afin de s'assurer que ces acteurs disposent de plans de continuité d'activité, afin de permettre aux pouvoirs publics de disposer d'une connaissance des capacités de gestion de crise mobilisables et, le cas échéant, afin d'élaborer en amont des procédures de contractualisation ». Elle note d'ailleurs que « la décentralisation ayant amplifié ce phénomène, le code général des collectivités territoriales délègue aux préfets des pouvoirs entendus de mobilisation, au besoin par voie de réquisition ». Le rôle des collectivités territoriales est ainsi clairement explicité par cette directive adoptée au lendemain des attentats de Charlie hebdo de janvier 2015 :

« Responsables de services publics et disposant de nombreux moyens d'intervention et de gestion de crise, les collectivités territoriales appuient les préfets de la façon suivante : en matière de planification interne, elles doivent garantir, en toutes circonstances, un fonctionnement minimal et, à ce titre, élaborer des plans de continuité d'activité (ainsi qu'un plan communal ou intercommunal de sauvegarde ou PCS) ; en matière de contribution à la planification de défense et de sécurité nationale, elles identifient les compétences, les moyens et les capacités qu'elles pourront mettre à disposition, en tant qu'elles concourent avec l'État à l'action publique. »<sup>74</sup>

Les services de l'État et au niveau local sont ainsi en première ligne en matière de prévention des risques et de réaction aux crises, mais en lien étroit avec les différentes collectivités territoriales, notamment les maires. Si la gestion des risques naturels ou industriels relève depuis de nombreuses années de leur champ d'intervention, la prise en compte du risque d'attentat terroriste est quant à elle une préoccupation plus récente en matière de planification locale. Il existe donc une nouvelle forme de « mise en risque » du terrorisme et de la « planification de ce risque » sur le plan local. Ce phénomène est en effet devenu plus courant dans la vie urbaine et s'il demeure impossible de le

---

<sup>74</sup> Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, directive interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale du 11 juin 2015 (320/SGDSN/PSE/PSN).

calculer précisément, son appréhension à désormais quitté le domaine du simple aléa face auquel il est difficile de se préparer pour venir incrémenter les dispositifs de gestion des risques. Ainsi, dans le cadre de leurs missions de prévention des risques, les communes doivent anticiper la possibilité de tels évènements, établir les niveaux de risque, imaginer les dommages potentiels, ainsi qu'un ensemble de réponses visant à en atténuer les modalités d'apparition ou les conséquences de tels actes. Ces différents éléments doivent être formalisés dans un plan communal de sauvegarde (PCS) et dans un plan de continuité d'activité. En cas de crise, le maire peut également mettre en place une cellule de crise communale (CCC) de sa propre initiative, ou bien à la demande de l'autorité préfectorale. Ainsi, la planification locale a progressivement pris en compte ce nouveau risque qui prend désormais place aux côtés des risques naturels et industriels dans les documents de sécurité civile communaux.

Ces inflexions ont également conduit à mener une réflexion plus globale sur les mesures de sécurisation et de protection des sites et des activités locales vulnérables. Si une culture de la prévention situationnelle ne s'est pas toujours largement diffusée sur tout le territoire, elle s'est néanmoins progressivement renforcée sous l'impulsion de l'État qui a généré une multitude de textes obligeant les gestionnaires de sites et d'activités à les sécuriser. Cet enjeu de protection a été assez rapidement pris en compte par les autorités gouvernementales. Dès 2014, celles-ci ont contribué au financement de dispositifs de sécurisation. Au niveau local, les établissements scolaires ont souvent bénéficié de ce type de mesures à la suite des menaces concrètes formulées par le groupe État Islamique. La circulaire cadre pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022 prévoit toujours de continuer à financer des actions de sécurisation à deux niveaux : (1) celui des « sites sensibles » (tels que les lieux de culte, les sièges d'institutions culturelles ou autres lieux à caractère culturel) ; (2) celui des établissements scolaires. Pour ces derniers, peuvent être soutenus des dispositifs de sécurisation périmétrique (ex : portails, barrières, clôtures, portes blindées, interphones, vidéophones, filtres pour les fenêtres en rez-de-chaussée, barreaudage, vidéoprotection des points d'accès névralgiques) ou volumétrique (alarmes spécifiques d'alerte « attentat anti-intrusion », mesures destinées à la protection des espaces de confinement). Les gestionnaires d'équipements scolaires que sont les maires, les présidents de conseils départementaux et régionaux ont ainsi été interrogés sur leurs capacités à doter de protection face au risque attentat les établissements dont ils ont la charge.

Cette prise en compte du risque terroriste dans l'espace urbain est aussi à relier à la transformation des modes opératoires terroristes, cherchant à commettre des attaques sur les sites fréquentés ou les espaces publics. Outre les colis piégés, les attaques à l'arme à feu ou à l'arme blanche contre les passants, les autorités doivent désormais prendre en compte l'utilisation de véhicules cherchant à écraser la foule. Les attentats de Nice (camion) le 14 juillet 2016 (86 morts et 458 blessés), du marché de Noël de Berlin (camion) du 19 décembre 2016 (12 morts et 56 blessés), du pont de Londres (camionnette) le 3 juin 2017 (8 morts et 48 blessés), de Levallois (voiture) le 9 août 2017 (6 blessés dont 3 graves), mais aussi ceux de Barcelone (camion) le 17 août 2017 (16 morts et plus d'une centaine de blessés), d'Edmonton (camion) le 1er octobre 2017 (4 blessés), de New York (camion) le 31 octobre 2017 (8 morts) constituent quelques exemples d'attentats qui ont utilisé les regroupements massifs de population sur l'espace public pour réaliser un maximum de dommages. L'intégration de la prévention ou de l'atténuation des conséquences d'un attentat terroriste dans les schémas d'aménagement urbain et la conception des bâtiments et espaces publics devient ainsi un nouveau levier d'intervention pour les autorités locales. Divers projets ont en outre été menés au niveau européen, avec la mise en place de réseaux de villes cherchant à partager leurs expériences en termes de sécurisation de leurs espaces publics. Le projet européen *Protect*<sup>75</sup> a par exemple pour but de renforcer les capacités des autorités locales à sécuriser les espaces publics, cela à partir d'une logique globale comprenant des outils, de la technologie, de la formation et des exercices pratiques. Le projet européen *Pactesur*<sup>76</sup> vise pour sa part à renforcer les capacités des villes et des acteurs locaux dans le domaine de la sécurité des espaces publics. Il cherche à fédérer les décideurs locaux, les forces de sécurité, les experts en sécurité urbaine, les urbanistes, des développeurs informatiques, des formateurs, de designers et d'autres professionnels afin d'élaborer de nouvelles politiques locales européennes pour sécuriser les espaces publics contre le risque d'attentat terroriste. Il associe les villes de Nice, Liège et Turin, ainsi que le Forum européen pour la sécurité urbaine et l'Associazione Nazionale Comuni Italiani – Piémont. Ces projets montrent aussi que, par-delà les incitations de l'État, l'échelle européenne et la mise en réseau des villes constituent une autre modalité de mobilisation des villes dans ce domaine du *defensive counterterrorism*.

Cette prise en compte du risque terroriste apparaît également traitée au niveau du « volet sécurité » des contrats de sécurité intégrés. Le cadre de cette contractualisation est ainsi l'occasion pour le gouvernement de demander le renforcement des moyens des polices municipales (PM) et de la

---

<sup>75</sup> <https://protect-cities.eu>

<sup>76</sup> <https://www.pactesur.eu>

vidéoprotection urbaine. Si l'État n'a pas d'abord explicitement associé les PM sur des compétences liées directement à l'antiterrorisme, l'actualité sécuritaire a cependant conduit les différents gouvernements à donner à ces acteurs de proximité un nouveau positionnement dans le dispositif dit de « sécurité globale ». Ainsi, la mesure 78 du PART envisageait de « redéfinir en permanence la place de la réserve, des polices municipales, des sociétés privées de sécurité et leur articulation dans le dispositif de réponse régaliennne de l'État ». Cet objectif prend place dans un chapitre plus général dont l'objectif est de permettre aux autorités publiques d'« intervenir rapidement et efficacement en tout point du territoire, sur plusieurs sites le cas échéant ». Les polices municipales tout comme les sociétés privées de sécurité sont ainsi positionnées comme des acteurs de première ligne susceptibles de répondre en urgence face un individu engagé dans un périple meurtrier et dans l'attente de la mobilisation des services de l'État. Ainsi, dans le cadre de la mesure 78 du PART, « s'agissant des polices municipales, le gouvernement souhaitait encore optimiser leur rôle au-delà des efforts déjà consentis sur les questions d'armement et de protection. Acteurs territoriaux essentiels, les policiers municipaux ont vocation à se coordonner étroitement avec le dispositif global de réponse de l'État à la menace terroriste. ». Il s'agit donc d'une véritable reconnaissance de la place des polices municipales dans le dispositif global d'intervention de l'État en cas d'attaque terroriste.

Les agents de police municipale peuvent d'une part être la cible directe d'un attentat terroriste. D'autre part, ils peuvent être les premiers à pouvoir intervenir en urgence pour maîtriser un individu armé réalisant un périple meurtrier, avant que les services de l'État ne puissent se mobiliser. Plusieurs affaires, plus ou moins médiatisées, ont en effet rendu compte de l'intervention de policiers municipaux face à des individus armés les ayant conduits à utiliser leurs armes. Par exemple à Toulouse le 3 mai 2020 vers 19h40, lorsqu'après un signalement deux équipages de Police Municipale sont intervenus en plein centre-ville. Ils ont mis fin au périple d'un déséquilibré muni d'un couteau en procédant à son interpellation. Au début du mois de décembre 2020, deux policiers municipaux ont également été blessés par un jeune homme de 20 ans fiché pour radicalisation à Bollène, dans le Vaucluse. L'agression est intervenue alors que l'agresseur tentait de s'introduire dans une maison, armé de deux couteaux en céramique<sup>77</sup>. Lors de son attaque, l'homme aurait crié "*Allah Akbar*". Cette exposition nouvelle des policiers municipaux conduit aussi la

---

<sup>77</sup> Deux policiers municipaux de la ville de Bollène (Vaucluse) ont été légèrement blessés par un homme de 20 ans fiché pour radicalisation, ce mercredi matin. La rédaction de LCI - Publié le 9 décembre 2020 à 17h49  
<https://www.lci.fr/justice-faits-divers/vaucluse-bollene-eux-policiers-legerement-blesses-par-un-homme-fiche-pour-radicalisation-2172424.html>

profession à s'interroger sur les risques nouveaux associés à leur activité. L'exemple le plus évocateur est celui de l'attentat au couteau contre les paroissiens de la basilique Notre-Dame de Nice, le 29 octobre 2020, par Brahim Aouissou, un ressortissant tunisien de 22 ans qui a tué trois personnes. Le péripète meurtrier a été arrêté par les policiers municipaux niçois : alertés par un habitant au moyen d'une borne de sécurité d'urgence, la police municipale s'est rapidement rendue sur les lieux et a réussi à maîtriser l'auteur de l'attaque. En plein débat sur l'extension des prérogatives des policiers municipaux, l'événement marque les esprits et confirme le rôle de primo-intervenants des PM. Les policiers municipaux niçois se verront d'ailleurs reconnaître le droit de défilé sur les Champs Élysées lors de la cérémonie du 14 juillet auprès des forces armées et des autres forces de sécurité de l'État. Ces nouveaux risques ont conduit le gouvernement à faciliter l'accès à l'armement des policiers municipaux en allégeant les procédures préfectorales d'autorisation, en leur permettant d'avoir recours à de nouveaux matériels, et en délivrant aux communes candidates des stocks d'armes détenues par l'État dans le cadre d'une expérimentation. Mais, outre la possibilité de doter les polices municipales volontaires en armement, les services de l'État ont également participé au financement d'équipement de protection pour les agents locaux (notamment des gilets pare-balles).

Le fait que certains individus cherchent à s'attaquer aux populations ou aux forces de l'ordre a aussi conduit les autorités nationales à demander un renforcement de la vigilance aux maires, notamment concernant la surveillance de certains lieux sensibles. Ainsi, les polices municipales ont été mobilisées pour accroître leur présence sur la voie publique, pour renforcer la garde statique ou dynamique de certains sites (tels que les établissements scolaires) et pour accentuer leur vigilance lors des actions de contrôle que les agents déploient sur le terrain. La sécurisation des manifestations locales, dont certaines peuvent rassembler des milliers de personnes, est aussi devenu un enjeu pour les autorités gouvernementales, les conduisant à faire évoluer le cadre d'action des polices municipales. Le rapport Thourot – Fauvergue préconisait ainsi d'étendre les possibilités d'inspection visuelle des bagages par les policiers municipaux. Ces propositions ont été prises en compte par le législateur qui a renforcé les pouvoirs des policiers municipaux en la matière. En 2012, cette mission concernait les manifestations mentionnées à l'article L.613-3 du CSI, c'est-à-dire qu'elle visait seulement l'accès aux enceintes où était organisée une manifestation rassemblant plus de 300 spectateurs. Les policiers municipaux pouvaient donc être mobilisés par le maire pour la sécurisation d'enceintes relevant de ce seuil avec des pouvoirs d'inspection filtrage des bagages pour l'accès à ces zones (possibilités d'inspection visuelle, voire de fouille avec l'accord

de la personne, de ses bagages à main). Ce seuil a ainsi été supprimé, ce qui rend possible l'intervention des policiers municipaux pour sécuriser des manifestations de grande ampleur.

La possibilité de mobiliser les agents de police municipale pour ces missions de sécurisation des manifestations va prendre une connotation nouvelle à la suite des attentats de Charlie hebdo et que le pays va entrer progressivement sous le régime de l'état d'urgence. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République va dans un premier temps élargir les possibilités d'inspection visuelle et de fouille à tous les bagages et non plus seulement aux bagages « à main ». La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique va encore élargir les possibilités en permettant d'affecter les agents « à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal » (et non plus seulement aux enceintes sportive, récréative ou culturelles). En outre, la même loi prévoit que les agents « peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. ». Si ces dispositions juridiques sont d'application générale et ne visent pas explicitement – dans leur rédaction – la gestion de la menace terroriste, elles n'en sont pas moins effectivement adoptées dans un contexte de forte menace d'attentat et alors que la France est entrée sous le régime de l'état d'urgence.

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite loi SILT) viendra encore accroître le cadre d'intervention des policiers municipaux, mais cette fois en visant explicitement l'enjeu de la prévention des actes de terrorisme. Cette nouvelle loi met en œuvre des « périmètres de protection »<sup>78</sup> et crée un nouvel article L 226-1 au sein du CSI qui détermine de nouvelles possibilités pour les autorités administratives pour réglementer et sécuriser l'accès à certaines zones et événements sur la base d'un arrêté du préfet (par exemple les Fan Zone lors de l'Euro de football). Ce sont ainsi 618 périmètres de protection qui ont été établis depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017 par les autorités départementales de l'État<sup>79</sup>. Le rapport fait au nom de la Commission des lois sur la mise en œuvre de la loi 2017-1510 du 30 octobre 2017 de la loi SILT souligne que le « recours aux agents privés de sécurité s'est largement

---

<sup>78</sup> Ces périmètres de protection ont été créés par l'article 1 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite loi SILT). Elle crée un nouvel article L 226-1 au sein du Code de la sécurité intérieure qui détermine les possibilités suivantes pour les autorités administratives.

<sup>79</sup> Données juin 2021.

imposé » et que « le même constat peut être fait s'agissant des policiers municipaux »<sup>80</sup>. Ainsi, les agents de police municipale ont été mobilisés dans 59% des cas (8% seuls et 51% avec des agents de sécurité privée) dans le cadre de la mise en œuvre de ces périmètres de protection.

L'article L.511-1 du code de la sécurité intérieure prévoit désormais que, dans le cadre des missions des agents de police municipale, ces derniers peuvent participer à des actions de protection des sites et des manifestations sportives, récréatives ou culturelles sur la base suivante :

« Affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 du présent code ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. Ils peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet ».

En outre, les policiers municipaux sont pour la plupart mobilisés autour d'actions de proximité et entretiennent des relations fréquentes et répétées avec tous les segments de la population locale dont ils sont parfois issus. Cette fonction de « renseignement » de proximité implique pour les agents développer une nouvelle culture de vigilance et de signalement aux autorités compétentes. Le journal des collectivités locales *La Gazette*, évoquait ainsi le rôle des policiers municipaux en matière de renseignement sous le titre « *Renseignement : les policiers municipaux ont leur mot à dire* ». Et d'indiquer que, « dans un contexte de menace terroriste élevée, les policiers municipaux jouent eux aussi un rôle en matière de renseignement. Leur présence de proximité et le contact entretenu avec la population locale sont autant d'atouts à cultiver pour détecter les signaux faibles de radicalisation, en lien avec les forces de sécurité de l'État »<sup>81</sup>. La présence continue des policiers municipaux sur le terrain, leur connaissance des populations locales et leur plus faible *turn over* offrent en effet la possibilité de relever la présence d'individus suspect et de recueillir des informations auprès de la population. Néanmoins, en dépit de ce constat, cette mission relève d'une certaine informalité, les textes organisant les missions des polices municipales ne faisant pas mention de compétences en matière de « renseignement ». Néanmoins, un rôle de collecte (et non d'analyse, de traitement ou de diffusion) de l'information est indirectement reconnu aux services et agents des polices municipales dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée. Dans sa circulaire,

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>81</sup> Jouanneau Hervé, Renseignement : les policiers ont leur mot à dire, *La Gazette*, 05/09/2016.  
<https://www.lagazettedescommunes.com/456345/renseignement-les-policiers-municipaux-ont-leur-mot-a-dire/>

le Premier ministre Jean Castex souligne que les PM doivent s'engager à transmettre de l'information pour alimenter différentes structures de coordination des services de l'État au niveau départemental en matière répressive :

« Un engagement des PM à alimenter les structures opérationnelles de travail de l'État, tels que les cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants (CROSS), les CPRAF, les CLIR et les comités opérationnels antifraude (CODAF) »<sup>82</sup>

Cet ensemble d'éléments, ainsi que le recours accru à des moyens de vidéoprotection, place donc les maires dans une position où ils contribuent à la sécurisation des sites et des activités festives qui peuvent se dérouler sur leur territoire. Ils sont en outre mobilisés dans le cadre de l'accompagnement des victimes de terrorisme lorsqu'un attentat s'est effectivement produit. Le processus de réparation collective des traumatismes liés au terrorisme passe également par un certain nombre d'initiatives locales visant à entretenir le souvenir et à conserver la mémoire des événements. Ces initiatives peuvent se traduire par des cérémonies, des commémorations ou encore des marches blanches. Elles associent alors divers acteurs publics, mais aussi privés, notamment les représentants des cultes au niveau local, mais aussi et surtout les victimes survivantes et leurs familles, ainsi que les personnes endeuillées qui ont perdu un proche dans les attentats. Les élus locaux peuvent également rendre hommage aux victimes en baptisant un site, un établissement scolaire ou sportif, ou encore une rue du nom d'une ou plusieurs victimes. Par exemple, la mairie de Paris a décidé de baptiser une allée dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement du nom de « Myriam Monsonégo » et une autre du nom de « Arié et Gabriel Sandler », des enfants victimes de Mohamed Merah à Toulouse en 2012.

## Conclusion

Le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme s'est profondément transformé au cours des dernières années en France. Les acteurs que constituent les collectivités territoriales ont progressivement intégré dans leurs agendas les incitations formulées par les services de l'État dans une perspective globale de contreterrorisme au sein de laquelle différents acteurs et secteurs d'action publique sont mobilisés par-delà les acteurs traditionnels de l'antiterrorisme.

---

<sup>82</sup> Circulaire du Premier ministre n°6258/SG du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée, p. 7.



Ce processus s'est matérialisé à partir de différentes modalités : développement d'outils d'accompagnement et de prise en charge des publics dits du « bas du spectre », développement de la prévention primaire (notamment via la politique de la ville), investissement du secteur de la « pré-radicalisation » (par le développement d'un nouveau référentiel construit autour des enjeux de lutte contre l'islamisme), mobilisation des élus locaux en matière de sécurisation des établissements et des activités. Cette analyse des trajectoires des politiques de prévention de la radicalisation en France montre aussi comment se sont succédé, dans un temps relativement court, toute une série de cadrages qui tendent aujourd'hui à se superposer et peuvent encore générer diverses confusions chez les acteurs. Il existe en effet une forme de « continuum », reconnu comme tel par les autorités gouvernementales, entre ces objectifs et instruments d'affirmation des valeurs républicaines, de lutte contre la radicalisation, de prévention de la délinquance au sens traditionnel.

Ce processus se traduit par la structuration incrémentale d'une forme mixte de délégation, ni véritablement déconcentrée, ni véritablement décentralisée, de l'action publique dans ce domaine traditionnellement hautement centralisé et spécialisé du terrorisme. C'est le plus souvent le recours à des formes diverses de partenariat et de contractualisation, donc à des instruments relativement souples, qui sera choisi par le gouvernement pour inciter les collectivités territoriales à investir ce champ d'action. Si c'est l'usage d'outils contractuels entre l'État et les collectivités qui prédomine pour régler ces formes nouvelles d'action, la mise en place d'instruments plus directifs est parfois observable faisant osciller le statut attribué aux collectivités : entre « partenaires » de l'action publique et « cibles » de cette même intervention.

Enfin, si ces processus ont fait émerger de nouveaux champs d'intervention sur le plan local, ils n'ont néanmoins pas fondamentalement remis en question la répartition des mandats entre État et collectivités territoriales. Ainsi, ces dynamiques d'appropriation locale des enjeux liés à la réponse aux phénomènes terroristes ne doivent pas conduire à penser que l'antiterrorisme serait devenu, même partiellement, une compétence locale. Ce dernier demeure hautement centralisé et spécialisé. Ainsi, si la division étanche du travail de sécurité en matière terroriste entre autorités et forces nationales *vs* locales a été assouplie au cours des dernières années, la distinction des mandats perdure toujours de façon très nette, réservant aux autorités nationales centralisées le monopole de la gestion de la menace terroriste.

## Bibliographie

Bjorgo T. (2013). *Strategies for preventing terrorism*. Parlage.

Byman D. (2019). « Counterterrorism strategies ». In Erica Chenoweth, Richard English, Andreas Gofas, Stathis N. Kalyvas (eds), *The Oxford Handbook of Terrorism*, Oxford University Press.

Baud J. (2009). *Encyclopédie des terrorismes et violences organisées*. Lavauzelle.

Crettiez X., (2016). « Penser la radicalisation. Une sociologie processuelle des variables de l'engagement violent », *Revue française de science politique*, 5 (Vol. 66), p. 709-727. DOI 10.3917/rfsp.665.0709.

Chenoweth, Erica, Richard English, Andreas Gofas, and Stathis N. Kalyvas, eds. (2019). *The Oxford Handbook of Terrorism*. Oxford University Press, 2019.

Chouet A. (2011). *Au cœur des services spéciaux. La menace islamiste : fausses pistes et vrais dangers*, Paris, La découverte.

Crelinsten R. (2019) « Conceptualising Counterterrorism ». In Silke A. *Routledge Handbook of terrorism and counterterrorism*, Routledge, pp. 362-374.

Cumin D. (2018). *Le Terrorisme. 20 points clés*. Ellipses.

Deflem M. (2011). « Policing the Modern City: Local Counterterrorism in the United States ». in *Counter Terrorism in Diverse Communities*, edited by Siddik Ekici. Amsterdam: IOS Press. pp. 261-267.

Deflem M. (2008). « Terrorism, Counter-Terrorism Approaches » pp. 929-931 in *Encyclopedia of Social Problems*, edited by Vincent N. Parrillo. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Derek S. Deflem M. (2020). « Introduction: Deciphering (Counter-)Radicalization ». In *Radicalization and Counter-Radicalization*, edited by D.M.D. Silva and M. Deflem. Bingley, UK: Emerald, pp. 1-5.

Dugan L. (2014). « Counterterrorism ». In Bruinsma G. and Weisburd D. (eds), *Encyclopedia of criminology and criminal justice*, Springer, pp. 651-657.

Gaudin JP. (2019). « Contrats » in Boussaget et al. (eds.) *Dictionnaires des politiques publiques*, Presses de Science Po.

Hecker M. et Tenenbaum E. (2021). *La Guerre de vingt ans. Djihadisme et contre-terrorisme au XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris : Robert Laffont.

Khosrokhavar F. (2021). *Jihadism in Europe*. Londres : Oxford University Press.

Khosrokhavar F. Ferret J. Domingo B. Sarg. R. (2019). « Pour une lecture anthropologique, comparée et située de la radicalisation », *International Panel International sur la sortie de la violence (IPEV) – Rapport final*, Fondation Maison des sciences de l'homme (FMSH) et Carnegie corporation of New-York, pp.13-33.

Khosrokhavar F. (2018). *Le nouveau djihad en Occident*. Paris : Robert Laffont.

Khosrokhavar F. (2014). *Radicalisation*. Paris : Éditions de la maison des sciences de l'homme.

Mafart J. (2018). « Contre-terrorisme ». In *Dictionnaire du renseignement*, pp. 193 à 203

Maillard Jacques de (2017), *Polices comparées*, LGDJ, coll. Clefs

Micheron H. (2020). *Le Jihadisme français. Quartiers, Syrie, prisons*. Gallimard, coll. Esprit du monde.

National Security Council, *National Strategy for Countering Domestic Terrorism* Washington, The White house, June 2021.

Schmid A.P, (2011). « The Problem of Defining Terrorism. In Schmid A.P (ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Routledge.

Sheehan M. Marquart E. Collins L. (2021). *Routledge handbook of U.S. counterterrorism and irregular warfare operations*. Routledge.