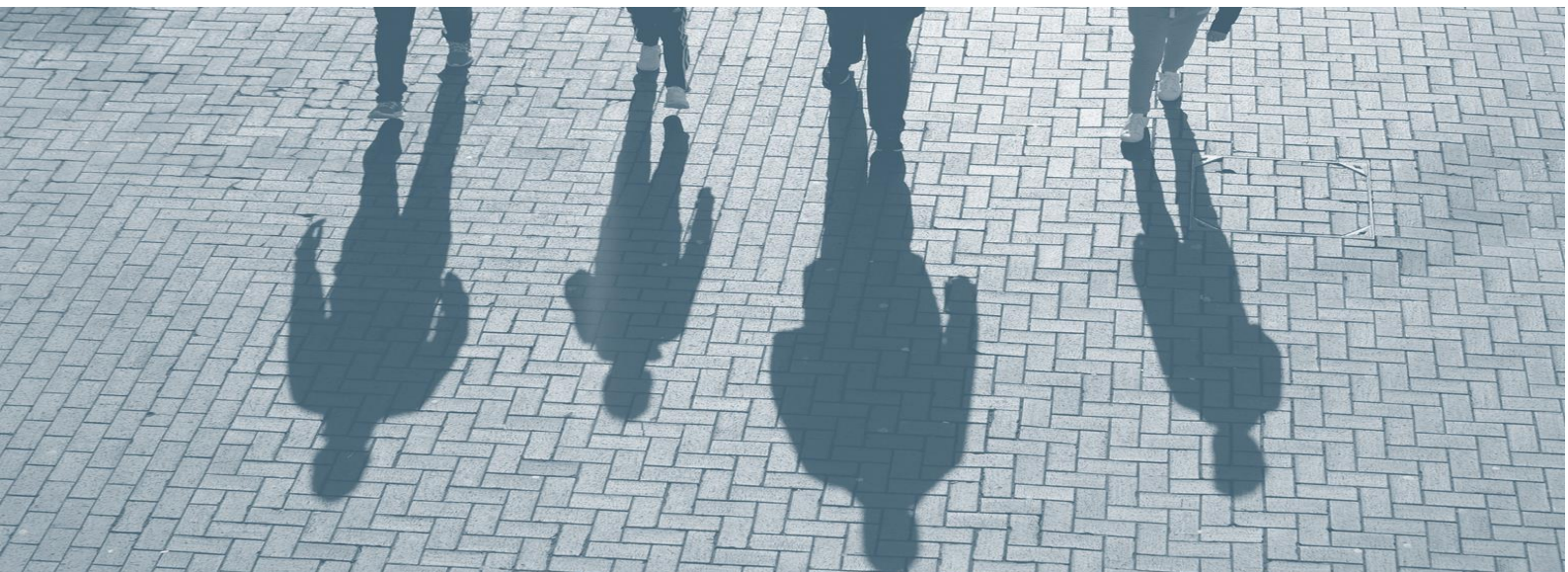




RAPPORT FINAL – 04.11.2021

Évaluation du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent

Sur mandat du Réseau national de sécurité RNS

Mentions légales

Citation recommandée

Auteur : Ecoplan
Titre : Évaluation du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent
Mandant : Réseau national de sécurité RNS
Lieu : Berne
Date : 04.11.2021

Groupe de suivi

André Duvillard, délégué du Réseau national de sécurité
Janine Aeberhard, Réseau national de sécurité
Charline Panchaud, Réseau national de sécurité
Philippe Piatti, Office fédéral de la police
Gabrielle Eber, Office fédéral de la police
Bertrand Bise, Office fédéral de la justice

Équipe de projet Ecoplan

Michael Marti, chef de projet
Heini Sommer, suppléant du chef de projet
Roman Elbel, opérations principales
Nana Adrian
Simon Schranz
Svenja Strahm

Le rapport reflète l'opinion de l'équipe de projet, qui ne correspond pas nécessairement à celle du mandant ou du groupe de suivi.

ECOPLAN SA

Recherche et conseil
en économie et politique

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Berne
Tél. +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tél. +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Aperçu du contenu

	Condensé	2
	Table des matières	7
	Liste des abréviations.....	9
1	Introduction.....	10
2	Contexte de l'évaluation – Objectifs et structure du plan d'action national.....	11
3	Procédure et méthodologie	16
4	Résultats de l'évaluation	19
5	Récapitulatif de l'évaluation du plan d'action national	46
	Annexe A : Liste des 26 mesures du PAN	51
	Annexe B : Interlocuteurs.....	52
	Bibliographie.....	53

Condensé

Situation initiale

Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont décidé en novembre 2017 de mettre sur pied un **Plan d'action national** de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) d'une durée de cinq ans. Ce plan d'action comprend 26 mesures en tout et a pour objectif de prévenir au mieux les radicalisations comportant un potentiel de violence, de déceler à temps le danger si de tels phénomènes devaient tout de même se produire et de les désamorcer par des mesures ciblées.

La présente étude a examiné les effets du PAN et de ses 26 mesures jusqu'à aujourd'hui et identifié des améliorations potentielles. Le travail de l'organe de coordination nationale prévu dans le PAN ainsi que le programme d'impulsion national adopté par la Confédération pour soutenir la mise en œuvre du PAN ont également été analysés. Par ailleurs, la nécessité d'un projet subséquent dans la continuité du PAN a été examinée et des orientations potentielles ont été définies.

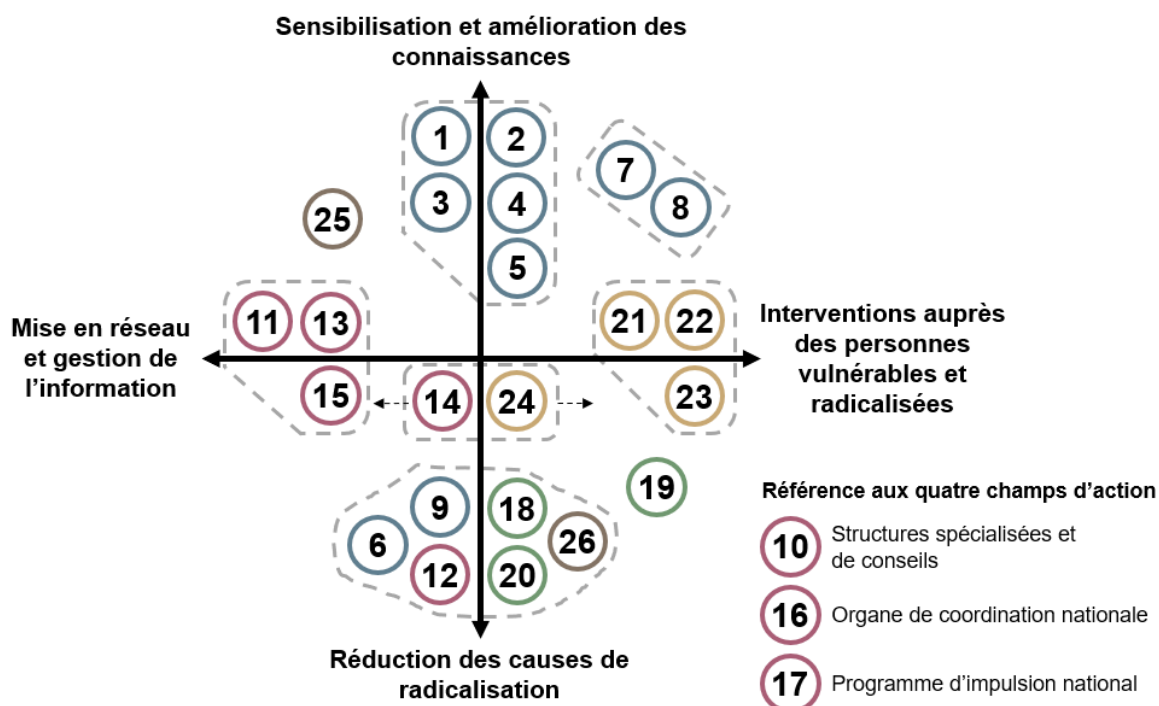
Méthode

La lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent est une tâche complexe et multiple. Par conséquent, les cinq domaines d'action du PAN couvrent également un large spectre, qui va des projets de recherche et des mesures de sensibilisation à la promotion du désengagement et de la réintégration, en passant par des améliorations dans la collaboration. La répartition des 26 mesures du PAN dans ces domaines d'action est fondamentalement justifiée, mais elle est peu appropriée pour une évaluation qui se concentre sur les effets. Pour l'évaluation, ces 26 mesures ont donc été reclassées en fonction de leurs effets potentiels et réparties dans **quatre champs d'action**. Le résultat de cette nouvelle répartition est présenté dans l'illustration K-1 (cf. page suivante). Les quatre champs d'action correspondent aux quatre dimensions de l'illustration. Certaines mesures à canaux d'action multiples sont classées à l'interface entre deux ou plusieurs champs.

L'évaluation s'est concentrée sur l'influence du PAN sur les quatre champs d'action. Par ailleurs, lorsque cela était possible, l'efficacité et le potentiel d'amélioration de chacune des 26 mesures ont été examinés. Ces recherches reposent sur différentes méthodes : après une analyse documentaire (notamment des rapports de monitoring du PAN), 21 entretiens en tout ont été menés avec des personnes qui se sont longuement penchées sur les aspects stratégiques ou opérationnels du PAN. Par ailleurs, 103 personnes et institutions ont répondu à un sondage en ligne.

L'analyse des données recueillies montre que les résultats de l'évaluation reposent sur une assise solide. Les résultats des entretiens et ceux du sondage en ligne concordent dans une large mesure.

Illustration K-1 : Répartition des 26 mesures du PAN dans quatre champs d'action



Légende des couleurs : répartition en fonction des domaines d'action du PAN

- Connaissances et expertise
- Lutte contre les idéologies et les groupements extrémistes
- Collaboration et coordination
- Désengagement et réintégration
- Collaboration internationale

Source : Ecoplan

Évaluation du plan d'action national

Bilan général positif

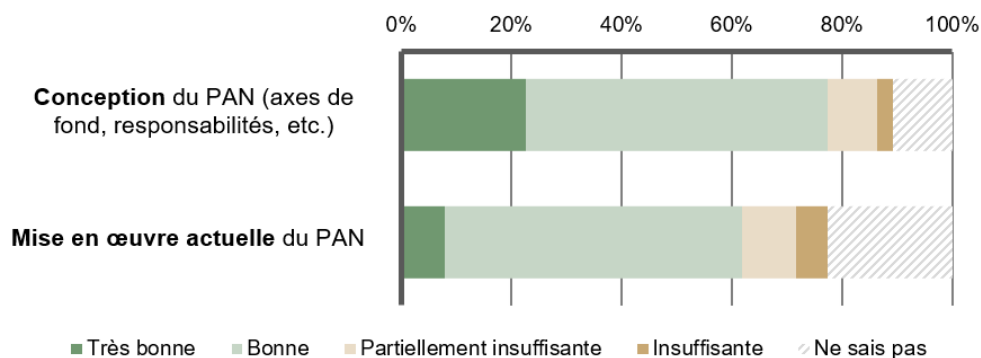
Dans l'ensemble, on peut tirer un bilan positif du plan d'action national, même si des lacunes et une nécessité d'agir apparaissent encore dans plusieurs domaines. Le PAN a permis de faire bouger les lignes et de mettre le thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent à l'ordre du jour à tous les échelons étatiques, et pas uniquement des autorités responsables de la sécurité. Les acteurs du domaine social et de la société civile sont aujourd'hui davantage sensibilisés à ce thème et généralement mieux armés pour déceler les situations problématiques et en informer les autorités compétentes. Différents projets de lutte contre les causes de radicalisation ont en outre été mis en œuvre dans le cadre du PAN et les structures spécialisées et de conseils dans les cantons et les communes ont été renforcées.

La conception et la mise en œuvre du PAN ont par ailleurs été évaluées comme étant « bonnes » dans le cadre du sondage en ligne mis sur pied pour cette étude, ce qui correspond à la deuxième meilleure appréciation sur l'échelle qui en comprend quatre (cf. Illustration K-2). La majorité des participants ont cependant indiqué que leurs attentes vis-à-vis du PAN étaient

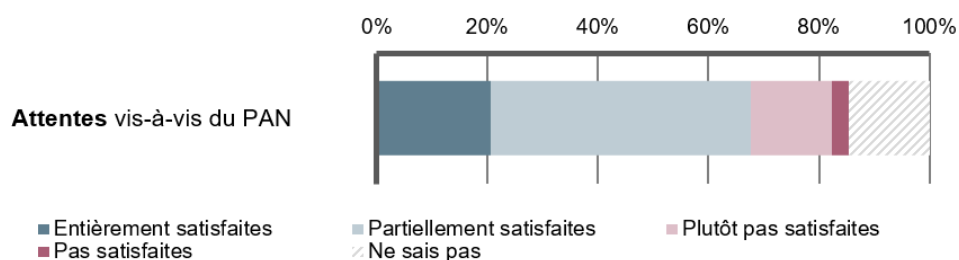
seulement « partiellement satisfaites », ce qui confirme qu'il y a encore des lacunes et un potentiel d'amélioration dans certains domaines du PAN.

Illustration K-2 : Résultats du sondage en ligne concernant l'évaluation globale du PAN

Partie A : Résumé de l'évaluation de la conception et de la mise en œuvre du PAN



Partie B : Attentes vis-à-vis du PAN



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne

Échantillonnage : n = 102 ; tous les participants au sondage ont été interrogés.

Défis

À une année de l'échéance, la mise en œuvre du PAN n'est pas encore terminée. Cela s'explique en partie par les spécificités du projet : les mesures du domaine Sensibilisation ou Réduction des causes de radicalisation sont par exemple des tâches quasi permanentes. Certains domaines présentent toutefois un potentiel d'amélioration évident. Trois points importants sont abordés ci-après :

- **Étendre la mise en réseau** : malgré le PAN, des lacunes importantes apparaissent actuellement dans la mise en réseau des différentes autorités et la gestion de l'information. Il n'existe pas encore de véritable culture de l'échange entre les institutions ni de mise en place de bonnes pratiques. Les acteurs importants au sein des communes, des cantons et de la Confédération devraient échanger davantage sur leur travail et partager les résultats.
- **Diminuer les différences régionales** : il existe parfois des différences régionales considérables dans la mise en œuvre du PAN. Le thème est surtout traité dans les régions où des personnes ont déjà été radicalisées. Comme de nouveaux cas de radicalisations peu-

vent apparaître rapidement n'importe où, il est important d'atteindre certaines normes minimales dans tous les cantons. Afin de réduire au maximum la charge (p. ex. au niveau des structures spécialisées et de conseils), il faudrait renforcer les coopérations régionales.

- **Éviter de se concentrer exclusivement sur l'extrémisme islamiste** : l'analyse de la mise en œuvre montre en outre que si le PAN s'articule explicitement autour de l'extrémisme violent sous toutes ses formes, dans la pratique, il se concentre souvent sur l'extrémisme islamiste. Dans notre analyse, plusieurs acteurs ont indiqué regretter que d'autres formes d'extrémisme violent, notamment l'extrémisme de droite et de gauche, n'aient parfois pas été suffisamment prises en compte dans le passé.

Évaluation de l'organe de coordination nationale (mesure 16)

Le PAN prévoit la création d'un organe de coordination nationale, qui est rattaché au Bureau du Réseau national de sécurité (RNS) et responsable de la mise en réseau des acteurs importants ainsi que du transfert des connaissances en matière de radicalisation et d'extrémisme violent. L'organe de coordination nationale assume en outre différentes tâches d'ordre général en rapport avec le PAN, comme l'élaboration des rapports de monitoring et la supervision du programme d'impulsion nationale en collaboration avec fedpol.

Au vu des ressources à disposition, nous estimons que le travail fourni jusqu'ici par l'organe de coordination nationale est dans l'ensemble positif. En intervenant comme interlocuteur principal, en organisant des séminaires et en participant à l'implémentation du programme d'impulsion nationale, l'organe de coordination a contribué de manière positive à la mise en œuvre du PAN. Il faut toutefois relever qu'un potentiel d'amélioration considérable subsiste dans la mise en réseau et le traitement et la diffusion d'informations pour les professionnels. Avec 0,8 d'équivalent plein temps attribué à l'organe de coordination nationale, les ressources en personnel sont cependant actuellement insuffisantes pour couvrir cette tâche importante.

Évaluation du programme d'impulsion nationale (mesure 17)

Le Conseil fédéral a soutenu la mise en œuvre du PAN avec la création d'un programme d'impulsion nationale. Une enveloppe de cinq millions de francs au total permet de soutenir financièrement pendant cinq ans des projets qui contribuent concrètement à la mise en œuvre du PAN et qui sont menés par les cantons, les villes, les communes et la société civile. Les projets soutenus devraient par ailleurs avoir valeur d'exemple et viser à diffuser les résultats obtenus et à être réutilisés dans d'autres projets.

Le fait que la Confédération participe aussi financièrement à la mise en œuvre du PAN doit être considéré comme un élément positif. Les contributions aux projets ont aussi participé concrètement à la réalisation du PAN. Malgré tout, le programme n'a pas déployé une partie considérable de son potentiel en termes d'effets, car les résultats des projets financés n'ont pratiquement pas été diffusés.

Réflexions concernant la poursuite du plan d'action national

Les résultats de l'évaluation montrent qu'il est pertinent et important de poursuivre le plan d'action national sous une forme adaptée. À cet égard, un large consensus règne aussi chez les interlocuteurs interrogés et dans le sondage en ligne. Pour de nombreux acteurs impliqués, la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent est une tâche permanente, car la radicalisation de la société se poursuit. Les points susmentionnés qui possèdent un potentiel d'amélioration permettent d'esquisser les contours d'un nouveau PAN.

Indépendamment de la forme précise d'un projet subséquent au PAN, les efforts consentis jusqu'ici pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent doivent être activement poursuivis pour sauvegarder les acquis et continuer à les consolider. Le PAN a permis de renforcer l'idée qu'une prévention ciblée dans ce domaine constitue une tâche commune pour de nombreuses autorités différentes et la société civile. La préservation et le renforcement de cette conception commune ainsi que la collaboration qui s'y rapporte resteront très importants à l'avenir.

Table des matières

Condensé	2
Table des matières	7
Liste des abréviations.....	9
1 Introduction.....	10
2 Contexte de l'évaluation – Objectifs et structure du plan d'action national.....	11
2.1 Historique et contexte.....	11
2.2 Buts et domaines d'action	12
2.3 Les 26 mesures	12
2.3.1 Classement dans quatre champs d'action	12
2.3.2 Mesure 16 : Organe de coordination nationale	14
2.3.3 Mesure 17 : Programme d'impulsion national	14
3 Procédure et méthodologie	16
3.1 Aperçu des méthodes et du modèle d'impact	16
3.2 Détails concernant le sondage en ligne	17
3.3 Analyse spécifique des mesures 16 et 17.....	18
4 Résultats de l'évaluation	19
4.1 Champ d'action « Sensibilisation et amélioration des connaissances »	19
4.1.1 Évaluation du champ d'action.....	19
4.1.2 Impact des différentes mesures.....	21
4.2 Champ d'action « Mise en réseau et gestion de l'information »	26
4.2.1 Évaluation du champ d'action.....	26
4.2.2 Évaluation des différentes mesures.....	28
4.3 Champ d'action « Interventions ciblées auprès des personnes vulnérables et radicalisées »	29
4.3.1 Évaluation du champ d'action.....	29
4.3.2 Évaluation des différentes mesures.....	31
4.4 Champ d'action « Réduction des causes de radicalisation »	33
4.4.1 Évaluation du champ d'action.....	33
4.4.2 Évaluation des différentes mesures.....	35
4.5 Évaluation de l'organe de coordination nationale (mesure 16)	37
4.5.1 Activités de l'organe de coordination nationale	37
4.5.2 Évaluation de l'impact de l'organe de coordination.....	37
4.5.3 Bilan concernant l'organe de coordination nationale	38
4.6 Évaluation du programme d'impulsion national (mesure 17)	39
4.6.1 Répartition des fonds alloués	39
4.6.2 Évaluation de la notoriété du programme et des processus administratifs.....	42

4.6.3	Évaluation de l'impact du programme d'impulsion national	43
4.6.4	Bilan concernant le programme d'impulsion.....	45
5	Récapitulatif de l'évaluation du plan d'action national	46
5.1	Évaluation générale	46
5.2	Réflexions sur la poursuite du plan d'action national.....	48
	Annexe A : Liste des 26 mesures du PAN	51
	Annexe B : Interlocuteurs.....	52
	Bibliographie.....	53

Liste des abréviations

CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
PAN	Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent
RNS	Réseau national de sécurité
SRC	Service de renseignement de la Confédération

1 Introduction

Les radicalisations et l'extrémisme violent sous toutes ses formes posent de nombreux défis aux États et aux sociétés. La prévention constitue un pilier important dans la lutte contre ces dangers et elle se reflète aussi dans la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme de 2015. Dans le cadre de cette stratégie, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont décidé en 2017 de mettre conjointement sur pied un plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) d'une durée de cinq ans. Ce plan d'action doit créer des conditions pour prévenir les radicalisations, ou déceler à temps les cas éventuels et les désamorcer grâce à des mesures ciblées. Pour atteindre cet objectif, le plan d'action comprend 26 mesures en tout, dont la mise en œuvre incombe aux autorités de tous les échelons étatiques et à la société civile. Le Réseau national de sécurité (RNS), qui joue le rôle d'organe de coordination nationale, assure la supervision sur le plan administratif.

Le présent rapport contient les résultats de l'évaluation du plan d'action national effectuée sur mandat du RNS quatre ans après son introduction. L'objectif de cette évaluation était d'examiner les effets du PAN et de ses 26 mesures et d'identifier un éventuel potentiel d'amélioration. L'analyse s'est notamment concentrée sur le travail de l'organe de coordination nationale et l'efficacité du programme d'impulsion national adopté par la Confédération pour soutenir la mise en œuvre du PAN. Elle doit en outre permettre d'évaluer la nécessité d'un projet subséquent et d'en définir les orientations potentielles.

Différentes méthodes ont été utilisées pour répondre aux questions de l'évaluation, notamment un sondage en ligne et de nombreux entretiens avec des acteurs actifs sur le plan stratégique ou opérationnel du PAN. Le présent rapport résume les résultats obtenus dans le cadre de cette analyse. Il est structuré comme suit :

- Le chapitre 2 décrit en détail les objectifs et la structure du PAN et classe les 26 mesures par thèmes.
- Le chapitre 3 détaille les méthodes de l'évaluation déjà mentionnées.
- Le chapitre 4 passe en revue les résultats de l'analyse des effets du PAN et des 26 mesures. Un bilan général est ensuite présenté au chapitre 5, lequel propose aussi une perspective quant à un éventuel projet subséquent.

2 Contexte de l'évaluation – Objectifs et structure du plan d'action national

2.1 Historique et contexte

Le **plan d'action national** fait partie intégrante de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme que le Conseil fédéral a adoptée en septembre 2015¹. Un des domaines d'action de cette stratégie est la prévention, qui comprend – outre des mesures concrètes comme l'interdiction d'entrée pour les étrangers soupçonnés de terrorisme – le vaste domaine de la lutte contre la radicalisation en Suisse. Le plan d'action examiné dans la présente étude doit permettre de regrouper les efforts fournis jusqu'à présent en la matière et de prendre des mesures supplémentaires si nécessaire.

Le plan d'action national a été élaboré entre septembre 2016 et novembre 2017 par différents acteurs de tous les échelons étatiques, sous la direction du délégué du RNS (André Duvillard). Le mandat s'y rapportant a été transmis par la plateforme politique du RNS, au sein de laquelle les chefs du DFJP et du DDPS ainsi que les présidents de la CCDJP et de la CG MPS sont représentés. Le plan d'action repose entre autres sur l'état des lieux dressé par le RNS sur les mesures existantes en matière de prévention de la radicalisation, ainsi que sur les trois rapports publiés par la task force TETRA (TERRORIST TRACKING) concernant les mesures de lutte contre le terrorisme djihadiste en Suisse². Le plan d'action définitif a été adopté en novembre 2017 par les présidences de la CDIP, de la CCDJP et de la CDAS, de l'Union des villes suisses et de l'Association des Communes Suisses. Le Conseil fédéral a pris connaissance du plan d'action dans la foulée et décidé de soutenir sa mise en œuvre par le biais d'un programme d'impulsion³. L'objectif commun est d'introduire le PAN dans un délai de cinq ans, soit d'ici à novembre 2022.

Il ne faut pas confondre le plan d'action national avec le **plan d'action de politique étrangère** de la Suisse pour la prévention de l'extrémisme violent⁴. Ce dernier a été présenté par le DFAE en avril 2016 déjà et représente la contribution suisse à la mise en œuvre de la stratégie de l'ONU pour prévenir et combattre l'extrémisme violent. Comme son nom l'indique, le plan d'action de politique étrangère se réfère aux mesures de la Suisse à l'étranger, tandis que le plan d'action national analysé dans le cadre de la présente étude comprend des mesures en rapport avec notre pays.

¹ Conseil fédéral suisse (2015).

² Réseau national de sécurité RNS (2016) ; Task force TETRA (2015a) ; (b) ; (2017).

³ Département fédéral de justice et police DFJP (2017).

⁴ Département fédéral des affaires étrangères DFAE (2016).

2.2 Buts et domaines d'action

L'objectif prioritaire du plan d'action national est de « *créer de bonnes conditions, orientées vers la pratique, pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent sous toutes ses formes [...]* »⁵. En d'autres termes, le PAN vise à soutenir ou créer les conditions permettant de prévenir la radicalisation ou, si pareils cas devaient se présenter, d'identifier le danger suffisamment tôt et de le désamorcer par des mesures ciblées, et de promouvoir la réintégration. Pour atteindre ces buts, le plan d'action comprend **26 mesures réparties dans cinq domaines d'action** en tout et s'adresse aux autorités politiques et opérationnelles des trois niveaux de l'État ainsi qu'aux acteurs de la société civile. Les cinq domaines d'action sont les suivants :

- *Connaissances et expertise* : améliorer la compréhension des mécanismes de la radicalisation, des problématiques classiques et des solutions possibles.
- *Collaboration et coordination* : promouvoir la collaboration entre les autorités et les acteurs de la société civile, pour permettre notamment une prévention plus ciblée.
- *Lutte contre les idéologies et les groupements extrémistes* : encourager la participation au sein de la société, la compréhension de la démocratie et l'utilisation des médias et d'autres informations.
- *Désengagement et réintégration* : soutenir l'abandon de l'extrémisme violent et la réintégration dans la société.
- *Collaboration internationale* : favoriser les échanges internationaux d'expériences et de connaissances et la collaboration dans la lutte contre les causes de radicalisation.

Pour la classification du plan d'action, il est en outre important que le PAN et ses domaines d'action soient considérés dans le contexte d'activités déjà existantes, qui ne sont pas comprises (ou partiellement seulement) dans le plan d'action. En présence d'un potentiel de danger concret par exemple, les organisations de police et le SRC collaborent déjà activement dans le cadre de processus établis. Les travaux de prévention globale, par exemple par le biais des écoles, des bureaux d'intégration ou des acteurs de la société civile, sont aussi importants. Le plan d'action mentionne explicitement que leurs efforts sont aussi indispensables pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent et qu'ils doivent donc être maintenus.

2.3 Les 26 mesures

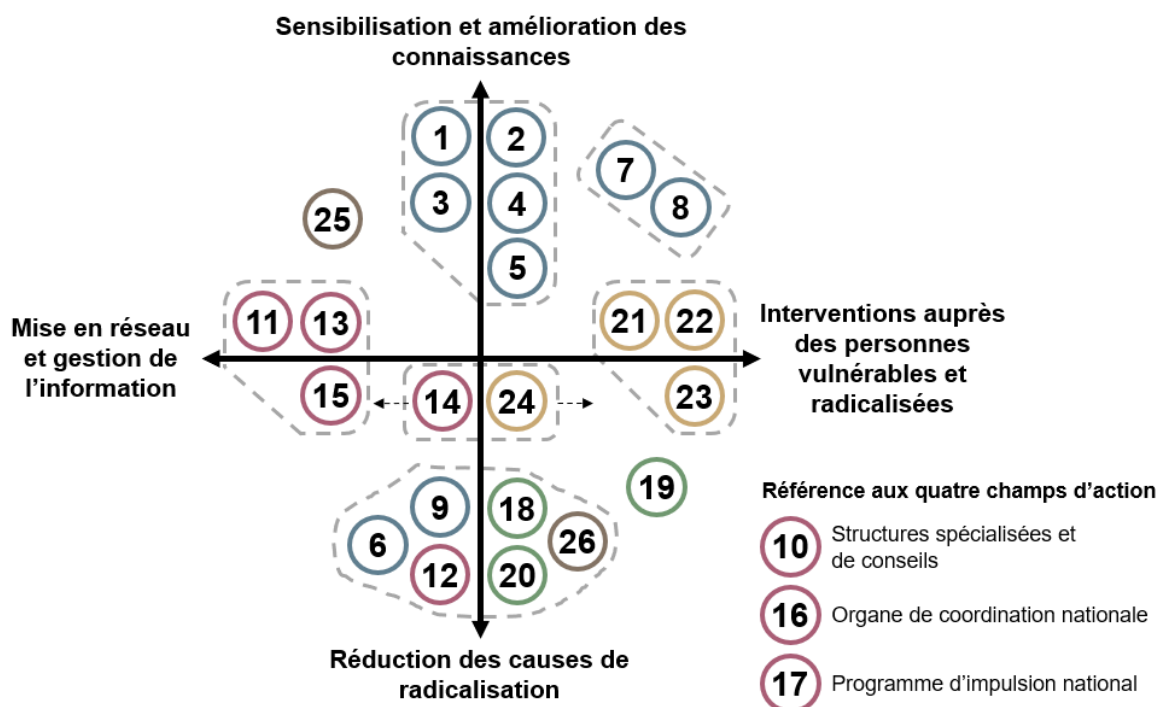
2.3.1 Classement dans quatre champs d'action

La répartition actuelle des 26 mesures du PAN dans les domaines d'action décrits au chapitre précédent semble à première vue crédible. En l'examinant plus en détail, il apparaît toutefois que l'attribution des diverses mesures aux domaines d'action n'est pas toujours claire. Par exemple, les structures spécialisées et de conseils présentées dans la mesure 10 offrent un

⁵ Réseau national de sécurité RNS (2017), p. 9.

grand éventail de prestations. Cette mesure pourrait donc aussi être classée comme un domaine d'action. Pour tenir compte de cette pluridimensionnalité, nous avons modifié le classement des mesures pour l'évaluation, comme cela apparaît dans l'illustration 2-1. Les dimensions de ce schéma se réfèrent aux effets visés par les mesures (champs d'action), qui serviront ultérieurement de base pour l'évaluation de l'impact.

Illustration 2-1 : Répartition des 26 mesures du PAN dans les quatre champs d'action



Légende des couleurs : répartition en fonction des domaines d'action du PAN

- | | | |
|---|--|--|
| ○ Connaissances et expertise | ○ Collaboration et coordination | ○ Collaboration internationale |
| ○ Lutte contre les idéologies et les groupements extrémistes | ○ Désengagement et réintégration | |

Source : Ecoplan

Il faut en particulier relever que trois mesures sont attribuées à tous les champs d'action : les structures spécialisées et de conseils (mesure 10), l'organe de coordination nationale (mesure 16) et le programme d'impulsion national (mesure 17). Ces trois mesures ont des fonctions transversales, ce qui explique pourquoi elles déploient des effets dans les quatre champs d'action.

La liste de toutes les mesures figure dans l'annexe A. Nous revenons ci-après plus en détail sur deux mesures uniquement, car ces dernières doivent être spécialement examinées dans le cadre de la présente évaluation.

2.3.2 Mesure 16 : Organe de coordination nationale

L'organe de coordination nationale est rattaché au Bureau du Réseau national de sécurité et responsable du transfert des connaissances en matière de radicalisation et d'extrémisme violent. Pour assumer cette tâche, il traite les documents existants et les diffuse au sein de la communauté d'experts. Il est en outre prévu dans le PAN que l'organe de coordination nationale promeuve le réseautage entre les acteurs importants des différents niveaux de l'État et de la société civile, en organisant par exemple des cours de formation continue ou des séminaires. L'information à la population incombe aussi en partie à l'organe de coordination. Il est par exemple tenu de publier une liste des points de contact et de mettre à disposition des informations complémentaires sur le thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent⁶.

Le soutien administratif dans la mise en œuvre du plan d'action est une autre de ses tâches. L'organe de coordination nationale établit par exemple des rapports de monitoring sur l'état de la mise en œuvre du PAN. Il assume par ailleurs des tâches essentielles dans la supervision du programme d'impulsion national (cf. chapitre suivant 2.3.3)⁷.

L'organe de coordination nationale est doté de 0,8 EPT en tout et financé conjointement par le DFI, le DFJP et le DDPS.

2.3.3 Mesure 17 : Programme d'impulsion national

Comme déjà mentionné, le Conseil fédéral a approuvé la création d'un programme d'impulsion national pour soutenir la mise en œuvre du PAN. Une enveloppe de cinq millions de francs au total doit permettre de soutenir financièrement pendant cinq ans des projets qui contribuent concrètement à la mise en œuvre du PAN et qui sont menés par les cantons, les villes, les communes, les universités et la société civile⁸. Pour obtenir des aides financières, les acteurs concernés doivent adresser une demande en présentant le projet et en expliquant comment les fonds seront utilisés. Les trois critères ci-après sont pris en considération dans la sélection des projets, conformément à l'ordonnance s'y rapportant et aux explications⁹.

1. *Impact et effet multiplicateur aussi larges que possible* : le projet doit avoir valeur d'exemple et les sujets traités doivent pouvoir être repris dans d'autres projets ou dans d'autres lieux.
2. *Orientation vers la durabilité* : l'aide financière est utilisée pour développer de nouveaux projets ou pour renforcer des projets existants. Seuls les projets qui ne nécessitent pas d'engagement financier à long terme de la Confédération sont soutenus. L'aide financière octroyée par la Confédération se monte à 50 % au maximum du budget prévu pour chaque projet.

⁶ Réseau national de sécurité RNS (2017) ; (2018).

⁷ Office fédéral de la police fedpol (2018).

⁸ Réseau national de sécurité RNS (2017).

⁹ Ordonnance du 16 mai 2018 contre la radicalisation et l'extrémisme (RS 311.039.5) et Office fédéral de la police fedpol (2018).

3. *Mesurabilité* : la mise en œuvre et l'impact de la mesure doivent pouvoir être évalués le mieux possible. Pour ce faire, des objectifs intermédiaires et finaux doivent être définis.

Sur le plan organisationnel, le programme d'impulsion national est rattaché au RNS (organe de coordination nationale) et à fedpol. Le RNS est responsable de l'examen formel des demandes reçues et établit des prises de position concernant les différents projets. Le groupe d'accompagnement stratégique du PAN classe ensuite les demandes par ordre de priorité. La décision définitive concernant le financement incombe à fedpol en tant qu'autorité fédérale responsable du programme d'impulsion¹⁰.

Indépendamment des autres projets, les fonds du programme d'impulsion servent aussi à indemniser les membres du pool national d'experts (mesure 24 du PAN)¹¹. Sur demande, ce pool d'experts soutient les autorités et les instances d'exécution dans la réintégration de personnes radicalisées. Par conséquent, le programme d'impulsion finance aussi indirectement la mise en œuvre de la mesure 21a du PAN, car le catalogue référentiel des mesures pour le désengagement et la réintégration qu'elle prévoit a été élaboré par le pool d'experts¹².

¹⁰ Office fédéral de la police fedpol (2018).

¹¹ Réseau national de sécurité RNS (2018).

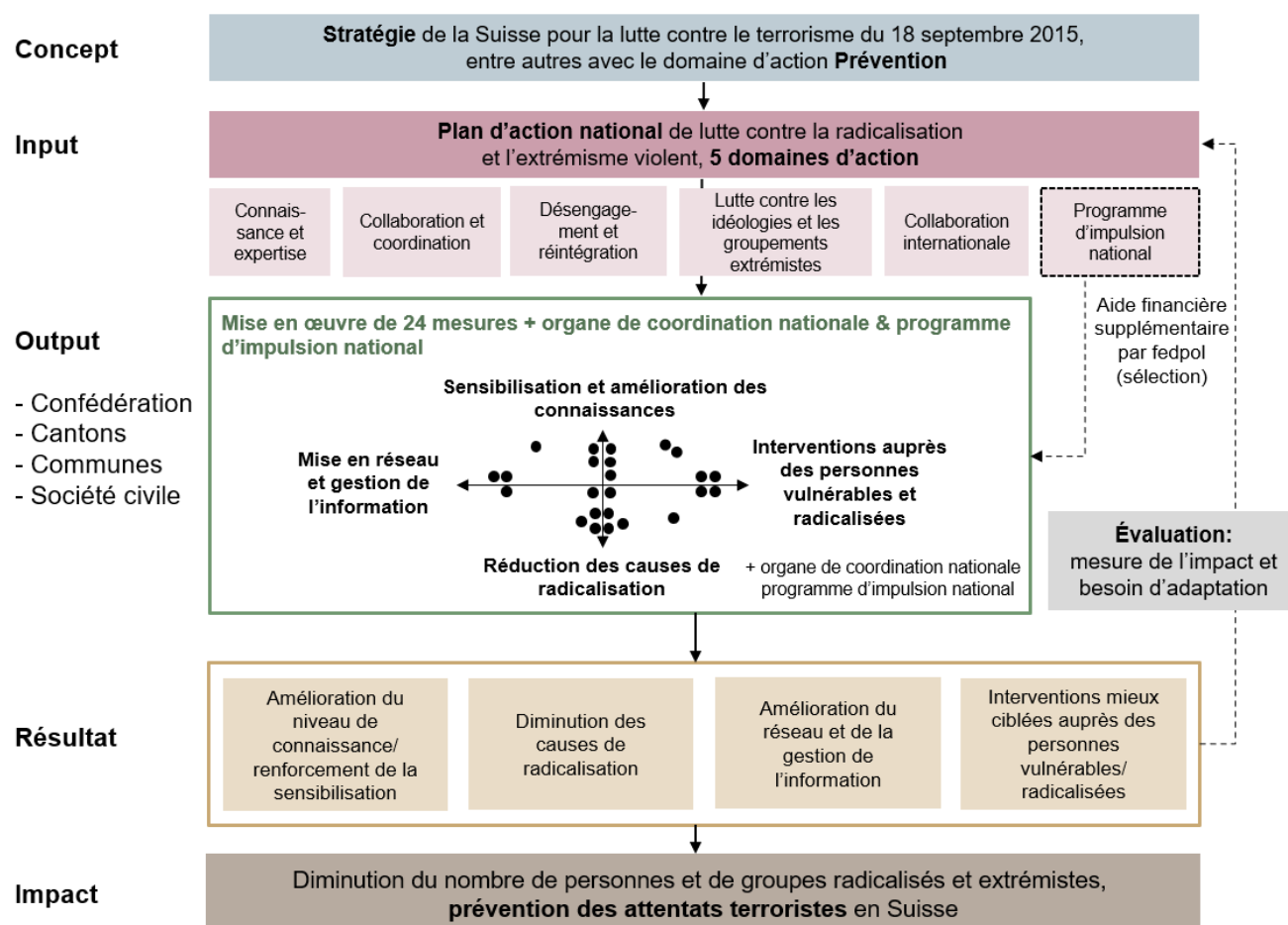
¹² Réseau national de sécurité RNS (2020).

3 Procédure et méthodologie

3.1 Aperçu des méthodes et du modèle d'impact

La présente évaluation se base sur une combinaison de différentes méthodes. Divers documents librement accessibles ou mis à disposition par le RNS ont été examinés dans une première phase, dont le plan d'action ainsi que les deux rapports de monitoring sur la mise en œuvre des 26 mesures. Nous avons établi un modèle des effets potentiels du PAN sur la base de cette analyse documentaire. Il figure dans l'illustration 3-1. Il faut préciser que dans ce modèle, le niveau du résultat correspond aux quatre champs d'action auxquels nous avons attribué les différentes mesures du PAN au chapitre 2.3.1.

Illustration 3-1 : Modèle des mécanismes potentiels d'impact du PAN (modèle d'impact)



Source : Ecoplan

Le but principal de l'évaluation est de présenter l'impact du plan d'action sur le niveau du résultat, c'est-à-dire sur les quatre champs d'action, et d'identifier le potentiel d'amélioration. Il s'agit en outre d'évaluer la nécessité d'un projet subséquent et d'en définir les orientations

potentielles. Pour répondre à ces questions, d'autres méthodes ont été appliquées en trois étapes en plus de l'analyse documentaire susmentionnée.

- Premièrement, 14 entretiens ont été menés avec des personnes qui se sont longuement penchées sur les aspects stratégiques ou opérationnels du PAN¹³. Ces entretiens avaient pour objectif de recueillir le point de vue des principaux acteurs sur les questions essentielles de l'évaluation et de définir simultanément les bases pour créer le sondage en ligne organisé dans une deuxième phase.
- Deuxièmement, le sondage en ligne a permis d'interroger de nombreux acteurs. Contrairement aux entretiens, le questionnaire donnait plus de poids à l'évaluation des différentes mesures (cf. chapitre 3.2 pour plus de détails concernant le sondage).
- Enfin, sept entretiens supplémentaires ont été menés dans une troisième et dernière étape afin de valider les résultats provenant des précédentes étapes de travail et de les compléter si nécessaire. Pour ce faire, des personnes travaillant dans des services cantonaux et municipaux ont notamment été interrogées.

Le groupe de suivi de l'évaluation ainsi que le groupe d'accompagnement stratégique du PAN ont par ailleurs pu s'exprimer sur le rapport à des fins de validation.

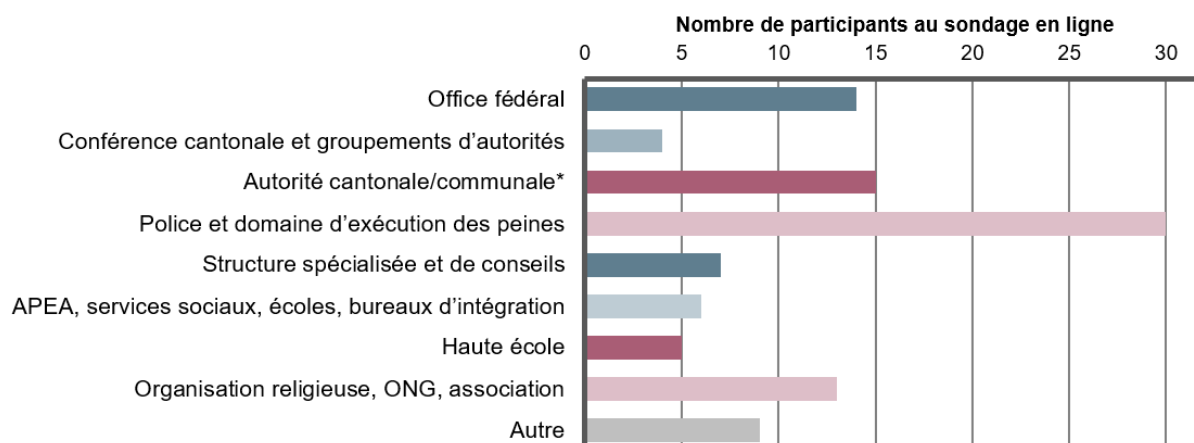
3.2 Détails concernant le sondage en ligne

Le sondage en ligne susmentionné a eu lieu du 1^{er} juillet au 26 août 2021. 206 personnes et acteurs de toutes les régions linguistiques ont été invités à y répondre¹⁴. Leurs coordonnées ont été transmises par le RNS. En tout, 103 questionnaires ont été renvoyés, ce qui correspond à un taux de réponse de 50 %. Il faut relativiser ce pourcentage comparativement bas, sachant que le questionnaire a parfois été envoyé à plusieurs personnes employées dans la même institution et que celles-ci en avaient été informées dans le courriel qu'elles ont reçu. Dans certains cas, les institutions ont donc rempli un seul questionnaire, ce qui explique le faible taux de retour.

La répartition des participants au sondage en fonction des différents groupes d'acteurs figure dans l'illustration 3-2. On constate immédiatement que de nombreux acteurs issus du domaine de la police et de la justice ont participé à l'enquête, ce qui n'est pas surprenant au vu du thème traité. Le questionnaire a cependant aussi été rempli par un nombre considérable de personnes actives dans le domaine social ou la société civile, ce qui est également positif. L'échantillonnage constitue donc une base solide pour la suite de l'analyse, en particulier pour déterminer l'influence du PAN sur les quatre champs d'action. Il faut en outre préciser que le nombre de réponses concernant les différentes mesures n'était parfois pas suffisant pour obtenir une réelle représentation des opinions pertinentes. Les déclarations concernant les mesures doivent donc être interprétées avec prudence et il n'est pas non plus toujours possible de les commenter.

¹³ La liste des personnes qui ont participé aux entretiens figure dans l'annexe B.

¹⁴ Sur demande, le questionnaire peut être obtenu auprès des auteurs de l'étude.

Illustration 3-2 : Nombre de participants au sondage en ligne en fonction du groupe d'acteurs

Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne, n = 103.

* = sans la police et le domaine d'exécution des peines

3.3 Analyse spécifique des mesures 16 et 17

Conformément au mandat d'évaluation, le travail de l'organe de coordination nationale (mesure 16) et le programme d'impulsion nationale (mesure 17) doivent être examinés spécifiquement. Concernant l'organe de coordination nationale, il s'agit en premier lieu de déterminer s'il a pu assumer le rôle prévu dans l'accompagnement de la mise en œuvre du PAN et dans la transmission du savoir et des résultats du projet, et dans quelle mesure il est parvenu à le faire. En ce qui concerne le programme d'impulsion nationale, l'accent repose sur sa contribution à la mise en œuvre du PAN et sur l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés, par exemple la création d'effets multiplicateurs. Il est important de préciser que dans l'analyse du programme d'impulsion, nous nous sommes concentrés sur l'impact du programme dans son ensemble et non sur celui des différents projets.

Ici aussi, les entretiens précités et le sondage en ligne ont constitué la base principale pour répondre aux questions. Dans le cas de l'organe de coordination nationale, un entretien spécifique a en outre eu lieu avec le service directement, c'est-à-dire avec les personnes responsables du RNS. Les projets soutenus ont par ailleurs été évalués dans l'analyse du programme d'impulsion. Dans ce contexte, les projets ont été classés à l'aide de différents critères comme le groupe d'acteurs soutenu ou le champ d'action concerné. Comme mentionné et par manque de ressources, nous avons cependant renoncé à analyser en détail le contenu des différents projets, d'entente avec le groupe de suivi de l'évaluation.

4 Résultats de l'évaluation

Le présent chapitre passe en revue les effets du PAN à ce jour. Nous nous intéressons ici à la structure des quatre champs d'action décrits au chapitre 2. Nous abordons aussi brièvement les différentes mesures du plan d'action, sans chercher à dresser une liste détaillée de tous les projets de mise en œuvre. Le catalogue complet figure dans les deux rapports de monitoring du RNS.

4.1 Champ d'action « Sensibilisation et amélioration des connaissances »

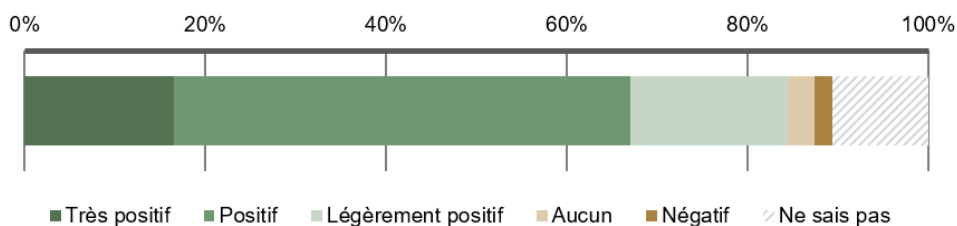
4.1.1 Évaluation du champ d'action

Le PAN permet de renforcer l'importance du thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent auprès de nombreux acteurs ou de le mettre sur le devant de la scène. C'est notamment grâce au PAN que le sujet a éveillé l'attention d'organisations autres que les autorités de sécurité traditionnelles. Les personnes travaillant dans le domaine de l'asile, auprès des services sociaux ou dans des associations sont par exemple aujourd'hui davantage sensibilisées, ont parfois suivi des formations et savent mieux vers qui se tourner en cas de soupçon. Ce profond enracinement est très important pour garantir le succès de la prévention et contribue également à détecter précocement les tendances à la radicalisation.

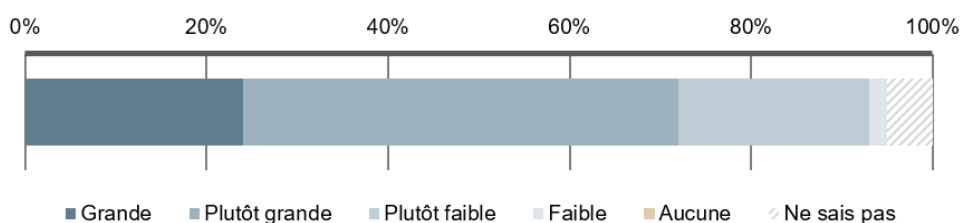
En plus de la sensibilisation, différents projets de recherche menés dans le cadre du PAN se sont aussi penchés sur les phénomènes de radicalisation et d'extrémisme violent. Leurs conclusions ont permis d'améliorer les connaissances sur l'évolution en Suisse et sur les contre-mesures potentielles. Ce bilan positif se reflète également dans le sondage en ligne organisé dans le cadre de la présente évaluation. Comme le montre l'illustration 4-1, l'impact du PAN sur le champ d'action est en grande majorité évalué comme étant « positif » ou « très positif ».

Illustration 4-1 : Résultats du sondage en ligne concernant le champ d'action « Sensibilisation et amélioration des connaissances »

Partie A : Impact actuel du PAN dans le champ d'action



Partie B : Nécessité de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 103 (partie A) et 100 (partie B) ; tous les participants au sondage ont été interrogés.

L'illustration 4-1 révèle toutefois que les travaux entrepris dans ce champ d'action ne sont pas encore terminés. Plus des deux tiers des participants au sondage en ligne ont estimé que la nécessité de prendre d'autres mesures était plutôt grande ou grande. Cela s'explique en partie par certains points faibles observés dans la mise en œuvre jusqu'à présent, mais aussi par les spécificités de la tâche. Les points suivants sont abordés plus en détail ci-après :

- Le niveau de mise en œuvre des mesures de ce champ d'action diffère d'un canton à l'autre. Les entretiens menés avec les différents services spécialisés et d'autres acteurs démontrent que des mesures sont encore nécessaires surtout dans les cantons dans lesquels il n'y a pas ou peu de cas de personnes radicalisées. Étant donné que de nouveaux cas peuvent se produire partout et à tout moment, il semble cependant important que le travail de fond soit effectué dans tous les cantons.
- Dans le sondage et dans nos entretiens, il a été mentionné à de multiples reprises que dans le domaine scolaire et social ainsi que dans la société civile, les gens sont parfois très réticents à aborder le thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Cette importante réticence se retrouve aussi dans l'annonce des cas suspects aux autorités compétentes. Cette réserve pourrait s'expliquer par le fait que le thème et la collaboration avec les autorités de sécurité qui en résulte sont encore relativement nouveaux pour un grand nombre de ces acteurs. Le plan d'action national a été introduit il y a quatre ans, ce qui n'est vraisemblablement pas suffisant pour supprimer toutes les barrières. Il est cependant important que les services spécialisés continuent par exemple de diffuser leurs offres afin que leur travail de prévention soit encore mieux mis en valeur.
- Jusqu'ici, les efforts se sont surtout concentrés sur l'extrémisme islamiste, ce qui constitue un troisième point d'amélioration potentielle. Cela s'explique dans une certaine mesure par

les attentats islamistes qui ont été perpétrés en Europe et le climat qu'ils ont créé. Pour permettre une prévention à grande échelle, il faudrait néanmoins renforcer à l'avenir la sensibilisation à d'autres formes d'extrémisme violent.

Pour les autres mesures, il faut aussi relever que le travail de sensibilisation et de formation est une tâche qui s'inscrit dans la durée. Les personnes clés – qui sont par exemple chargées de l'encadrement dans les centres d'asile ou qui travaillent auprès des services sociaux – changent régulièrement avec la fluctuation naturelle, et en fonction de la couverture médiatique, le thème passe aussi rapidement à l'arrière-plan. Pour lutter contre ces tendances, le groupe cible doit être informé en permanence des nouveautés, et des offres de formation doivent être proposées régulièrement. Pour ce faire, il faut aussi que les ressources requises pour ces activités soient mises à disposition. Enfin, dans le domaine de la sensibilisation et de la formation, les échanges entre les acteurs responsables doivent être multipliés pour que les bonnes pratiques puissent être mieux identifiées et appliquées à grande échelle.

Principaux résultats pour le champ « Sensibilisation et amélioration des connaissances »

- Impact positif du PAN, en particulier parce que le thème a aussi été mis à l'ordre du jour en dehors des autorités chargées de la sécurité.
- D'autres mesures sont encore requises, notamment parce que la sensibilisation effective représente une tâche permanente et que certains acteurs du domaine scolaire et social ainsi que de la société civile abordent seulement depuis peu cette thématique.

4.1.2 Impact des différentes mesures

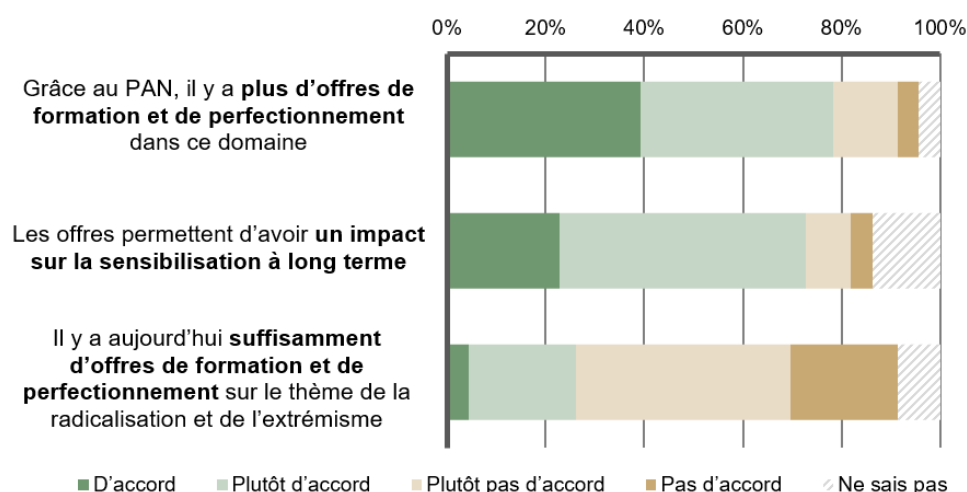
L'analyse des différentes mesures repose principalement sur le sondage en ligne mené dans le cadre de l'évaluation. Le taux de réponse aux questions spécifiques aux mesures n'a pas toujours été suffisant pour que le résultat soit révélateur. C'est pourquoi il n'est pas possible, dans ce chapitre et aux suivants, de fournir une synthèse de l'efficacité de chacune des mesures.

La **mesure 1** a pour objectif de préparer des bases solides pour une prévention ciblée, en encourageant les recherches pratiques sur les causes de radicalisation et les derniers développements en la matière. Il est très difficile d'évaluer l'effet direct de ces projets de recherche. Le sondage en ligne permet toutefois de tirer un bilan positif de cette mesure. D'autres projets de recherche sur ce thème ont été initiés par le PAN et partiellement financés par le programme d'impulsion. Le sondage en ligne et les entretiens que nous avons menés mettent cependant également en évidence que les causes et les mécanismes de radicalisation sont encore trop peu connus en Suisse. Il semble aussi important que les nouveaux projets ne tiennent pas uniquement compte de la radicalisation islamiste, mais aussi d'autres formes d'extrémisme violent.

De nombreuses mesures de ce champ d'action visent à mieux sensibiliser différents groupes de personnes au thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent en dispensant des formations. La **mesure 2** comprend les offres s'y rapportant pour les spécialistes au sein des

autorités, par exemple les assistantes sociales ou les personnes travaillant dans le domaine de la protection des enfants et des adultes. Comme le montre l'illustration 4-2, selon notre sondage en ligne, le PAN a permis de développer les offres de formation et de perfectionnement dans ce domaine, contribuant ainsi à renforcer la sensibilisation des participants. C'est un aspect positif, mais le besoin de mesures supplémentaires reste important. Selon les résultats du sondage, les offres en matière de formation et de perfectionnement sont aujourd'hui insuffisantes. Il ressort par ailleurs du sondage en ligne et des entretiens menés des critiques concernant la mise en œuvre de cette mesure. Les personnes interrogées estiment encore une fois que les formations se concentrent trop sur l'extrémisme islamiste. On constate en outre une forte hétérogénéité dans la mise en œuvre, entre les cantons d'une part, mais aussi entre les groupes cibles des offres de formation. Il est notamment souvent difficile d'atteindre les personnes provenant du secteur social et scolaire et celles-ci se sentent trop peu concernées par les offres existantes.

Illustration 4-2 : Résultats du sondage en ligne concernant la mesure 2 (Offres de formation et de perfectionnement pour professionnels)



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

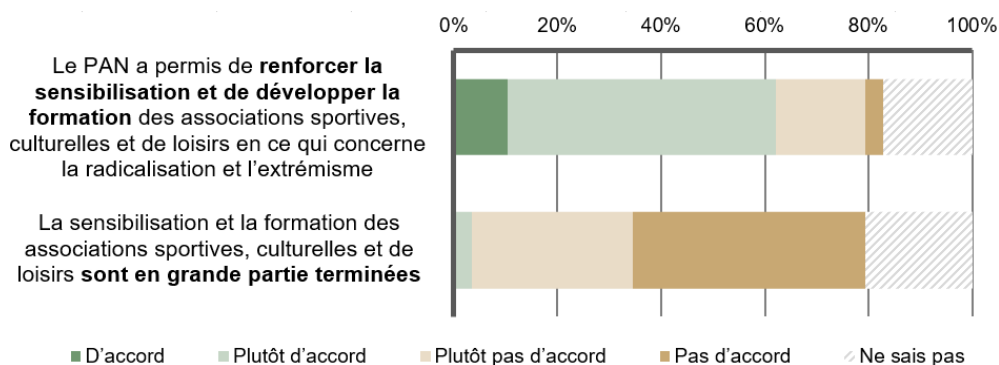
Échantillonnage : n = 23 (première et troisième question) et 22 (deuxième question) ; tous les participants au sondage qui avaient sélectionné cette mesure comme étant l'une des quatre dans lesquelles ils étaient le plus fortement impliqués ont été interrogés.

La **mesure 3** se réfère à la création d'offres de formation et de perfectionnement pour les personnes accompagnantes dans un contexte religieux, par exemple dans les prisons, les hôpitaux ou les groupes de jeunes. Cette mesure prévoit notamment des formations dans les hautes écoles pour les membres de communautés religieuses non reconnues, par exemple les organisations musulmanes. D'après notre analyse, le PAN a soutenu plusieurs nouveaux cours de perfectionnement ces dernières années, par exemple à l'Université de Fribourg. L'impact réel de ces offres sur la sensibilisation au thème de la radicalisation n'a toutefois pas pu être évalué précisément, car le taux de retour était trop faible et les réponses trop divergentes.

La **mesure 4** vise à mieux sensibiliser le personnel en charge des requérants d'asile dans les centres fédéraux. Pour ce faire, le SRC organise des formations depuis 2017. Malgré le scepticisme initial, celles-ci ont permis de renforcer considérablement le niveau de sensibilisation. Aujourd'hui, les cas suspects sont effet plus fréquemment annoncés. La collaboration a en outre permis de développer un certain lien de confiance entre le SEM et le SRC, ce qui a aussi amélioré la transmission des informations entre les deux autorités. Malgré tout, les efforts doivent être maintenus. En effet, les changements de personnel sont considérables dans les centres d'asile fédéraux et il faut par conséquent proposer régulièrement de nouvelles formations. Il semble par ailleurs pertinent d'étendre les formations au personnel des centres d'asile cantonaux. Bien que cette mesure soit prévue dans le PAN, elle n'a pas encore été mise en œuvre.

Si la mesure 2 prévoit la sensibilisation et la formation des professionnels au sein des autorités, la **mesure 5** poursuit un but similaire en visant les personnes clés actives dans les organisations de la société civile, par exemple les associations sportives ou culturelles. Ces personnes doivent apprendre à déceler les éventuelles tendances problématiques et à les annoncer aux autorités. Comme cela est visible dans l'illustration 4-3, les résultats de notre sondage en ligne révèlent que le PAN a apporté une amélioration dans ce domaine. Des mesures restent néanmoins nécessaires : une grande majorité des personnes interrogées estiment que la sensibilisation et la formation des organisations de la société civile ne sont pas encore achevées.

Illustration 4-3 : Résultats du sondage en ligne concernant la mesure 5 (Sensibilisation et formation de personnes clés)



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 29 ; tous les participants au sondage qui avaient sélectionné cette mesure comme étant l'une des quatre mesures dans lesquelles ils étaient le plus fortement impliqués ont été interrogés.

La **mesure 7** concerne l'utilisation d'instruments de détection précoce, notamment des logiciels comme RaProf ou Screener-Islamismus, qui permettent une évaluation algorithmique des personnes potentiellement dangereuses. Ces programmes existaient déjà avant le PAN, mais le plan d'action a permis de mieux les faire connaître. Ils sont aujourd'hui utilisés dans de nombreuses grandes villes et considérés comme efficaces en complément de l'évaluation des

dangers existante¹⁵. Indépendamment des méthodes logicielles, la CDAS, la CSIAS et l'Union des villes suisses développent actuellement une nouvelle plateforme en ligne qui comprendra probablement aussi des listes de contrôle générales pour la détection précoce.

La **mesure 8** prévoit diverses améliorations dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Sa mise en œuvre a notamment pour but d'accorder davantage de poids au thème de la radicalisation et aux mesures s'y rapportant dans la formation du personnel d'encadrement dans les établissements d'exécution des peines. Un impact positif à moyen et long termes est attendu. Le concept de sécurité dynamique, une nouvelle approche dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales, est mis en place à titre complémentaire dans un nombre croissant de cantons suisses. Cette stratégie est certes très indépendante du PAN, mais elle contribue toutefois à déceler précocement les tendances à la radicalisation et permet d'introduire des mesures ciblées.

La mesure 25 (Échange international d'informations et d'expériences) est abordée plus en détail au chapitre 4.3.2, car elle se situe à l'interface avec le champ d'action « Mise en réseau et gestion de l'information ». Les effets des structures spécialisées et de conseils (mesure 10) sont présentés dans le champ grisé ci-après.

Analyse détaillée de la mesure 10 – Structures spécialisées et de conseils

Les structures spécialisées et de conseils assument une fonction transversale et comme le montre l'illustration 2-1, elles interviennent dans les quatre champs d'action du PAN. L'impact de ces structures spécialisées et l'influence du PAN sont abordés en détail ci-après.

Mission et différentes formes de mise en œuvre

Le domaine d'activité des structures spécialisées est vaste. Celles-ci font office de point de contact pour la population et les institutions, procèdent à une première évaluation des risques dans les cas suspects, conseillent l'entourage et prennent si nécessaire des mesures préventives de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Par ailleurs, nombre d'entre elles interviennent aussi dans la prévention générale, en organisant par exemple des activités dans les écoles ou dans la société civile¹⁶.

Certains cantons et certaines villes, comme Zurich, Berne, Genève et Winterthour, possédaient déjà des points de contact dédiés à la radicalisation et à l'extrémisme. Avec le PAN, tous les cantons sont cependant désormais tenus de nommer un organe responsable de ce thème. Les 26 cantons ont mis en œuvre cette mesure, parfois sous une forme différente. La plupart des grands cantons ou ceux qui sont majoritairement urbains disposent désormais d'organes spécialisés au sein de l'administration ou de la police, alors que dans d'autres cantons plutôt ruraux, c'est le siège de la police cantonale qui sert

¹⁵ L'étude mandatée par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales fournit entre autres des informations détaillées sur les paramètres de ce programme, cf. Rohner ; Ajil (2021).

¹⁶ D'autres informations détaillées concernant le travail des structures spécialisées, y compris les vignettes d'étude de cas, figurent dans Eser Davolio ; Schneuwly Purdie ; Merz ; et al. (2019).

de point de contact¹⁷. Cette hétérogénéité s'explique entre autres par des différences propres à la situation locale : un organe spécialisé est en principe seulement créé lorsqu'un canton ou une ville fait face à une augmentation du nombre de personnes radicalisées.

Face à cette hétérogénéité, le PAN a agi de deux manières différentes : d'une part, au moins un point de contact a été créé dans chaque canton et les responsabilités au sein des autorités ont ainsi été définies. D'autre part, les structures spécialisées ont été renforcées, entre autres grâce à des contributions financières concrètes dans le cadre du programme d'impulsion national. Dans les cantons de Soleure, de Genève et du Tessin, le développement des dispositifs a par exemple été financé par des contributions provenant du programme d'impulsion (cf. chapitre 4.6.1).

Importante pièce du puzzle aux effets multiples

Comme déjà dit, le type et le nombre d'activités assurées par les structures spécialisées diffèrent selon les cantons. On peut cependant retenir que les structures spécialisées jouent un rôle essentiel dans la prévention et la détection précoce de la radicalisation et des tendances extrémistes. Il est important que les particuliers et les intervenants des institutions étatiques aient un point de contact à qui s'adresser et auprès duquel ils peuvent obtenir du soutien en cas de soupçon. De leur côté, les autorités peuvent ainsi identifier précocement les tendances à la radicalisation et prendre des mesures ciblées. Dans les cas graves, les structures spécialisées assurent en outre le lien entre les autorités civiles et de la sécurité et interviennent dans les deux directions grâce à leur réseau pour coordonner la gestion des problèmes qui s'avèrent souvent interdisciplinaires.

Nécessité d'agir

Au vu du rôle central que les structures spécialisées jouent dans la prévention de la radicalisation sur le plan local, il est indispensable, d'après les retours, que les services existants perdurent et disposent des ressources financières requises. D'autres mesures doivent aussi être introduites pour supprimer l'hétérogénéité entre les cantons que nous avons déjà mentionnée. Si la réticence actuelle dans les régions qui ne connaissent pas ou peu de cas de radicalisation est compréhensible, elle comporte aussi des risques. Une multiplication des cas, qui exigent des connaissances spécifiques, peut se produire partout et en très peu de temps. À l'heure actuelle, les cantons ne seraient pas tous préparés à une telle situation. Selon les personnes que nous avons interrogées, certaines structures spécialisées traitent parfois aujourd'hui déjà à titre gracieux des cas qui ne relèvent pas de leur mandat, parce que la zone concernée ne possède pas de point de contact adéquat. Des mesures visant à proposer une offre minimale dans tous les cantons sont donc requises. Idéalement, il faudrait toutefois éviter de créer d'autres structures spécialisées pour y parvenir. Il est en effet plus pertinent et plus économique de développer la collaboration intercantonale et de rassembler les ressources. Les cantons qui ne possèdent pas leurs propres structures peuvent par exemple conclure des contrats de prestations avec l'organe existant dans le canton voisin. Pour les structures existantes, le principe qui s'applique à de nombreux autres domaines du PAN est aussi valable ici : les acteurs doivent multiplier les échanges entre eux, identifier les bonnes pratiques et les introduire dans toute la Suisse.

¹⁷ La liste du RNS (cf. Réseau national de sécurité RNS (2021a)), qui est aussi publiée sur le portail « ch.ch », donne une vue d'ensemble des différentes structures spécialisées avec leurs coordonnées.

4.2 Champ d'action « Mise en réseau et gestion de l'information »

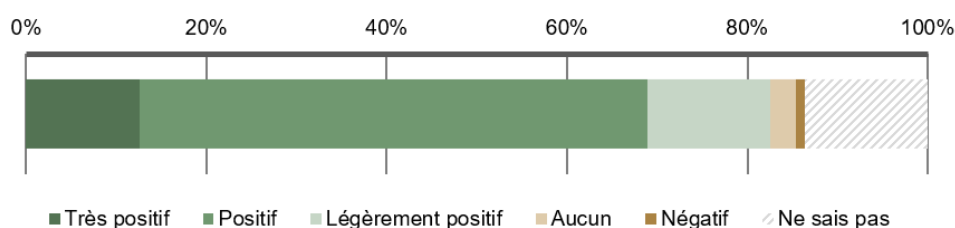
4.2.1 Évaluation du champ d'action

Ce champ d'action comprend deux dimensions. Il s'agit d'une part de renforcer les contacts entre la société civile et les autorités pour que ces dernières puissent être informées le plus rapidement possible des tendances à la radicalisation. Par ailleurs, ce champ d'action comporte aussi la mise en réseau et le partage des informations au sein des autorités. Il convient d'accorder ici une attention particulière aux flux d'informations entre les différents niveaux de l'État et entre les cantons et les communes. Les mesures du PAN visent une amélioration dans les deux dimensions.

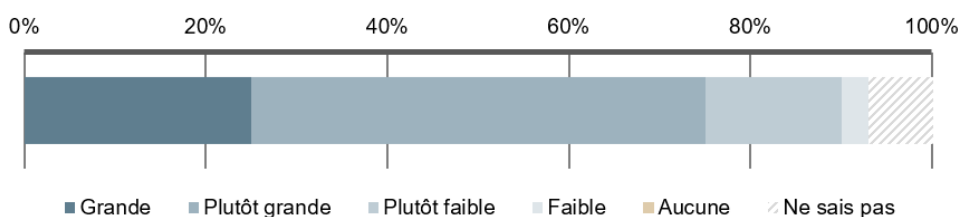
Comme le montre l'illustration 4-4, l'impact du PAN sur ce champ d'action a majoritairement été évalué comme étant « positif » dans notre sondage en ligne.

Illustration 4-4 : Résultats du sondage en ligne concernant le champ d'action « Mise en réseau et gestion de l'information »

Partie A : Impact actuel du PAN dans le champ d'action



Partie B : Nécessité de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 103 (partie A) et 101 (partie B) ; tous les participants au sondage ont été interrogés.

Contrairement au sondage, les entretiens menés dans le cadre de la présente étude ont révélé une image moins positive. Il est par conséquent important de faire une distinction claire en analysant ce champ d'action. En ce qui concerne la première dimension, c'est-à-dire l'amélioration des contacts entre les autorités et les acteurs de la société civile, on observe un impact positif du PAN. Ce dernier a par exemple favorisé l'établissement de passerelles supplémentaires sur le modèle « Brückenbauer » avec les organes de police, ce qui a notamment permis de créer des contacts qui n'existaient pas auparavant avec certains groupes sociaux. Il a également permis d'améliorer en partie la mise en réseau au sein des autorités, par exemple en réunissant autour d'une table des acteurs de tous les niveaux de l'État pour son élaboration. Il

existe d'autres exemples qui démontrent que les mesures du PAN ont contribué à intensifier la mise en réseau et à renforcer la circulation des informations. Nous pouvons entre autres citer la collaboration entre le SEM et le SRC dans le cadre de la mesure 4. La constitution du pool national d'experts a aussi rassemblé des personnes issues de différents secteurs pour traiter ensemble des questions concernant le thème du désengagement et de la réintégration.

Malgré ces exemples positifs, la plupart des entretiens ont aussi mis en évidence un important besoin d'amélioration dans la mise en réseau et les échanges d'informations entre les acteurs du PAN. Si de nombreux projets ont été réalisés dans le cadre du plan d'action, leurs résultats ont été trop peu diffusés pour que d'autres acteurs aient pu en tirer profit¹⁸. On n'observe pas aujourd'hui de culture d'identification ou d'application des méthodes correspondant aux bonnes pratiques, même si cela apporterait de nombreux avantages du point de vue du contenu et des finances. Les personnes qui ont participé aux entretiens formulent la même critique à l'égard du flux d'informations entre la Confédération et les cantons ou les villes. Celui-ci ne fonctionne de loin pas encore comme souhaité. Par exemple, fedpol et le SRC ont acquis au fil des ans beaucoup de savoir-faire en traitant des cas concrets, lequel pourrait potentiellement être très utile aux services cantonaux et communaux. Or, il n'y a pas eu d'échange intense entre ces acteurs jusqu'à présent. On observe la même tendance en ce qui concerne le flux d'informations entre les structures spécialisées. À l'heure actuelle, ces services n'entretiennent pas d'échanges réguliers ou institutionnalisés, même s'ils sont souvent confrontés à des questions et des problèmes de même nature.

Au vue de la situation initiale, il semble important de prendre des mesures complémentaires pour renforcer les échanges entre les acteurs impliqués dans le PAN. Dans un premier temps, des rencontres régulières entre les structures spécialisées, mais aussi avec les organes responsables de la Confédération, pourraient par exemple être organisées. À moyen terme, il faudrait en outre créer un réseau national pour les échanges d'informations, afin que les résultats et les facteurs de réussite des différents projets soient également accessibles à d'autres acteurs et qu'une culture des échanges et des apprentissages réciproques se développe. Comme cela est prévu dans le PAN, le Réseau national de sécurité est prédestiné au rôle de coordinateur au sein de ce réseau. Or, comme nous l'expliquons encore plus précisément au chapitre 4.5, le RNS n'a pas encore pu véritablement assumer son rôle d'organe de coordination nationale par manque de ressources. Dans cette optique, il faut non seulement une culture de l'échange plus solide, mais aussi que le RNS et tous les autres acteurs importants (p. ex. fedpol ou les structures spécialisées) disposent de ressources financières et en personnel supplémentaires pour structurer et compléter ces échanges.

Principaux résultats pour le champ « Mise en réseau et gestion de l'information »

- Même s'ils ont été renforcés, la mise en réseau et les échanges au sein de la communauté d'experts sont encore insuffisants.

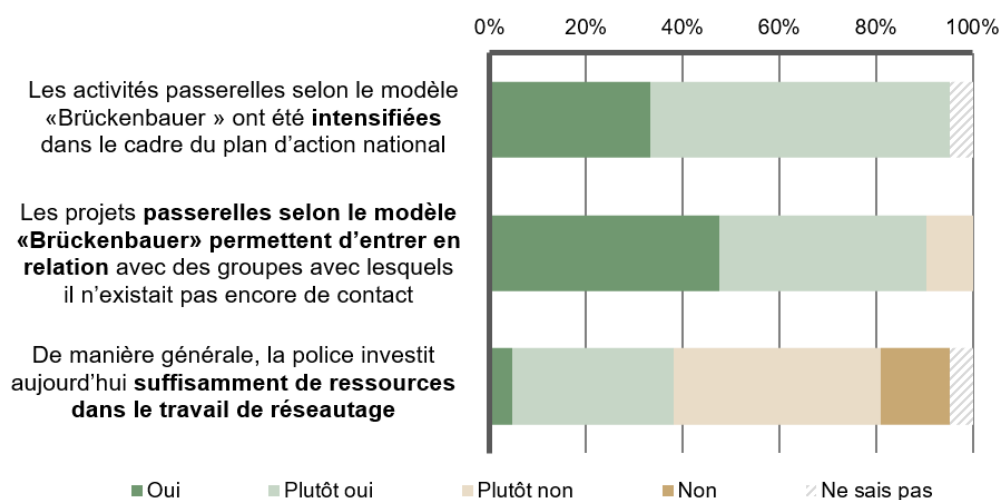
¹⁸ Comme cela est expliqué plus en détail au chapitre 4.6, cette observation est aussi valable pour les projets financés par le programme d'impulsion national.

- Les résultats des projets devraient être davantage diffusés et les bonnes pratiques identifiées. Pour développer et coordonner ce processus, il faudrait entre autres que le RNS, en tant qu'organe de coordination, dispose de ressources supplémentaires.

4.2.2 Évaluation des différentes mesures

La **mesure 13** doit permettre à la police d'améliorer ses relations avec les acteurs de la société civile tels que les associations et les communautés étrangères. Le but est de créer une base de confiance pour permettre d'échanger aussi sur des thèmes comme la radicalisation et l'extrémisme. La mise en œuvre de cette mesure a commencé par la création de passerelles basé sur le modèle « Brückenbauer » avec les organes de police, qui existent désormais dans plusieurs villes et cantons¹⁹. Selon notre analyse et comme le montre l'illustration 4-5, l'impact de ces passerelles est très positif. D'après une grande majorité des participants à notre sondage en ligne, elles ont permis de développer des contacts avec des groupes sociaux comme jamais auparavant, ce qui permet à moyen terme d'identifier plus tôt une radicalisation potentielle et de l'empêcher. Au vu de ce bilan, il serait judicieux d'introduire de telles passerelles à grande échelle. De plus, il faudrait encore étendre le travail de mise en réseau et chercher à renforcer les contacts avec des groupes qui ne sont pas issus de la migration. Pour ce faire, les ressources nécessaires doivent être mises à disposition.

Illustration 4-5 : Résultats du sondage en ligne concernant la mesure 13 (Intensification du travail de mise en réseau de la police)



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 21 ; tous les participants au sondage qui avaient sélectionné cette mesure comme étant l'une des quatre mesures dans lesquelles ils étaient le plus fortement impliqués ont été interrogés.

¹⁹ Pour plus d'explications concernant les activités des passerelles sur le modèle « Brückenbauer », cf. par exemple la communication de la police municipale de Zurich (2021).

La **mesure 11** est en quelque sorte une généralisation de la mesure 13. La collaboration et le dialogue entre l'État en général et la société civile doivent être intensifiés et institutionnalisés. Notre sondage en ligne montre que la collaboration s'est effectivement renforcée au cours des dernières années, mais qu'elle devrait encore être améliorée. Au vu du nombre restreint de réponses, il est toutefois impossible de faire une analyse plus détaillée, également en ce qui concerne les stratégies cantonales demandées dans le cadre de la mesure 11.

La création d'une base légale pour l'échange d'informations relatives aux personnes entre la Confédération, les cantons et les communes (**mesure 15a**) est prévue dans la loi sur les MPT²⁰ acceptée par le peuple au printemps 2021. Il n'est pas encore possible d'examiner l'impact sur le flux d'informations entre les autorités, car les premières dispositions viennent d'entrer en vigueur. Il n'est pas non plus possible de tirer un bilan de la **mesure 15b**, qui prévoit l'élaboration de directives pour l'échange intercantonal d'informations sur le thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Selon le rapport de monitoring sur le PAN, plusieurs cantons ont cependant édicté des directives dans ce sens ou créé des bases légales supplémentaires à l'échelon cantonal²¹.

La **mesure 25** concerne l'échange international d'informations et d'expériences. Au niveau de la Confédération, cet échange est entre autres assuré par le DFAE, qui s'engage sur plusieurs plateformes comme le Global Counterterrorism Forum ou l'OSCE en participant activement à différentes initiatives. Les échanges existent aussi au niveau des villes : Berne et Bienne sont par exemple membres du Strong Cities Network, qui se penche également sur des thèmes comme la polarisation et l'extrémisme. En raison du nombre insuffisant de réponses reçues, il n'est pas possible de tirer un bilan de l'impact de ces échanges et de l'influence du PAN sur l'intensité de ceux-ci. Il semble toutefois important de continuer ces échanges et, dans la mesure du possible, de mettre les résultats obtenus à la disposition de tous les experts intéressés en Suisse.

Le chapitre 4.3.2 se penche plus en détail sur les mesures 14 (Mise en place et introduction du concept de la gestion des menaces) et 24 (Constitution d'un pool d'experts en désengagement et réintégration sur le plan national), car elles se situent à l'interface avec le champ d'action des interventions ciblées. Les structures spécialisées et de conseils, qui sont aussi importantes pour ce champ d'action, ont déjà été présentées au chapitre 4.1.2.

4.3 Champ d'action « Interventions ciblées auprès des personnes vulnérables et radicalisées »

4.3.1 Évaluation du champ d'action

Dans ce champ d'action, il s'agit d'intervenir en temps voulu et de façon ciblée auprès de personnes vulnérables ou déjà radicalisées, dans le but d'empêcher des actes extrémistes violents. Les structures cantonales et communales spécialisées sont des acteurs clés dans ce

²⁰ MPT = mesures policières de lutte contre le terrorisme.

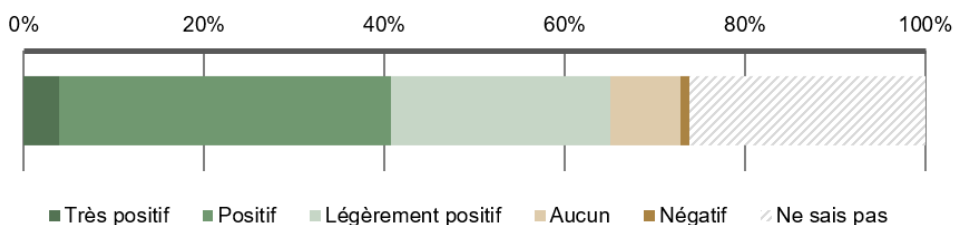
²¹ Réseau national de sécurité RNS (2021b).

domaine. Pour les personnes se trouvant à un stade précoce de radicalisation, sans potentiel de danger immédiat, ce sont ces structures qui prennent les mesures individuelles appropriées. Au besoin, d'autres acteurs (p. ex. la police) sont mis à contribution pour définir les mesures adéquates d'un point de vue interdisciplinaire. À cet égard, la gestion cantonale des menaces joue aussi un rôle. Le processus est différent pour les personnes présentant un potentiel de danger majeur ou immédiat. Ce sont les autorités chargées de la sécurité, à savoir les polices cantonales, mais aussi fedpol et le SRC, qui sont compétentes dans ces cas.

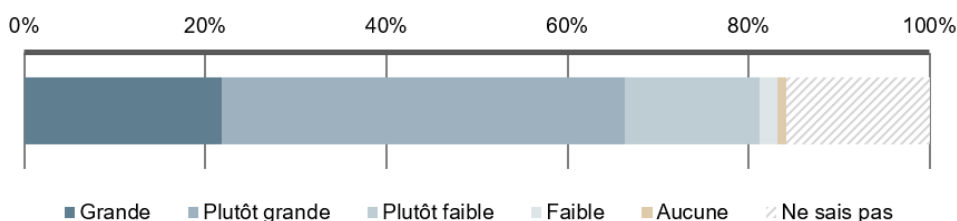
Les principaux processus et instruments des autorités chargées de la sécurité ont déjà été créés avant le PAN ou en sont indépendants. D'après les entretiens que nous avons menés, le PAN a toutefois influencé ce domaine en entraînant la création de structures spécialisées et de conseils supplémentaires et en accélérant l'introduction de la gestion des menaces dans les cantons. Pour le reste, le PAN a surtout joué un rôle de complément, notamment avec son catalogue référentiel visant l'amélioration de la réintégration des personnes radicalisées. C'est aussi ce que montrent les résultats de notre sondage en ligne : la grande majorité des personnes interrogées estiment que l'impact du PAN dans ce champ d'action est entre « légèrement positif » et « positif », comme le montre l'illustration 4-6²².

Illustration 4-6 : Résultats du sondage en ligne concernant le champ d'action « Interventions ciblées auprès des personnes vulnérables et radicalisées »

Partie A : Impact actuel du PAN dans le champ d'action



Partie B : Nécessité de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine



Source : EcoPlan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 103 (partie A) et 101 (partie B) ; tous les participants au sondage ont été interrogés.

²² Le PAN demande en principe que la mise en œuvre des 26 mesures se fasse avec des approches sensibles au genre. Notre analyse ne permet pas d'évaluer de manière fondée dans quelle mesure cela a été le cas dans la pratique. On constate toutefois que les structures spécialisées ou la police analysent individuellement tout cas suspect et qu'elles prennent en considération le sexe de la personne concernée pour choisir les mesures adéquates.

La plupart des participants jugent que la nécessité de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine est « plutôt grande », ce qui renforce l'idée que l'offre des structures spécialisées doit être poursuivie dans tous les cas et être encore développée plus fortement dans les zones extérieures aux grands centres. Pour exploiter les synergies, il est par exemple possible pour les cantons de recourir à des contrats de prestations avec les structures spécialisées existantes (cf. l'analyse détaillée de la mesure 10 au ch. 4.1.2). De plus, des lacunes subsistent aujourd'hui encore dans les mesures de réintégration des personnes radicalisées, par exemple après l'exécution de leur peine. Dans ce domaine, il convient surtout de mieux définir les responsabilités et de mettre davantage à profit les instruments existants comme le pool national d'experts.

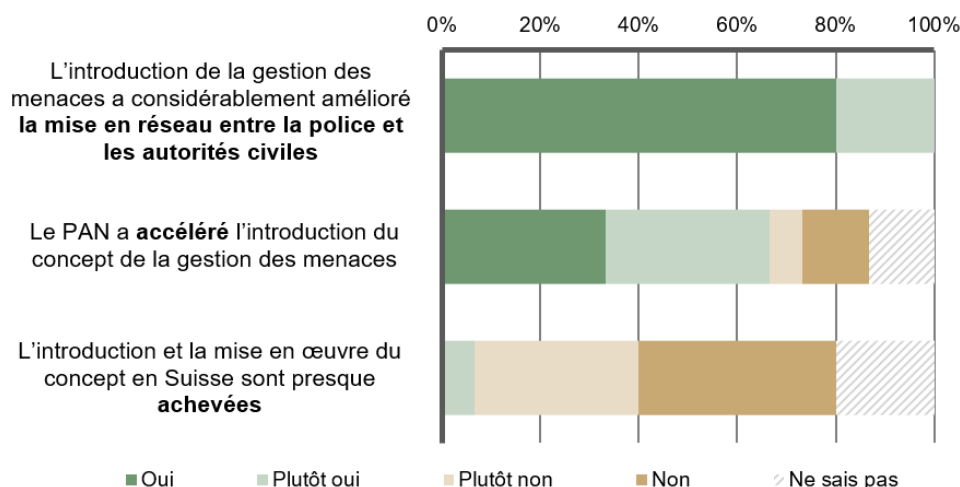
Principaux résultats pour le champ « Interventions ciblées auprès des personnes vulnérables et radicalisées »

- Dans ce champ d'action, le PAN a surtout joué un rôle de complément. De nombreuses structures importantes dans ce domaine existaient déjà ou ont été créées indépendamment du PAN.
- Les structures spécialisées et de conseils jouent un rôle essentiel dans les interventions, en plus de la police. Elles doivent continuer d'être renforcées et des coopérations régionales doivent être mises en place.

4.3.2 Évaluation des différentes mesures

La **mesure 14** introduit dans tous les cantons la gestion intergouvernementale des menaces. Ce concept est largement répandu et ne sert pas uniquement à empêcher et à combattre l'extrémisme violent. De ce fait, son introduction n'est pas une conséquence directe du PAN, bien que ce dernier ait accéléré le processus. À partir de notre sondage en ligne et de plusieurs entretiens, nous avons pu tirer un bilan positif en ce qui concerne la gestion des menaces (cf. Illustration 4-7). La gestion des menaces a sensiblement amélioré la circulation de l'information entre la police et d'autres organes étatiques, ce qui a permis de traiter les problèmes de façon interdisciplinaire et de prendre des mesures ciblées. Il faut toutefois modérer ces propos en précisant que la mise en œuvre connaît encore certaines lacunes. Dans les petits cantons, seule une gestion limitée des menaces a été mise en place. Il semblerait judicieux que la gestion des menaces soit appliquée à grande échelle et que le plus d'autorités civiles possible, p. ex. dans le domaine scolaire et social, y soient intégrées. En outre, des bases légales régissant l'échange de données doivent encore être créées dans certains cantons (cf. mesure 15).

Illustration 4-7 : Résultats du sondage en ligne concernant la mesure 14 (Mise en place et introduction du concept de la gestion des menaces)



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 15 ; tous les participants au sondage qui avaient sélectionné cette mesure comme étant l'une des quatre mesures dans lesquelles ils étaient le plus fortement impliqués ont été interrogés.

La **mesure 19** consiste à proposer aux enfants et aux jeunes en situation de crise ou vivant une situation difficile des prestations de conseil ou de soutien volontaires. Dans ce vaste champ d'action, l'influence exacte du PAN est difficile à identifier ; le sondage en ligne n'a permis d'obtenir que quelques retours. Cependant, dans de nombreux cantons, il existe actuellement un riche éventail d'offres proposées par des acteurs étatiques ou non étatiques, allant d'offres de passerelles sur le modèle « Brückenbauer » pour faciliter la transition dans le monde du travail aux lignes d'urgence dédiées aux enfants et aux jeunes.

La **mesure 22** impose à chaque canton de désigner une autorité à même d'offrir des mesures de réintégration sur une base volontaire. Cette mesure n'avait pas encore été mise en œuvre jusqu'à présent. Les résultats du sondage en ligne révèlent entre autres que les ressources nécessaires pour appliquer cette mesure ne sont pas disponibles et qu'au bout du compte, la responsabilité de la mise en œuvre n'est pas toujours claire. Il en va de même pour la **mesure 23** : elle demande l'élaboration d'un modèle de protocole opérationnel permettant de soutenir les professionnels dans l'accompagnement des familles et des proches de personnes radicalisées. Cette mesure n'avait pas non plus encore été mise en œuvre.

La **mesure 24** prévoit la constitution d'un pool national d'experts dont les membres conseilleront et soutiendront les autorités dans le domaine de la réintégration de personnes radicalisées. Le pool d'experts interdisciplinaire composé de 15 personnes existe depuis le début du PAN et a rédigé un catalogue référentiel pour promouvoir le désengagement et la réintégration (cf. section suivante), sous la houlette du RNS. D'une manière générale, on constate que l'engagement d'un groupe national d'experts pour soutenir les autorités cantonales et communales dans ce domaine très exigeant est pleinement justifié par le fait que l'expertise demandée est rare et que la collaboration interdisciplinaire permet d'acquérir des connaissances supplémentaires. Malheureusement, le potentiel qui en résulte a été trop peu exploité jusqu'ici. Le RNS,

chargé de coordonner les demandes faites au pool d'experts, n'a en effet encore reçu aucune demande dans ce sens. Pour y remédier, il serait par exemple possible d'organiser une rencontre entre les structures spécialisées et le pool d'experts pour aborder les thèmes importants du point de vue des cantons tout en profitant de l'expertise du pool.

Le bilan concernant le catalogue référentiel (**mesure 21**), publié en novembre 2020, est semblable à celui du pool d'experts. La rédaction d'un tel catalogue national semble très judicieuse pour compiler les connaissances disponibles au niveau national dans ce domaine, mais les entretiens et le sondage en ligne ont révélé que dans la pratique, le catalogue n'était pas suffisamment connu. Il a en outre été la cible de critiques regrettant qu'il ne soit qu'un document de base dont il faut ensuite déduire des mesures concrètes.

Les structures spécialisées et de conseils (mesure 10), qui sont aussi essentielles pour ce champ d'action, sont traitées dans le ch. 4.1.2 avec toute l'attention qu'elles méritent.

4.4 Champ d'action « Réduction des causes de radicalisation »

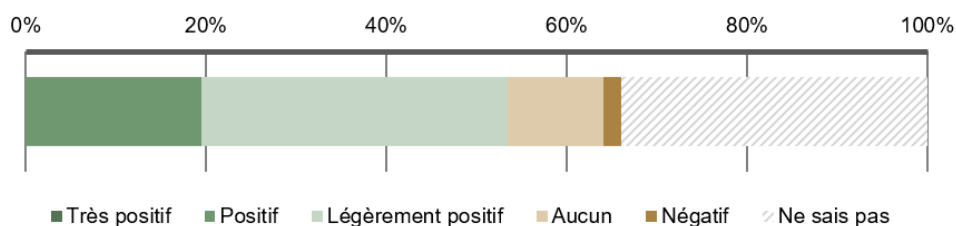
4.4.1 Évaluation du champ d'action

Les activités de ce quatrième champ d'action doivent étouffer l'extrémisme violent dans l'œuf en s'attaquant aux causes de la radicalisation. Les mesures établies sont formulées de manière très générale et sont fortement orientées vers la prévention. Il est de ce fait difficile de connaître l'effet exact du PAN. Les explications ci-après doivent donc être prises avec une certaine prudence.

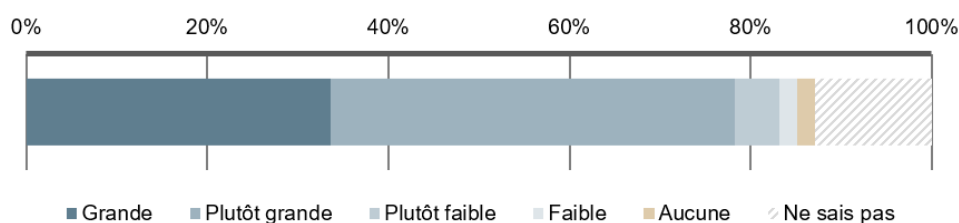
Les participants à notre sondage en ligne n'ont pas évalué les effets du PAN de manière unanime. Comme le montre l'illustration 4-8, une grande partie d'entre eux a jugé son impact « légèrement positif ». Les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation ont donné un bilan similaire. Il a été signalé plusieurs fois à cette occasion qu'une grande partie des projets réalisés dans le cadre du PAN étaient axés sur le radicalisme islamiste.

Illustration 4-8 : Résultats du sondage en ligne concernant le champ d'action « Réduction des causes de radicalisation »

Partie A : Impact actuel du PAN dans le champ d'action



Partie B : Nécessité de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 103 (partie A) et 101 (partie B) ; tous les participants au sondage ont été interrogés.

Quelles sont les raisons qui ont empêché le PAN de déployer jusqu'ici des effets plus importants dans ce champ d'action ? L'une d'elles est certainement l'immensité de la tâche. Les causes d'une radicalisation sont diverses et variées et le PAN cherche à agir sur une multitude de facteurs différents. Les mesures dans ce domaine sont donc tout aussi nombreuses et sont souvent formulées de manière ouverte et très large. Dans la mise en œuvre, cela a nui à la clarté des attentes envers les acteurs responsables et a souvent empêché une application ciblée des mesures.

La conception du PAN est une deuxième raison qui explique son impact relativement faible dans ce champ d'action : le plan d'action a sciemment renoncé à inclure les activités importantes relevant de la prévention générale dans ce domaine (travaux de base notamment dans les secteurs de l'intégration, de la formation ou de la jeunesse). Ces activités constituent la base qui permet d'empêcher toute une série de problèmes sociaux et contribuent considérablement à la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Par conséquent, dans ce champ d'action, le faible impact du PAN ne reflète pas l'effet global de toutes les activités mises sur pied.

La différenciation du point de vue de la prévention générale joue aussi un rôle pour évaluer la nécessité d'agir par la suite. Comme le montre l'illustration 4-8, une large majorité des participants à notre sondage estiment que cette dernière est plutôt grande à grande. Nous en concluons que la réduction des causes d'une radicalisation, à l'instar des mesures de sensibilisation, est une tâche qui doit s'inscrire dans la durée. Une prévention globale qui fonctionne bien constitue une base décisive à cet égard et les ressources nécessaires pour assurer ce succès devront continuer d'être mises à disposition à l'avenir. Enfin, il semble utile de définir plus fortement des axes prioritaires dans les secteurs où la nécessité de s'attaquer aux causes de la

radicalisation est évidente. On pourrait par exemple créer des projets supplémentaires pour renforcer les compétences des jeunes dans l'utilisation des médias et la gestion des textes et vidéos avec des contenus violents afin d'agir contre le danger de radicalisation via Internet. Une instance compétente (p. ex. les structures spécialisées) devrait être mandatée pour la réalisation de tels projets et leur financement devrait être assuré à long terme. Par ailleurs, il importe aussi que les activités tiennent compte de manière appropriée de toutes les formes d'extrémisme violent et que les résultats des différents projets soient mieux partagés avec les autres acteurs.

Principaux résultats pour le champ « Réduction des causes de radicalisation »

- L'impact du PAN dans ce champ d'action a été plutôt minime, notamment parce que les mesures prévues sont très générales et que l'on s'est un peu égaré dans la mise en œuvre.
- En complément à la prévention globale, la réalisation de projets ciblés visant à réduire les causes d'une radicalisation est une tâche qui s'inscrit dans la durée.

4.4.2 Évaluation des différentes mesures

La **mesure 6** concerne les points de contact institutionnels sur les questions religieuses. Les professionnels et les particuliers peuvent adresser leurs questions à ces services, pour savoir par exemple si une pratique religieuse correspond encore à la normale ou doit être considérée comme un signe de radicalisation possible. Cette mesure a été mise en œuvre dans le cadre des points de contact existants. La présente étude n'a pas permis de définir dans quelle mesure leur travail s'est intensifié avec le PAN, à l'exception de l'association Inforel : l'actualisation de la plateforme d'information de l'association a en effet été soutenue par le programme d'impulsion national en 2020.

La **mesure 9** consiste à élaborer du matériel pédagogique et à réaliser des projets sur le thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent dans le contexte scolaire et en dehors, afin de favoriser les discussions ouvertes et respectueuses et de développer l'esprit critique. Les avis divergent quant à la mise en œuvre de cette mesure : tandis que lors de différents entretiens, la mesure apparaissait mise en œuvre en partie seulement, la CDIP est d'avis que de tels contenus doivent être basés sur les résultats de projets de recherche. L'élaboration de matériel pédagogique supracantonal ne va pas dans le sens de la CDIP, car les cantons sont eux-mêmes responsables de l'élaboration des moyens didactiques. En outre, les moyens didactiques existants abordent déjà certains aspects de la prévention de la violence. La CDAS a réalisé un sondage parmi les travailleurs sociaux et de la jeunesse dans le contexte extrascolaire. Les résultats montrent qu'il n'y a pas spécialement besoin de matériel spécifique au thème de la radicalisation.

La **mesure 12** du PAN prévoit le renforcement du dialogue interreligieux entre les communautés religieuses. Étant donné que ce dialogue est un processus lent et qui comporte de nombreux niveaux, il ne permet pas d'identifier l'impact du PAN. On constate toutefois qu'à différents échelons, le dialogue a bel et bien eu lieu, et que par le passé, des thèmes tels que la

radicalisation ont aussi été abordés. Il existe par ailleurs aujourd'hui des rencontres institutionnalisées entre la Confédération et des groupes religieux minoritaires.

La **mesure 18** est la plus générale du PAN et englobe la promotion de la citoyenneté, le renforcement de la démocratie et la prévention des discriminations. Différents projets ont été lancés par le PAN dans ce domaine, parmi lesquels plusieurs ont bénéficié du soutien du programme d'impulsion national (cf. ch. 4.6.1). Dans certains cas, ces projets ont certes déployé un effet positif, mais leur impact global ne peut être évalué de manière fondée. Lors de nos entretiens, il a de plus été indiqué à plusieurs reprises qu'il fallait faire encore davantage d'efforts pour montrer les avantages du système démocratique, afin qu'un discours positif fort vienne contrer les discours radicaux.

La **mesure 20** concerne aussi les contre-discours. Ceux-ci doivent être diffusés surtout sur Internet, pour que les personnes trouvent sur la toile d'autres points de vue que la propagande incitant à l'extrémisme violent. À cet égard, l'initiative de l'OFAS est très positive : l'office a financé quatre projets pilotes tout en leur apportant son encadrement scientifique, puis a compilé les résultats obtenus et les recommandations qui en découlaient dans une brochure²³. Il est apparu que les discours diffusés pouvaient avoir un effet préventif contre les orientations extrémistes et encourager la tolérance²⁴. Par contre, l'évaluation a aussi montré que l'élaboration de contenus de ce genre était une lourde tâche et que le groupe cible ne pouvait être atteint que de façon très limitée si l'on se contentait de mesures en ligne. Par conséquent, les futurs projets devraient davantage associer activités en ligne et hors ligne (p.ex. dans les écoles)²⁵. Malheureusement, ces projets n'ont pas encore été mis en œuvre jusqu'ici, bien que la brochure de l'OFAS offre une bonne base pour d'autres activités ciblées. Comme les enfants et les jeunes passent de plus en plus de temps sur Internet et sur les plateformes sociales, où ils sont parfois aussi exposés à la pensée extrémiste, il semble par ailleurs très utile de mettre sur pied d'autres projets de ce genre.

La **mesure 26** se réfère à l'engagement de la politique extérieure de la Suisse pour limiter les causes de l'extrémisme violent. Dans ce domaine, le plan d'action de politique étrangère de la Suisse pour la prévention de l'extrémisme violent, qui a été mis au point indépendamment du présent PAN, donne une ligne directrice solide. Une analyse plus précise de cet autre plan d'action n'est pas proposée, car elle sortirait du cadre de la présente étude.

La mesure 19 (Interventions ciblées auprès des enfants et des jeunes dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis) a déjà été traitée dans l'analyse du champ d'action concernant les interventions ciblées (cf. ch. 4.3.2). Les structures spécialisées et de conseils (mesure 10), qui sont aussi essentielles pour ce champ d'action, sont traitées dans le ch. 4.1.2 avec toute l'attention qu'elles méritent.

²³ Jeunes et médias, Plateforme nationale de promotion des compétences médiatiques (2020).

²⁴ Baier ; Kamenowski ; Curtry ; et al. (2019), cf. ch. romain 5.

²⁵ Baier ; Kamenowski ; Curtry ; et al. (2019).

4.5 Évaluation de l'organe de coordination nationale (mesure 16)

4.5.1 Activités de l'organe de coordination nationale

Comme prévu, le RNS a assumé un large éventail de tâches dans son rôle d'organe de coordination nationale. Celles-ci se sont articulées autour des travaux du programme d'impulsion national et de l'élaboration des deux rapports de monitoring du PAN²⁶. En outre, le RNS a organisé deux séminaires autour du PAN, qui ont réuni plus de 100 participants chacun, et a donné un élan essentiel à la constitution du pool national d'experts (mesure 24) et à la rédaction d'un catalogue de mesures pour le désengagement et la réintégration. Il a également entretenu un échange intensif avec le DFAE au sujet de la radicalisation et de l'extrémisme violent.

L'organe de coordination a par contre été moins actif dans l'information de la population et dans la diffusion des renseignements aux professionnels, bien que ces activités relèvent de sa compétence selon la description de la mesure 16. S'agissant du travail de relations publiques, cette réserve se justifie par le fait que les services cantonaux et communaux sont plus proches de la population et peuvent par conséquent communiquer de manière plus ciblée. Le RNS a toutefois publié une liste des services cantonaux et des liens où trouver des informations supplémentaires concernant la radicalisation sur son site Internet et sur le portail ch.ch²⁷. La retenue dans le deuxième secteur, c'est-à-dire la diffusion d'informations parmi les professionnels, s'explique principalement par le manque de ressources. Ce point a déjà été abordé dans le ch. 4.2 concernant le champ d'action « Mise en réseau et gestion de l'information » et sera aussi mis en lumière au chapitre suivant (4.5.2).

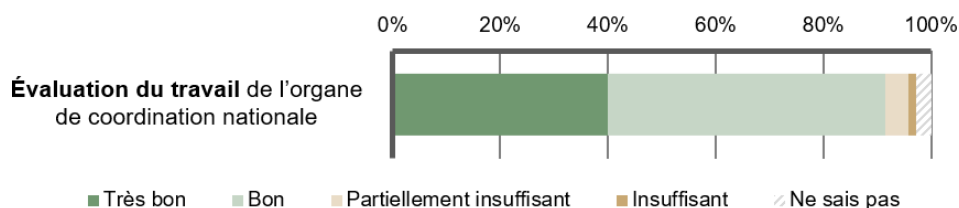
4.5.2 Évaluation de l'impact de l'organe de coordination

La fonction transversale de l'organe de coordination nationale lui a permis d'apporter une contribution utile à la mise en œuvre du PAN et de déployer des effets positifs dans les quatre champs d'action. Il est important que l'organe de coordination soit un interlocuteur central pour les questions relatives au PAN et jouisse d'une bonne acceptation parmi les acteurs. Les rapports de monitoring²⁸ doivent être mis à disposition et servir d'instrument de surveillance de la mise en œuvre. Les participants au sondage en ligne ont aussi généralement attribué une bonne note à l'organe de coordination nationale. Comme le montre l'illustration 4-9, les personnes qui ont eu au moins un contact avec le service évaluent presque toutes son travail comme bon ou très bon.

²⁶ Réseau national de sécurité RNS (2018) ; (2021b).

²⁷ Cf. Réseau national de sécurité RNS (2021a) ; (c).

²⁸ Comme leur nom l'indique, ces rapports de monitoring ont été élaborés en premier lieu pour donner une vue d'ensemble des projets réalisés. Ils n'ont donc normalement pas d'effet direct. À l'avenir, cet instrument pourrait toutefois être davantage exploité en mettant le doigt sur des lacunes ou des besoins qui ne sont pas couverts.

Illustration 4-9 : Résultats du sondage en ligne concernant l'organe de coordination nationale

Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 70, tous les participants au sondage qui ont indiqué avoir pris contact au moins une fois avec l'organe de coordination nationale ont été interrogés.

Comme mentionné plus haut, il a été reproché à l'organe de coordination nationale de n'avoir jusqu'ici que peu œuvré pour la diffusion d'informations parmi les professionnels. Cette critique est aussi revenue dans les entretiens d'évaluation. Les résultats des projets réalisés par les villes et les cantons ou à l'étranger ont été peu partagés et les connaissances ainsi acquises n'ont de ce fait été que peu utilisées. On s'est ainsi privé d'un potentiel de multiplication important dans la mise en œuvre du PAN et dans la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Cette situation a encore été renforcée par le manque d'échanges entre les acteurs de la communauté scientifique (cf. ch. 4.2). Il aurait donc été important qu'un organe central lance activement la circulation de l'information et l'encouragement.

Quelles sont les raisons de cette faible activité de diffusion des connaissances et des bonnes pratiques ? D'après notre analyse, la cause du problème ne réside pas dans le manque d'engagement du RNS, mais plutôt dans le manque de personnel. L'organe de coordination nationale est officiellement doté de 0,8 équivalent plein temps et une délimitation claire par rapport aux autres activités du RNS n'est pas toujours possible. Compte tenu des tâches exigeantes pour le programme d'impulsion nationale et de l'élaboration des rapports de monitoring, il n'est pas surprenant qu'il reste peu de temps pour collecter, traiter et diffuser de nouvelles connaissances ou organiser davantage de manifestations de mise en réseau. Pour encourager plus fortement ces activités essentielles au succès à long terme du PAN, il faudrait entre autres que le personnel nécessaire soit mis à disposition au sein du RNS.

Le ch. 4.6 s'intéressera de plus près aux travaux de l'organe de coordination nationale dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'impulsion nationale. On peut toutefois déjà dire que le bilan sera globalement le même. Les travaux effectués sont positifs et favorisent la mise en œuvre du programme, mais il existe un certain potentiel d'amélioration dans la diffusion des résultats des projets promus.

4.5.3 Bilan concernant l'organe de coordination nationale

Au vu des ressources à disposition, nous estimons que le travail fourni jusqu'ici par l'organe de coordination nationale est dans l'ensemble positif. En intervenant comme interlocuteur principal, en organisant des séminaires et en participant à l'implémentation du programme d'impulsion nationale, l'organe de coordination a contribué de manière positive à la mise en œuvre du PAN. Il faut toutefois relever qu'un potentiel d'amélioration considérable subsiste dans la

mise en réseau et le traitement et la diffusion d'informations aux professionnels. Avec 0,8 équivalent plein temps attribué à l'organe de coordination nationale, les ressources en personnel sont cependant actuellement insuffisantes pour couvrir cette tâche importante. Dans la perspective d'un éventuel projet subséquent, il serait donc judicieux de prévoir davantage de personnel pour ces activités et de réaliser des projets expressément prévus à cet effet. Une lettre d'information pourrait par exemple être envoyée régulièrement à la communauté d'experts, qui résumerait les connaissances acquises grâce à des projets importants en Suisse et à l'étranger. Pour favoriser la mise en réseau, on pourrait aussi organiser davantage de séminaires pour des groupes cibles spécifiques (p. ex. structures spécialisées et de conseils) afin d'intensifier l'échange d'expériences.

4.6 Évaluation du programme d'impulsion national (mesure 17)

L'analyse du programme d'impulsion national se fonde sur les informations présentées jusqu'à la fin de l'évaluation. En d'autres termes, elle englobe les trois premières périodes d'appel à projets sur les cinq prévues.

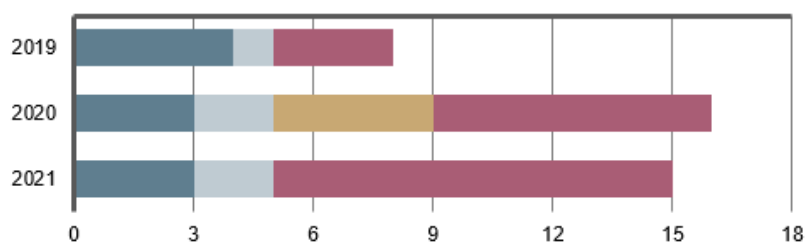
4.6.1 Répartition des fonds alloués

Jusqu'ici, le programme d'impulsion national a financé 35 projets d'une ou plusieurs années en trois phases d'appel à projets, pour un montant total de quelque 2,6 millions de francs²⁹. Viennent s'y ajouter de menues dépenses pour le financement du pool national d'experts (mesure 24) et pour l'organisation de séminaires sur le PAN. L'illustration 4-10 propose une vue d'ensemble des projets financés par année et de leur répartition entre les différents groupes d'acteurs, en fonction du nombre de projets financés dans la partie A et en fonction du montant de financement dans la partie B. Il s'avère que les fonds du programme d'impulsion ont en majorité servi au financement de projets de la société civile. La première période d'appel à projets pour l'année 2019 constitue une exception, puisqu'elle a mis l'accent sur la création et le développement de structures spécialisées ou de dispositifs comparables.

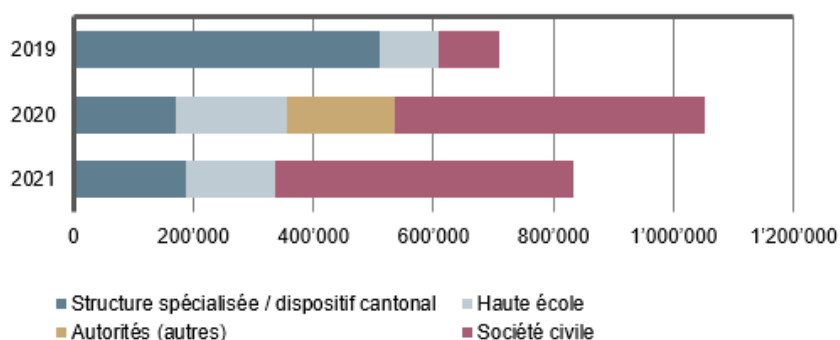
²⁹ Ce montant correspond à la somme des financements. Certains projets financés ont dû restituer une partie des fonds à la fin du projet, car toutes les parties prévues n'avaient pas pu être mises en œuvre.

Illustration 4-10 : Répartition des projets par année de *réalisation* du projet et par groupe d'acteurs

Partie A : Répartition en fonction du nombre de projets soutenus



Partie B : Répartition en fonction du montant des financements



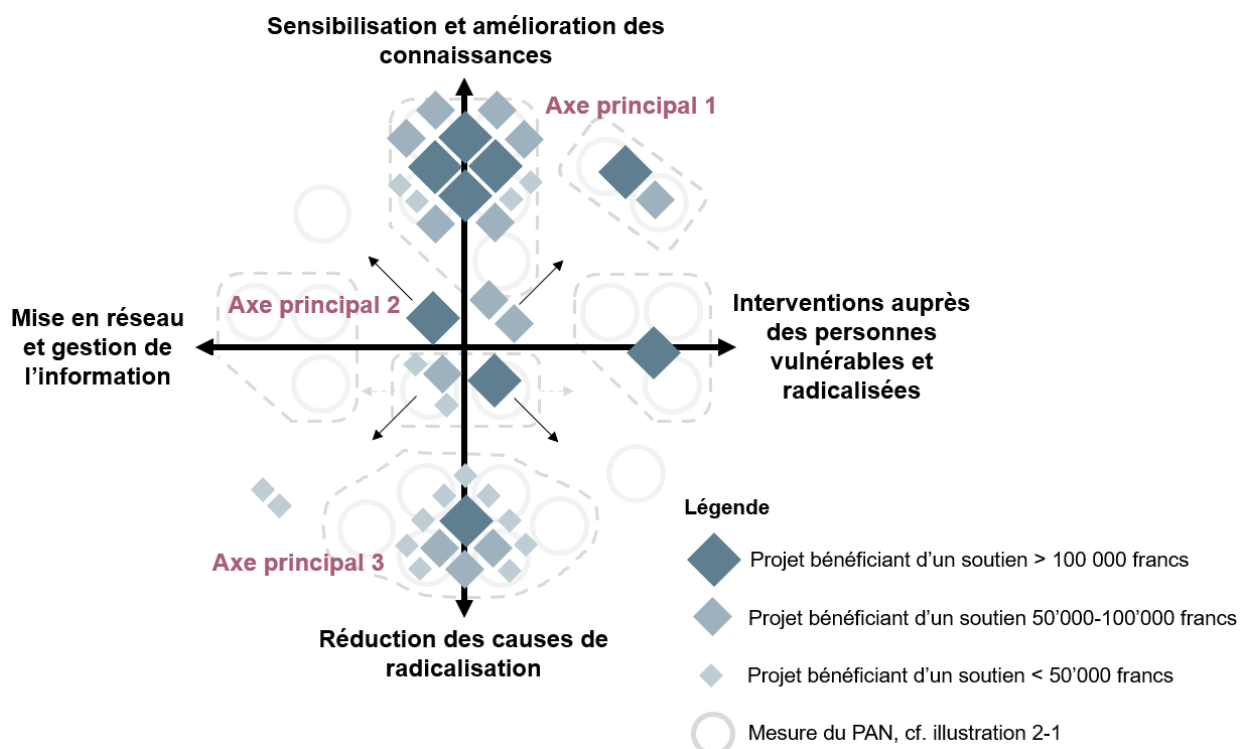
Source : Ecoplan sur la base de notre propre classement des projets financés.

Remarque : les projets financés sur plusieurs années sont représentés chaque année avec le budget annuel fixé.

Comment les projets financés sont-ils classés par thème ? L'illustration 4-11 répond à cette question en répartissant les différents projets dans les quatre champs d'action du PAN en indiquant le montant des fonds accordés. Comme on peut le voir, du point de vue de l'impact, le programme d'impulsion a trois axes principaux :

- Tout d'abord les projets en lien avec la sensibilisation et l'amélioration des connaissances. On notera en particulier le projet de recherche en cours sur le salafisme en Suisse alémanique de l'Université de Lucerne, qui bénéficie d'un montant annuel de 98 000 francs pendant trois ans.
- Le deuxième axe majeur est celui du financement des structures spécialisées cantonales et communales et des dispositifs similaires. Ici, des financements de départ ont été alloués dans les trois régions linguistiques.
- Le troisième et dernier axe se compose de nombreux projets mineurs dans le domaine de la réduction des causes de radicalisation. Un nombre particulièrement élevé de demandes de la société civile ont été acceptées.

Illustration 4-11 : Répartition des fonds alloués dans les quatre champs d'action du PAN, avec représentation du montant du financement accordé (état : phases d'appel à projets 1 à 3)



Source : Ecoplan sur la base de notre propre classement des projets financés.

Remarque : Les projets financés sur plusieurs années ont été représentés plusieurs fois en fonction de leur budget annuel afin que l'illustration reflète leur importance réelle.

Par ailleurs, les projets financés possèdent les propriétés suivantes :

- *Aspect préventif* : la grande majorité des projets soutenus relèvent de la prévention universelle. Il s'agit donc de projets visant à augmenter la résilience individuelle et collective face à d'éventuelles radicalisations³⁰.
- *Forme d'extrémisme violent* : environ 40 % des projets concernent principalement l'extrémisme islamiste, de façon plus ou moins explicite. Presque tous les autres projets ne s'attachent pas à une forme particulière d'extrémisme, à l'exception d'un projet qui, d'après sa description, traite de l'extrémisme parmi les fans de football et d'un autre qui aborde à la fois l'extrémisme religieux et l'extrémisme de droite.
- Aucun des projets financés ne fait explicitement dans sa description de différences de radicalisation *fondées sur le genre*. Une analyse plus précise prenant en compte les contenus détaillés des projets n'est pas proposée, car elle sortirait du cadre de la présente étude.

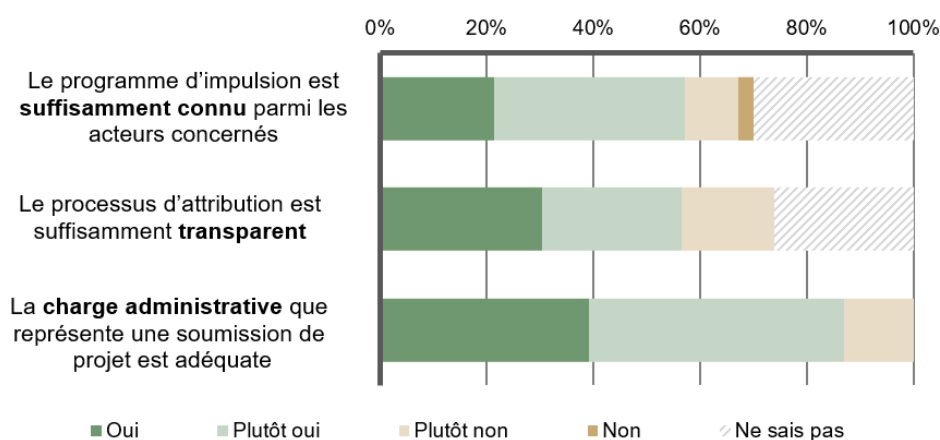
³⁰ Outre la prévention universelle (ou primaire), il existe aussi une prévention sélective (ou secondaire) qui cible les individus vulnérables, ainsi qu'une prévention indiquée (tertiaire), qui consiste à déradicaliser et à réintégrer des extrémistes. Cf. par exemple European Forum for Urban Security (2017).

4.6.2 Évaluation de la notoriété du programme et des processus administratifs

La majorité des participants au sondage en ligne estime que le programme d'impulsion national est suffisamment connu parmi les acteurs concernés (cf. Illustration 4-12). L'enquête a révélé qu'il subsistait des lacunes principalement chez les acteurs de terrain, en particulier chez ceux de la société civile actifs dans la prévention globale. Il conviendrait d'augmenter la visibilité du programme au sein de ces organisations.

Nous présenterons ci-après plus en détail les différentes étapes du processus, du dépôt d'une demande à l'assurance de la qualité au terme du projet, en passant par la décision d'octroi du financement. Le sondage en ligne révèle que le processus de soumission d'une demande de financement reçoit généralement une évaluation positive. Pour en juger, toutes les personnes ayant déposé une demande ont été interrogées, indépendamment du fait que celle-ci ait été acceptée ou non. Les personnes interrogées estiment que les informations nécessaires aux soumissions sont faciles à trouver en ligne, que le processus d'attribution est suffisamment transparent et que la charge administrative est raisonnable (cf. à nouveau Illustration 4-12). Le rôle du RNS est aussi bien noté, puisque le sondage montre qu'en tant qu'organe de coordination nationale, il répond aux questions avec compétence et renseigne rapidement.

Illustration 4-12 : Résultats du sondage en ligne concernant le processus d'attribution du programme d'impulsion national



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n pour questions 1/2/3 : 70/23/23 ; la première question a été posée à tous les participants qui connaissent le programme d'impulsion national, la deuxième et la troisième uniquement à ceux qui ont soumis une demande de financement pour un projet.

Ce que les soumissionnaires ne voient pas est le processus interne suivi par les autorités entre le dépôt d'une demande et la décision de financement. On constate au premier coup d'œil que des acteurs divers et variés sont impliqués dans ce processus, comme le RNS, le groupe d'accompagnement stratégique du PAN, l'organe politique de surveillance et fedpol³¹. Il est probable qu'il s'agisse là de l'une des raisons qui expliquent la relative longueur du processus entre l'échéance du délai de soumission et la décision finale de financement. En 2021, elle

³¹ Cf. ch. 2.3.3 pour la description de ce processus.

était par exemple supérieure à quatre mois. Du point de vue des demandeurs, il serait évidemment préférable d'avoir une certaine sécurité de planification plus tôt. D'un autre côté, l'implication de différents acteurs présente aussi des avantages : grâce à l'engagement du groupe d'accompagnement stratégique et de l'organe politique de surveillance, un large éventail d'opinions sont intégrées dans les décisions de financement. En outre, la répartition du travail entre le RNS et fedpol permet à la fois de bénéficier de l'expertise du RNS pour l'évaluation du contenu des projets soumis et d'avoir un acteur indépendant du point de vue de la gouvernance – fedpol – responsable de la décision de financement finale. Selon les déclarations indépendantes des deux parties, la collaboration entre le RNS et fedpol fonctionne très bien.

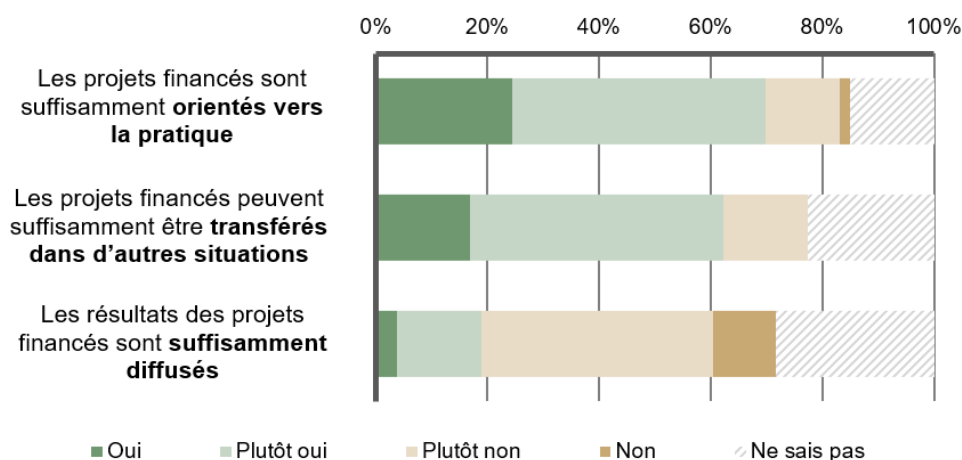
La charge administrative pendant la durée du projet et à son terme (notamment rédaction du rapport final) a été jugée raisonnable par la majorité des participants au sondage. L'assurance de la qualité des projets financés semble aussi bien fonctionner. Le RNS et fedpol examinent les rapports finaux remis chacun de leur côté. D'après les renseignements de fedpol, aucun cas de détournement de fonds n'a été constaté jusqu'ici. Seuls des fonds résiduels qui n'avaient pas été utilisés pour le projet ont fait l'objet d'une demande de restitution.

4.6.3 Évaluation de l'impact du programme d'impulsion national

Le programme d'impulsion national a pour ambition d'aider à la mise en œuvre du PAN, en encourageant notamment les projets ayant un effet multiplicateur et durable. Jusqu'ici, il est parvenu à atteindre ce but en partie, mais pas totalement. En l'espèce, les projets soutenus ont toujours contribué à la réalisation de mesures individuelles et du PAN dans son ensemble. Au niveau des thèmes, cela se confirme particulièrement pour les axes de fond désignés au ch. 4.6.1. On peut entre autres en conclure que le programme d'impulsion a un impact particulier dans la prévention et la détection précoce de mouvements extrémistes islamistes violents. Par contre, cet effet est nettement plus limité sur les autres formes d'extrémisme violent, à savoir l'extrémisme de droite et de gauche.

On peut regretter que le potentiel d'effet multiplicateur créé par le programme d'impulsion ne soit pas pleinement exploité. C'est ce qui ressort à la fois du sondage en ligne et des entretiens menés dans le cadre de la présente étude. Comme le montre l'illustration 4-13, d'après le sondage en ligne, les projets financés sont suffisamment orientés vers la pratique et pourraient aussi être transférés dans d'autres situations (p. ex. d'autres cantons). Les résultats de ces projets sont toutefois trop peu exploités et transmis à d'autres acteurs intéressés. Le fait que seule une description succincte des projets soit publiée sur le site web du RNS en témoigne. Des informations ou données supplémentaires peuvent être obtenues uniquement sur demande et dans les faits, de telles demandes sont rares. Il n'y a pas non plus à notre connaissance de diffusion systématique des résultats des projets dans d'autres comités. Par conséquent, le potentiel de multiplication considérable du programme d'impulsion national reste en grande partie inexploité.

Illustration 4-13 : Résultats du sondage en ligne concernant les projets financés par le programme d'impulsion national



Source : EcoPlan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 54 ; tous les participants ayant eux-mêmes un projet bénéficiant d'un financement ou supervisant au moins quelques projets financés ont été interrogés.

Dans le cadre de nos entretiens, la limitation de la contribution à une année et à 50 % du budget du projet a aussi été critiquée à plusieurs reprises. Ce sont notamment les acteurs de la société civile disposant d'un budget régulier réduit qui en ont souffert. En raison de la thématique relativement limitée de la radicalisation et de l'extrémisme violent, il est souvent difficile de réunir la deuxième partie de la somme nécessaire au projet par le recours à d'autres sources telles que des fondations. Par ailleurs, plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné qu'avec des projets de plus longue durée, leur impact aurait probablement été sensiblement plus grand, par exemple parce que la perspective d'un engagement à plus long terme aurait permis de s'adjoindre les services de davantage de professionnels ou de personnel plus qualifié.

En revanche, un bilan raisonnablement positif peut être tiré quant à la durabilité des projets financés, et la règle des 50 % n'y est peut-être pas étrangère. Parmi les projets de la première période de soumission – ce sont les seuls pour lesquels les rapports finaux sont déjà disponibles – un seul court le risque de ne pas pouvoir être poursuivi d'après les rapports. Ce bilan peut encore évoluer dans le futur, puisque cette première période d'appel à projets comptait beaucoup de financements de départ pour des structures spécialisées étatiques. Pour les projets de la société civile, leur poursuite sans octroi supplémentaire de fonds fédéraux pourrait s'avérer plus difficile.

Quoi qu'il en soit, le programme d'impulsion a indéniablement eu un effet positif sur la mise en œuvre du PAN. Il a aidé à créer des structures spécialisées au niveau cantonal et municipal, à sensibiliser les gens et à donner une place au thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent dans la prévention globale assurée par les autorités et la société civile. Néanmoins, deux tiers des personnes interrogées sont d'avis que le programme a besoin d'être amélioré, au moins dans une certaine mesure. Certaines estiment même que ce besoin est considérable. Sont principalement pointées du doigt les lacunes dans la diffusion des résultats des projets et

l'importance trop grande accordée aux projets portant sur l'extrémisme violent d'inspiration islamiste.

4.6.4 Bilan concernant le programme d'impulsion

Le fait que la Confédération participe aussi financièrement à la mise en œuvre du PAN doit être considéré comme un élément positif. D'un côté, cela renforce symboliquement le soutien de la Confédération au plan d'action. D'un autre, les ressources financières ont contribué concrètement à la mise en œuvre du PAN. Malgré tout, le programme n'a pas déployé une partie considérable de son potentiel en termes d'effets jusqu'ici, car les résultats des projets financés n'ont pratiquement pas été diffusés. Cette tâche importante devrait en principe être le fait de l'organe de coordination nationale rattaché au RNS. Pour qu'il puisse la réaliser, il faudrait toutefois qu'il dispose de plus de ressources en personnel (cf. ch. 4.5). La priorité relativement marquée accordée aux projets visant à éviter une radicalisation à caractère djihadiste s'explique dans un certain sens par l'atmosphère dont étaient empreintes les premières années du programme. Pour la suite des opérations et dans la perspective d'un projet subséquent, il semble cependant important de financer davantage de projets portant sur d'autres formes d'extrémisme violent.

Pour l'avenir, il y a lieu aussi de s'interroger sur la suite de l'engagement financier de la Confédération. Les entretiens menés dans le cadre de la présente étude ont souvent mis au jour le souhait d'un engagement plus important et à plus long terme de l'État. En matière de prévention et de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, le maintien d'une forme de financement des projets serait évidemment souhaitable, justement aussi pour promouvoir les concepts innovants et la diffusion de bonnes pratiques. Mais ce désir de moyens financiers se heurte également aux compétences politiques ainsi qu'aux possibilités et aux obstacles du droit des subventions (p. ex. part maximale de financement).

5 Récapitulatif de l'évaluation du plan d'action national

5.1 Évaluation générale

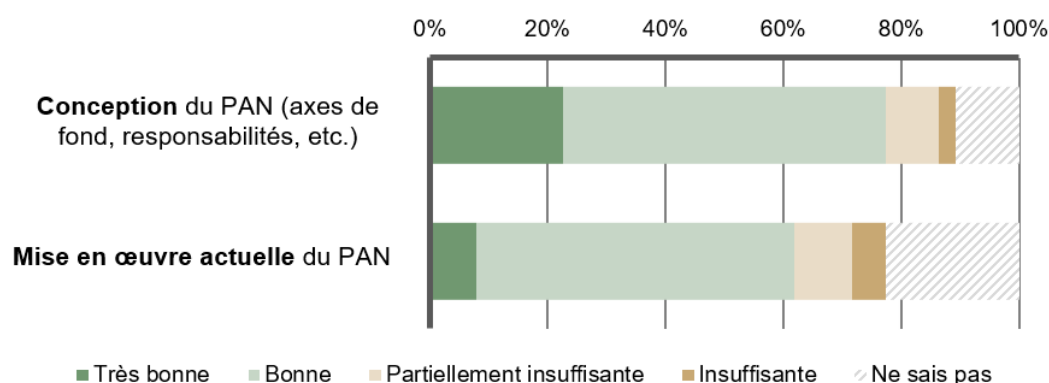
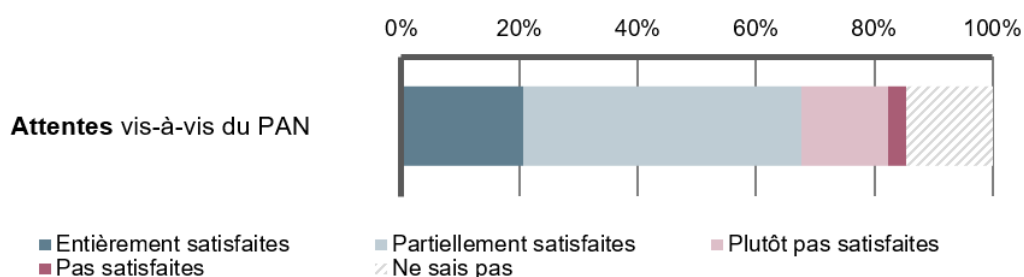
En 2017, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont décidé de mettre sur pied un Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) de cinq ans. Le but de ce plan d'action est de créer des conditions-cadres adaptées à la pratique pour prévenir au mieux la radicalisation comportant un potentiel de violence, de déceler à temps le danger si de tels phénomènes devaient tout de même se produire et de les désamorcer par des mesures ciblées.

Les conclusions présentées ci-dessous sur l'impact que le PAN a eu jusqu'ici sont largement étayées : les résultats des entretiens qualitatifs menés dans le cadre de cette étude dressent un tableau très similaire aux résultats du sondage en ligne.

Bilan positif concernant le plan d'action

Sur la base des résultats de l'évaluation, on peut tirer un bilan globalement positif concernant le plan d'action, même si des lacunes subsistent et que des actions sont encore nécessaires dans plusieurs domaines. Le PAN a permis de faire bouger les choses et de mettre le thème de la radicalisation et de l'extrémisme violent à l'ordre du jour à tous les échelons étatiques, et pas uniquement pour les autorités responsables de la sécurité. Les acteurs du domaine social et de la société civile sont aujourd'hui davantage sensibilisés à ce thème et généralement mieux armés pour déceler les situations problématiques et en informer les autorités compétentes. Différents projets de lutte contre les causes de radicalisation ont en outre été mis en œuvre dans le cadre du PAN et les structures spécialisées et de conseils dans les cantons et les communes ont été renforcées vu leur rôle essentiel dans la prévention et lors des interventions.

Le bilan globalement positif s'appuie aussi sur le sondage en ligne réalisé dans le cadre de la présente étude. Comme le montre l'illustration 5-1 (cf. page suivante), la conception et la mise en œuvre du PAN ont été évaluées comme « bonnes » par la majorité des participants, ce qui correspond à la deuxième meilleure appréciation sur l'échelle qui en comprend quatre. La majorité des participants ont cependant indiqué que leurs attentes vis-à-vis du PAN étaient seulement « partiellement satisfaites », ce qui confirme qu'il y a encore des lacunes et un potentiel d'amélioration dans certains domaines du PAN.

Illustration 5-1 : Résultats du sondage en ligne concernant l'évaluation globale du PAN**Partie A : Résumé de l'évaluation de la conception et de la mise en œuvre du PAN****Partie B : Attentes vis-à-vis du PAN**

Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n = 102 ; tous les participants au sondage ont été interrogés.

Défis

D'une façon générale, on constate qu'à une année de l'échéance, la mise en œuvre du PAN n'est pas encore terminée. Cela s'explique d'une part par les spécificités du projet : les mesures du domaine Sensibilisation ou Réduction des causes de radicalisation sont par exemple des tâches quasi permanentes. D'autre part, la réalisation de certaines mesures du PAN n'a pas encore réellement démarré. Nous allons aborder ci-après les trois points principaux où existe un potentiel d'amélioration.

Favoriser la mise en réseau et l'échange

Malgré le PAN, des lacunes importantes, quoique d'ordre général, apparaissent actuellement dans la mise en réseau entre les différentes autorités et la gestion des informations. Rares sont les cas où les enseignements tirés de projets concrètement réalisés sont partagés avec d'autres acteurs qui pourraient profiter des expériences faites. Il n'existe pas encore de véritable culture de l'échange entre les institutions ni de mise en place de bonnes pratiques. Pour ne rien arranger, l'organe de coordination nationale prévu dans le PAN pour favoriser la mise en réseau et la collaboration n'est pas en mesure de remplir correctement son rôle en raison des ressources en personnel manquantes (actuellement seulement un 80 %).

Réduire les différences régionales

Par ailleurs, des différences régionales parfois considérables sont visibles au niveau de la mise en œuvre. Le thème est surtout traité dans les régions où des personnes ont déjà été radicalisées par le passé. Si mettre des priorités de cette manière se justifie du point de vue politique à cause du manque de ressources, cela comporte tout de même des dangers importants. De nouveaux cas de radicalisation peuvent apparaître n'importe où, sans le moindre préavis, et leur traitement requiert des connaissances spécifiques. Il semble donc essentiel que tous les cantons remplissent des standards minimaux en matière de sensibilisation et de structures spécialisées et de conseils. Afin de réduire au maximum la charge, il faudrait renforcer les coopérations régionales. Les cantons ruraux peuvent par exemple faire appel à l'expertise du service spécialisé de l'agglomération la plus proche.

Éviter de se concentrer exclusivement sur l'extrémisme islamiste

L'analyse de la mise en œuvre met en outre en évidence que si le PAN s'articule explicitement autour de l'extrémisme violent sous toutes ses formes, dans la pratique, il se concentre souvent sur l'extrémisme islamiste. Cette priorité s'explique par le climat des dernières années influencé par les voyageurs du djihad et les attentats djihadistes en Europe. Dans notre analyse, plusieurs acteurs ont indiqué regretter que d'autres formes d'extrémisme violent, notamment l'extrémisme de droite et de gauche, n'aient parfois pas été suffisamment prises en compte dans le passé.

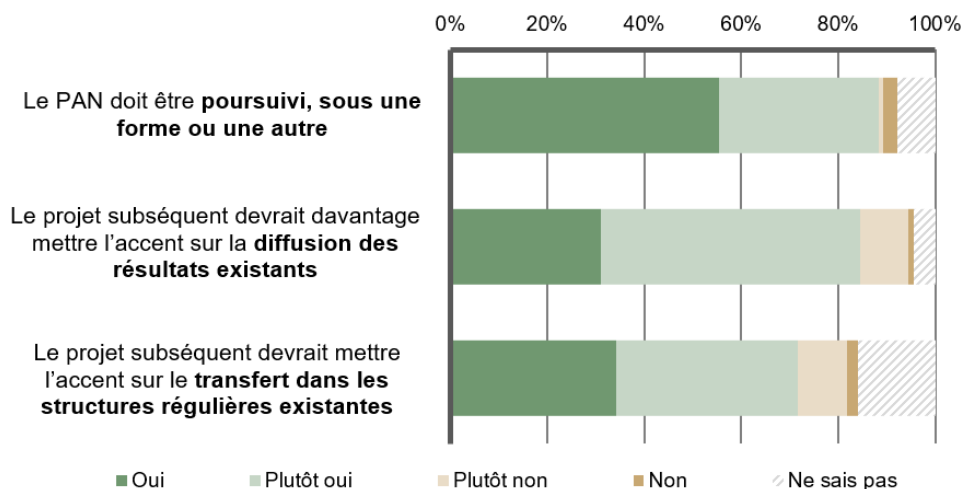
Contribution du PAN à la prévention d'attentats en Suisse

Les présents résultats ne permettent pas de déterminer précisément dans quelle mesure le PAN contribue concrètement à éviter en Suisse des attaques terroristes ou qui sont le fait d'extrémistes violents. Le but du PAN était de créer des conditions-cadres permettant d'éviter la radicalisation et de réagir de façon ciblée lorsqu'une radicalisation est constatée. De ce point de vue, le PAN a apporté des améliorations, même si quatre ans après son entrée en vigueur, il existe toujours un potentiel d'amélioration et il est encore nécessaire d'agir dans divers domaines.

5.2 Réflexions sur la poursuite du plan d'action national

Les résultats de l'évaluation montrent qu'il est pertinent et important de poursuivre le plan d'action national sous une forme adaptée. Un large consensus règne également parmi les participants au sondage en ligne et les interlocuteurs interrogés dans le cadre de la présente étude quant à la nécessité de poursuivre le projet. De nombreux acteurs impliqués sont d'avis que la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent est une tâche permanente, car la radicalisation de la société se poursuit, comme l'ont montré les derniers développements dans le contexte de la pandémie. Comme on peut le voir sur l'Illustration 5-2, une grande majorité des participants au sondage en ligne pensent aussi que le prochain projet devra davantage mettre l'accent sur la diffusion des résultats et sur le transfert dans les structures régulières existantes.

Illustration 5-2 : Résultats du sondage en ligne concernant la poursuite du PAN



Source : Ecoplan sur la base du sondage en ligne.

Échantillonnage : n pour questions 1/2/3 : 103/90/88 ; la première question a été posée à tous les participants au sondage, la deuxième et la troisième uniquement à ceux qui s'étaient auparavant prononcés en faveur de la poursuite du PAN.

Compte tenu des résultats précités du sondage en ligne, la conception d'un éventuel projet pour succéder au PAN devrait à nos yeux suivre les **orientations** suivantes :

- La radicalisation et l'extrémisme violent doivent continuer d'être considérés comme des phénomènes touchant l'ensemble de la société. La société civile et les acteurs des domaines de l'intégration et du social doivent donc être impliqués dans la lutte. Puisqu'il s'agit d'une tâche coordonnée, elle nécessite également l'engagement de tous les niveaux étatiques.
- Il convient de fixer des axes prioritaires plus clairs, p. ex.
 - définir des mesures explicites pour favoriser la mise en réseau et la collaboration des autorités et des différents niveaux étatiques, appliquer les bonnes pratiques, etc. ;
 - mettre davantage l'accent sur le domaine de la réduction des causes de radicalisation, tout en reconnaissant le rôle important de la prévention générale ;
 - appliquer des standards minimaux de prévention dans tous les cantons et toutes les régions, promouvoir notamment la coopération régionale au sein des structures spécialisées, car elle présente des avantages sur le plan financier et sur celui de la qualité (nombre critique de cas).
- Identification et pérennisation des tâches permanentes, transfert dans les structures régulières.
- Exploitation plus poussée du potentiel des écoles (professionnelles) dans la prévention, surtout parce que la plupart des cas de radicalisation ont lieu entre 15 et 25 ans et que les écoles constituent la plateforme idéale pour atteindre les adolescents et les jeunes adultes. Pour ne pas charger davantage les écoles, des blocs d'enseignement pourraient être assumés par des externes (p. ex. structures spécialisées) en cas d'intérêt des cantons.

- Nouveau programme d'impulsion : promotion d'approches innovantes, identification et diffusion des méthodes correspondant aux bonnes pratiques.

Indépendamment de la forme exacte d'un projet subséquent, il est primordial que les efforts consentis jusqu'ici pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent soient activement poursuivis et approfondis. C'est là la seule manière d'assurer les acquis à long terme et de pouvoir relever les défis futurs. Le PAN a permis de renforcer l'idée qu'une prévention ciblée dans ce domaine constitue une tâche commune pour de nombreuses autorités différentes et la société civile. Cette compréhension commune et la collaboration qui en résulte seront aussi d'une grande importance à l'avenir.

Annexe A : Liste des 26 mesures du PAN

N°	Titre de la mesure
1	Lancement de projets de recherches et d'études sur la radicalisation et l'extrémisme violent en Suisse
2	Offres de formation et de perfectionnement pour professionnels
3	Formation et perfectionnement professionnel de personnes accompagnantes dans un contexte religieux
4	Formation du personnel en charge des requérants d'asile dans les centres fédéraux et cantonaux
5	Sensibilisation et formation de personnes clés
6	Informations sur les questions religieuses
7	Utilisation d'instruments de détection précoce
8	Renforcement des instruments d'évaluation et de gestion des risques dans l'exécution des sanctions pénales
9	Élaboration et mise à disposition de matériel pédagogique pour utilisation en et hors contexte scolaire
10	Structures spécialisées et de conseils en matière de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent
11	Collaboration institutionnalisée entre l'État, les associations de migrants, de sports, de jeunes et de femmes, professionnels, œuvres d'entraide et organisations actives dans le domaine religieux
12	Dialogue interreligieux entre communautés religieuses reconnues et autres organisations religieuses
13	Intensification du travail de mise en réseau de la police
14	Mise en place et introduction du concept de la gestion des menaces
15	Réglementation de l'échange d'information entre autorités
16	Désignation d'un organe de coordination nationale
17	Programme d'impulsion national
18	Renforcement des mesures destinées à promouvoir la citoyenneté, renforcer la démocratie et prévenir les discriminations
19	Interventions ciblées auprès des enfants et des jeunes dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis
20	Empêchement de la radicalisation, en particulier via Internet par des contre-discours ou des discours alternatifs
21	Mesures favorisant le désengagement et la réintégration
22	Autorité compétente pour la prise en charge des personnes radicalisées hors procédure pénale et exécution des peines
23	Soutien aux professionnels pour l'accompagnement des familles et des proches des personnes radicalisées
24	Constitution d'un pool d'experts en désengagement et réintégration sur le plan national
25	Échange international d'informations et d'expériences
26	Engagement de la politique extérieure pour empêcher l'extrémisme violent

Annexe B : Interlocuteurs

Dans le cadre de cette évaluation, des entretiens basés sur un guide ont été menés avec les acteurs suivants :

Institution, département	Personnes
Association des Communes Suisses	Christoph Niederberger
Bureau de l'intégration de la région de Schaffhouse, Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration	Kurt Zubler
Bureau de prévention de la radicalisation et de la violence, ville de Berne	Laurent Luks
Bureau de prévention de la radicalisation et de la violence, Winterthour	Urs Allemann
Canton de Genève, Bureau de l'intégration des étrangers	Daniela Sebeledi
Canton du Tessin, Portale cantonale di prevenzione contro la radicalizzazione e l'estremismo violento	Michela Trisconi
CCDJP	Roger Schneeberger, Alain Hofer
CDAS	Gaby Szöllösy, Joanna Bärtschi
CDIP	Bernard Wicht
Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), domaine Sécurité globale	Seline Iseli Ouedraogo
Fédération des Organisations Islamiques de Suisse (FOIS)	Montassar BenMrad
Office fédéral de la justice (OFJ), organe de coordination des questions religieuses	Marc Schinzel, Iringo Hockley
Office fédéral de la police (fedpol)	René Bühler, Philippe Piatti
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Astrid Wüthrich, Martina Robbiani
Police cantonale zurichoise, section Prévention	Thomas Gerber
Réseau national de sécurité (organe de coordination nationale)	Janine Aeberhard, Charline Pan-chaud
Service de renseignement de la Confédération	Jacques Repond, Vera Aguirre
Service spécialisé Extrémisme dans l'armée	Vincent Joris
Union des villes suisses	Renate Amstutz
Université de Fribourg	Géraldine Casutt
Université de Lucerne	Jürgen Endres

Bibliographie

- Baier, Dirk ; Kamenowski, Maria ; Curtry, Gaël ; et al. (2019) : Evaluation der Pilotprojekte Gegennarrative und Alternative Narrative zur Prävention von Radikalisierung im Netz, die zu gewalttätigem Extremismus führt. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche 3/19. Berne, Office fédéral des assurances sociales.
- Office fédéral de la police fedpol (2018) : Ordonnance sur les mesures visant à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent (Ordonnance contre la radicalisation et l'extrémisme). Commentaires.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE (2016) : Plan d'action de politique étrangère de la Suisse pour la prévention de l'extrémisme violent
- Département fédéral de justice et police DFJP (2017) : Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Communiqué de presse du 4 décembre 2017.
- Eser Davolio, Miryam ; Schneuwly Purdie, Mallory ; Merz, Fabien ; et al. (2019) : État des lieux et évolution de la radicalisation djihadiste en Suisse : actualisation d'une étude exploratoire assortie de recommandations pour la prévention et l'intervention. Zürich : ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- European Forum for Urban Security (2017) : Prévenir et lutter contre la radicalisation à l'échelon local.
- Jeunes et médias, Plateforme nationale de promotion des compétences médiatiques (2020) : Discours de prévention de la radicalisation sur Internet. Exemples de projet, recommandations et application pratique.
- Rohner, Barbara und Ajil, Ahmed (2021) : L'évaluation des risques de radicalisation et d'extrémisme violent en contexte carcéral – Analyse. Fribourg, Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales.
- Conseil fédéral (2015) : Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste.
- Réseau national de sécurité RNS (2016) : Mesures de prévention de la radicalisation. État des lieux en Suisse.
- Réseau national de sécurité RNS (2017) : Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent.
- Réseau national de sécurité RNS (2018) : Rapport de monitoring 2018 du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent.
- Réseau national de sécurité RNS (2020) : Catalogue référentiel des mesures pour le désengagement et la réintégration (mesure 21 du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent).
- Réseau national de sécurité RNS (2021a) : Organes de contact.
- Réseau national de sécurité RNS (2021b) : Rapport de monitoring 2019/2020 du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent.
- Réseau national de sécurité RNS (2021c) : Informations complémentaires sur la radicalisation.pdf.

Police municipale Zurich (2021) : Kurzinformation Brückenbauer.

Task force TETRA (2015a): Lutte contre le terrorisme djihadiste en Suisse focalisée sur les voyageurs djihadistes.

Task force TETRA (2015b) : Mesures de lutte prises par la Suisse contre le terrorisme à motivation djihadiste. Second rapport de la task force TETRA.

Task force TETRA (2017) : Mesures prises par la Suisse dans la lutte contre le terrorisme à motivation djihadiste. Troisième rapport TETRA.