



Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet PREPARE, cofinancé le Programme Justice de la Commission européenne (2014-2020). Elle reflète seulement l'opinion de ses auteurs. La Commission européenne ne saurait être tenue pour responsable de l'usage quel qu'il soit qui pourra être fait des informations qu'elle contient

PROJET PREPARE

Prévention de la radicalisation dans le cadre
de la probation et de la sortie de prison

Mars 2019

Allemagne : un modèle hybride avec une approche centrée sur la sécurité¹

En raison du système fédéral complexe en Allemagne, ni l'approche étatique ni l'approche centrée sur la société civile n'ont prévalu jusqu'à présent. Le pays reste un modèle hybride où les priorités et les succès dépendent des Länder.

Par Till Baaken, Maximilian Ruf

La probation permet un suivi individualisé des sortants de prison et mobilise de nombreux services (administration pénitentiaire, services de la Justice...). Elle est un moment privilégié pour agir contre la radicalisation violente de ces individus, qu'elle ait eu lieu en prison ou à sa sortie. Les autorités locales et les élus ont un rôle clé pour faciliter la coordination de ces institutions. Ils peuvent également mobiliser leurs connaissances et savoir-faire en matière de prévention de la récidive et de désengagement.

PREPARE contribue à la prévention de la radicalisation au travers de programmes de désengagement et de réhabilitation dans le cadre de la sortie de prison et de la probation mis en œuvre par des partenariats entre différentes organisations, dont les autorités locales.

L'Efus coordonne ce projet (2017 à 2019) en partenariat avec des autorités locales ainsi que des associations : Ville de Málaga et Généralité de Catalogne (Espagne), Rotterdam et La Haye (Pays-Bas), Bagnolet (France), Vilvorde (Belgique), Violence Prevention Network et Denkzeit (Allemagne), Fryshuset (Suède), Forum européen pour la justice restaurative (Belgique) et Fondation Agir Contre l'Exclusion (France).

¹ Ce texte est fondé sur le chapitre 5 du rapport en langue allemande Herausforderung Deradikalisierung, qui fait partie d'un projet de recherche plus large, « Extreme Society: Radicalisation and Deradicalisation in Germany », coordonné par l'Institut de Recherche sur la Paix de Francfort (PRIF/HSFK) et publié en septembre 2018. Une publication intégrale en anglais de ce rapport était aussi prévue pour la fin 2018.

1. La stratégie du gouvernement fédéral pour prévenir l'extrémisme et promouvoir la démocratie

Outre les mesures appliquées par les agences de sécurité, la stratégie nationale allemande de prévention de l'extrémisme et de promotion de la démocratie comprend des approches qui « vont de la promotion de la participation au sein de la société civile au renforcement des contre-pouvoirs démocratiques au travers d'un travail pédagogique de prévention avec les enfants, les jeunes et les jeunes adultes, leurs parents et d'autres référents, d'un travail d'éducation politique, de la transmission de savoir, du renforcement des capacités d'action des spécialistes et des multiplicateurs et enfin de l'offre de services de conseil. » (Bundesregierung 2016:10).

Afin de permettre la mise en oeuvre de telles mesures, le gouvernement fédéral offre différentes lignes de financement². La plus importante est le programme fédéral « Démocratie vivante ! Action contre l'extrémisme de droite, la violence et la haine »³ du ministère fédéral des Affaires familiales, des Citoyens seniors, des Femmes et de la Jeunesse. Son budget a plus que doublé entre 2016 et 2018, atteignant un total de 120,5 millions d'euros en 2018, ce qui a permis de l'élargir de façon significative et d'y inclure de nouvelles thématiques. Ainsi, le programme soutient désormais la mise en place de structures durables au niveau national, régional (les Länder) et local et finance à long terme le développement structurel d'organisations (non-gouvernementales c'est-à-dire des associations) importantes qui ont une expertise de longue date et opèrent dans tout le pays. De plus, il soutient les villes, les autorités locales et les districts ruraux dans l'élaboration et la mise en place de stratégies locales de promotion de la démocratie et de la diversité.

En outre, le programme fédéral « Cohésion par la participation », qui dépend du ministère fédéral de l'Intérieur et est mis en place en coopération avec le Commissaire du gouvernement fédéral pour les Nouveaux États fédérés (doté d'un budget annuel de 12 millions d'euros), a pour objectif de renforcer les capacités des acteurs régionaux et locaux, notamment dans les régions allemandes les plus structurellement faibles. Ces projets ont pour objectif de former des acteurs et des relais locaux (venant d'organisations de la société civile et des collectivités locales) pour qu'ils deviennent ce que l'on appelle des « conseillers en démocratie ».

L'Agence fédérale pour l'éducation civique est la troisième institution impliquée dans cette approche. Chargée de promouvoir la société civile en fournissant des informations et en encourageant les citoyens à participer activement au processus démocratique, cette institution a été établie en 1952 pour « éduquer les Allemands sur les principes démocratiques et prévenir toute tentative de rétablir un régime totalitaire. » Outre une éducation civique générale (aussi donnée aux jeunes et aux groupes difficiles à atteindre), l'Agence fédérale pour l'éducation civique offre conjointement avec son réseau de succursales dans les Länder des services et des ressources aux professionnels qui travaillent avec les jeunes ou dans le domaine pédagogique et finance des projets (pilotes) (Bundeszentrale für politische Bildung 2012: 1).

² Cette description des institutions et lignes de financement ne prétend pas être exhaustive. Pour plus d'informations sur les autres acteurs impliqués, voir la stratégie du gouvernement fédéral pour prévenir l'extrémisme et promouvoir la démocratie (Bundesregierung 2016).

³ Titre en allemand : *Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit*

2. Le rôle et les relations entre l'Etat et la société civile

Dans les débats (internationaux) sur les acteurs et domaines d'action en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme (violent), l'Allemagne est souvent décrite comme bénéficiant d'un engagement exceptionnel de la société civile. Cependant, les évaluations plus approfondies du travail de terrain montrent que si les associations et les initiatives de la société civile jouent bien un rôle significatif, elles sont loin d'être prépondérantes.

En 2017 par exemple, une étude a identifié un total de 721 projets destinés à « la prévention de l'extrémisme ou de la criminalité à motivation politique » (Gruber/Lützing 2017:7). La prévention est comprise ici comme comprenant des mesures d'éducation politique et la déradicalisation. Sur ce total de 721 projets, 336 étaient publics, soit une proportion de 47% mis en oeuvre par des acteurs publics en contact avec le groupe cible. On voit ainsi que les efforts sont pratiquement partagés à parts égales entre la société civile et les institutions gouvernementales (Gruber/Lützing 2017:7).

Néanmoins, la nature des efforts gouvernementaux varie d'un niveau et d'une organisation à l'autre. Environ un tiers de ces 721 projets ont été mis en oeuvre à l'échelle nationale alors que les projets mis en oeuvre à l'échelle fédérale, régionale et municipale constituent respectivement 20% du total.

En raison de la diversité des mesures nationales, régionales ou municipales et de la structure fédérale de la République fédérale d'Allemagne, le modèle exact de relations entre les états fédérés et la société civile dépend en grande partie de ces états, ce qui rend difficile une évaluation précise de cette relation. Cependant, même si les acteurs de la société civile sont loin d'être seuls dans ce domaine, une comparaison rapide avec la France ou le Royaume-Uni permet de mesurer combien l'approche allemande est « douce » et réserve un rôle important à la société civile (Foley 2013:316; République française. Premier ministre. 2016). Cette approche, toujours activement soutenue par la stratégie officielle du gouvernement (Bundesregierung 2016:7-8) – de même que les approches divergentes du Royaume-Uni et de la France –, sont liées à une compréhension historique particulière de l'État et de la société et se sont développées de façon organique dans le contexte de la société allemande (Foley 2013:316).

3. Domaines d'action et paramètres

À partir d'entretiens de recherche, de la littérature existante et des informations obtenues à ce sujet, les domaines de travail en matière de prévention de l'extrémisme et de déradicalisation en Allemagne ont été divisés en catégories, que nous allons décrire brièvement ci-dessous avant d'aborder la déradicalisation au sein du système pénitentiaire.

>>>> *Conseil aux familles et à l'environnement social*

Le conseil à l'environnement social fait partie de la catégorie du conseil systémique et diffère du travail de proximité par son interaction purement indirecte avec les personnes (potentiellement) à risque au travers de leur environnement social (El-Mafaalani et al. 2016:17). En général, cette démarche vise la déradicalisation (cognitive) complète et l'élimination du risque pour l'individu de se radicaliser (El-Mafaalani et al. 2016:17).

Cependant, dans la réalité, le processus de conseil est souvent beaucoup plus varié et ne peut donc être aisément divisé en deux catégories d'approches « systémique » et « de proximité ». Plutôt, il consiste en actions spécifiques fondées sur les besoins individuels et les circonstances de ceux qui demandent ce soutien. Cela inclut un simple soutien de l'environnement social mais peut aussi mener à une intervention de conseil directe auprès de l'individu radicalisé.

Le point de contact central à l'échelle nationale en matière de soutien à l'environnement social dans le contexte de l'extrémisme islamiste est le « Centre de conseil sur la radicalisation » de l'Office fédéral de la migration et des réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* - BAMF). Concernant le soutien à l'environnement social dans le contexte de l'extrémisme de droite, des « Équipes mobiles de conseil » (*Mobile Beratungsteams*) ont fait dans la pratique la preuve de leur bien-fondé depuis de nombreuses années. Contrairement à de nombreux services de soutien travaillant sur l'extrémisme islamiste, ces équipes mobiles n'interviennent pas directement avec les individus (potentiellement) radicalisés (voir partie 3.3, Soutien pour quitter les groupes extrémistes et stabilisation ultérieure). Il existe cependant à l'échelle nationale de nombreuses offres de soutien aux parents ainsi que des initiatives pour la distanciation ou la sortie de l'extrémisme.

Un deuxième objectif du soutien à l'environnement social est le travail pédagogique et de sensibilisation avec l'environnement privé et professionnel des personnes en risque de radicalisation. Les retours des conseillers/thérapeutes qui travaillent sur l'extrémisme islamiste montrent que souvent, les responsables et professionnels en contact étroit avec les jeunes (notamment les enseignants et coaches sportifs) ont tendance à réagir de façon excessive. Sans contacter directement le groupe cible, les services de soutien peuvent expliquer, évaluer et intégrer certains propos ou actions des jeunes afin de pouvoir déclarer la situation en ordre ou au contraire d'initier un processus de soutien ou de déradicalisation. En revanche, il n'existe aucun indice que l'extrémisme de droite ou de gauche suscite de telles réactions excessives. Ceci peut s'expliquer par le fait que les travailleurs sociaux pour la jeunesse et les éducateurs sont particulièrement sensibles à l'extrémisme islamiste ou que les jeunes Allemands sous-estiment les dangers de l'extrémisme de droite ou encore, probablement, une combinaison des deux.

>>>> *Soutien des personnes en risque de radicalisation ou (partiellement) radicalisées*

Travailler sur l'environnement des individus en question peut être un premier pas vers un travail direct avec les personnes (partiellement) radicalisées. L'occasion peut se présenter comme un résultat potentiel du travail de soutien et de sensibilisation des parents ou enseignants décrit plus haut. Naturellement, un tel contact doit s'établir volontairement avec la pleine connaissance de l'individu et il est vital d'avoir une éthique de travail transparente dans le travail pédagogique avec les groupes cibles. Les relais en ce qui concerne l'environnement social sont, outre les enseignants, les praticiens qui travaillent dans des institutions telles que les centres de soutien à l'enfance et aux familles, les agents de police et d'autres professionnels qui peuvent être en contact professionnel direct avec des (jeunes) individus en risque de radicalisation (Hohnstein et al. 2015:25). La formation des relais de façon individuelle ou en groupe est un aspect fondamental de la prévention et de la déradicalisation.

Une autre option pour initier un premier contact avec le groupe cible est le travail social de rue « classique » (Hohnstein et al. 2015:22). Cette approche est utilisée depuis la fin des années 1980 et trouve son origine dans la lutte contre l'extrémisme de droite et autres formes de gangs de jeunes. Fondée sur le principe de l'acceptation sans le soutien aux idées, elle cherche à stopper les processus de radicalisation en utilisant des méthodes socio-pédagogiques.

Cependant, cette façon d'établir le contact devient de moins en moins pertinente et peu d'organisations sont encore actives dans ce domaine. Un autre défi est d'identifier le groupe cible potentiel dans la mesure où il y a aujourd'hui moins de skinheads « classiques » et très visibles que dans le passé et que les extrémistes de droite et islamistes ont tendance à se fondre dans la société pour éviter d'attirer l'attention.

>>>> *Soutien pour quitter les groupes extrémistes et stabilisation ultérieure*

Les structures de soutien pour aider les individus à sortir des groupes extrémistes s'inscrivent dans la prévention tertiaire et leur objectif principal est un processus de distanciation cognitif ou habituel, selon le projet (Gruber/Lützing 2017: 21). En Allemagne et dans d'autres pays, les programmes « Exit » sont les plus importants et sont fondés sur le travail du Norvégien Tore Bjørge, qui a lancé dès 1997 un projet pilote intitulé « Projet Exit – Quitter les groupes violents ». Dans les décennies suivantes, ce projet a gagné du terrain et a été mis en oeuvre, pas toujours de façon concrète, ou adapté à différents contextes internationaux (Institute for Strategic Dialogue 2014:1; Köhler 2015:425).

De même, HAYAT offre un programme de soutien aux individus souhaitant quitter les groupes islamistes qui est largement fondé sur l'expérience en sortie de l'extrémisme de droite et dont l'objectif est d'aboutir à un processus de distanciation organisationnelle et idéologique (Hayat Deutschland).

Le Violence Prevention Network (réseau de prévention de la violence) offre aussi un soutien aux individus souhaitant quitter les groupes extrémistes au travers de différents projets menés dans les États fédérés (Violence Prevention Network e.V. 2017:7-8). Au niveau fédéral, la plupart des organisations non gouvernementales de soutien aux individus qui quittent les groupes extrémistes de droite participent ensemble à un groupe de travail intitulé *Ausstieg zum Einstieg* (« Sortie vers l'entrée ») (*BAG Ausstieg zum Einstieg*). Ces dernières années, les acteurs de la sécurité des différents États ont eux aussi mis en place des programmes Exit pour les islamistes intéressés. Plusieurs Offices d'État pour la Protection de la Constitution (les agences de renseignement intérieur des différents Länder, *Landesämter für Verfassungsschutz* (LfV)) ont adopté cette pratique, comme par exemple la Rhénanie du Nord-Westphalie (*Aussteigerprogramm Islamismus*) et la Basse-Saxe (*Aktion Neustart*).

>>>> *La déradicalisation dans le système pénitentiaire*

La déradicalisation en prison est certainement difficile : d'un côté les prisons sont considérées comme des bouillons de culture pour la radicalisation parce que les détenus sont particulièrement vulnérables en raison du stress exceptionnel qu'ils éprouvent à être séparés physiquement et psychologiquement de leur entourage social familial. D'autres détenus et des recruteurs peuvent exploiter cette situation pour encourager un processus de radicalisation. En même temps, certains détenus radicalisés peuvent pour leur part envisager d'entrer dans des programmes de déradicalisation précisément à cause de l'ouverture cognitive et émotionnelle provoquée par la mise en détention (Neumann 2017:42).

L'une des nouvelles priorités pour financement de la section « Projets pilotes innovants » du programme « Live Democracy! » est la « prévention et la déradicalisation en prison et en probation ». Les projets financés dans ce contexte proposent des solutions préventives et pédagogiques aux jeunes délinquants détenus, ainsi qu'un soutien pendant et après la peine de prison. De plus, ils proposent aux détenus déjà radicalisés des interventions de sortie et de distanciation. Cette partie du programme privilégie également les projets destinés à qualifier et former le personnel pénitentiaire qui traite avec les détenus vulnérables à la radicalisation et ceux déjà radicalisés.

Nous ne pouvons ici donner un compte-rendu exhaustif du travail de déradicalisation mené dans les prisons en Allemagne en raison du manque d'espace dans ces pages mais aussi de la nature complexe du système fédéral. Jusqu'à présent, la littérature académique et « grise » a préféré examiner le paysage plutôt que de nommer des mesures concrètes. Ici, le principal défi de ce domaine devient apparent : le manque de données empiriques.

L'étude la plus complète sur l'extrémisme dans les prisons allemandes a été publiée en juin 2017 par « Kriminologische Zentralstelle e.V. ». Selon cette étude, les offres d'intervention peuvent comprendre mais ne sont pas limitées aux options éducatives, aux interventions de nature confessionnelle,

psychologique ou cognitive, aux activités créatives ou culturelles, au sport, ou à l'inclusion de membres de la famille ou de mentors qui sont alors appelés « écoutants » (Illgner et al. 2017:99). Ces interventions sont destinées à soutenir les processus de déradicalisation et de distanciation intérieure. Il est intéressant de noter que ces mesures, en particulier les interventions de nature confessionnelle, impliquent un certain degré de conflit entre le droit constitutionnel à la liberté religieuse et certains aspects sécuritaires.

Cependant, le travail dans le contexte du système pénitentiaire ne doit pas, ou plutôt ne devrait pas, s'arrêter à la sortie de prison. Il est particulièrement important de fournir au « probationnaire » un coaching de stabilisation pour s'assurer que celui-ci n'est pas attiré de nouveau vers les milieux qu'il essayait de quitter. Selon l'État fédéré, l'organisation ou agence qui travaille avec l'individu lorsqu'il est en prison peut parfois poursuivre le travail à l'extérieur, au moins pendant une période d'intérim.

Une telle approche peut être nécessaire pour garantir une transition sûre et en confiance vers un autre service de soutien, que ce soit une NGO ou un service public, ayant pour mission de travailler avec les (anciens) extrémistes en dehors du système judiciaire. Pour qu'une telle transition fonctionne bien, il est essentiel d'avoir une coopération étroite entre les agences et acteurs impliqués, mais dans les faits, celle-ci demande beaucoup à être améliorée. Ainsi, dans certains cas, les conseillers doivent arrêter d'être en contact avec leurs clients après la libération, ce qui pose une menace très grave sur le processus de déradicalisation ou de stabilisation d'une personne.

4. Sur l'évaluation

Comme dans la plupart des pays, l'évaluation et la mesure de l'impact des programmes de prévention et de déradicalisation font l'objet de débats intenses en Allemagne. En raison de la nature complexe du problème et du fait qu'il est non seulement pratiquement impossible mais aussi douteux du point de vue scientifique de mesurer l'impact du travail pédagogique à court terme, on recherche une approche différente.

Si l'évaluation fait désormais partie de la quasi-totalité de ces programmes en Allemagne, cela signifie rarement une évaluation d'impact mais plutôt une évaluation de process et formative afin de mieux comprendre certains processus de prévention et de déradicalisation et donc d'améliorer continuellement le travail mené au sein de ces projets respectifs. Bien que l'on n'ait pas trouvé de méthode à la fois scientifiquement valide et utile pour mesurer l'impact de ce type de travail, cette stratégie sera poursuivie dans un avenir prévisible.

5. Conclusion

Comme démontré plus haut, en raison de complexité de la structure (de financement) fédérale allemande, ni l'approche étatique ni celle fondée sur la société civile n'a prévalu jusqu'à présent. Le pays demeure un modèle hybride où les priorités et les succès dépendent des Länder, même s'il y a une tendance générale vers une approche plus focalisée sur la sécurité. Cependant, on continue de faire des efforts vers une diversité d'approches, notamment en ce qui concerne le travail avec les jeunes. Ceci fait qu'il existe un nombre comparativement élevé de projets pilotes qui cherchent à innover et à améliorer ou compléter des programmes et projets existants.

Cette diversité d'approches distingue certainement l'Allemagne des autres pays européens. Si l'on prend en compte le besoin de diversité professionnelle face à la menace des idéologies extrémistes et de leurs différents facteurs, la stratégie de la diversité s'avère bien fondée et continuera de l'être. Dans ce contexte, les expériences et approches différentes doivent être comprises comme une opportunité plutôt qu'un manque de standards. Mais il reste des problèmes importants et, surtout, le manque de sécurité et de pérennité des structures de financement empêchent les ONG de recruter du personnel qualifié sur le long terme.

Bibliographie

Bundesarbeitsgemeinschaft Ausstieg zum Einstieg e.V.: Mitglieder,

<http://www.ausstiegzumeinstieg.de/index.php/ueber-uns/mitglieder>; 18.04.2018.

Bundesregierung 2016: Strategie Der Bundesregierung Zur Extremismusprävention Und

Demokratieförderung. <https://www.bmfsfj.de/blob/115448/cc142d640b37b7dd76e48b8fd9178cc5/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung-englisch-data.pdf>, 25.08.2018

Bundeszentrale für Politische Bildung 2012: History of the bpb: Foundation and development 1952-1961 <http://www.bpb.de/die-bpb/148017/foundation-and-development-1952-1961>, 25.08.2018

El-Mafaalani, Aladin/Fathi, Alma/Mansour, Ahmad/Müller, Jochen/Nordbruch, Götz/Waleciak, Julian 2016: Ansätze Und Erfahrungen Der Präventions- und Deradikalisierungsarbeit, Frankfurt am Main.

Foley, Frank 2013: Countering Terrorism in Britain and France. Institutions, Norms and the Shadow of the Past, Cambridge.

Gruber, Florian/Lützing, Saskia 2017: Extremismusprävention in Deutschland – Erhebung und Darstellung der Präventionslandschaft, Modulabschlussbericht, Wiesbaden.

HAYAT-Deutschland: HAYAT-Deutschland. <http://hayat-deutschland.de/hayat/>; 26.01.2018.

Hohnstein, Sally/Greuel, Frank/Glaser, Michaela 2015: Einstiege Verhindern, Ausstiege Begleiten. Pädagogische Ansätze und Erfahrungen im Handlungsfeld Rechtsextremismus, Halle (Saale).

Illgner, Christian/Rettenberger, Martin/Hoffmann, Anika/Leuschner, Fredericke 2017: Extremismus und Justizvollzug: Literaturoswertung und empirische Erhebungen, Wiesbaden.

Institute for Strategic Dialogue 2014: Case Study Report: Project Exit – Leaving Violent Groups, Norway, London.

Köhler, Daniel 2015: Deradicalization. in: Hall, Nathan/Corb, Abbee/Giannasi, Paul/Grieve, John (Hrsg.): The Routledge International Handbook on Hate Crime, New York, NY, 420-427.

Neumann, Peter R. 2017: Countering Violent Extremism and Radicalisation That Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region, London.

Violence Prevention Network e.V. 2017: Jahres- und Wirkungsbericht 2016, Berlin.