



Le 23 mai 2017

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier ministre

Réf. : S2017-1611

Objet : Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), exercices 2009 à 2015.

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, dans sa version en vigueur avant le 1^{er} mai 2017, la Cour a examiné les comptes et la gestion de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), pour les exercices 2009 à 2015.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

Le précédent contrôle de la Mission avait donné lieu à un référé du 30 septembre 2008. Alors que dans sa réponse du 24 novembre 2008, le Premier ministre affirmait vouloir réformer la Mission, aucune décision opérationnelle n'a été prise depuis.

Créée en 2002, la MIVILUDES a connu une évolution importante du contexte de ses missions : aux questions d'emprise sur les personnes et aux drames sectaires des années soixante-dix et quatre-vingt ont succédé les interrogations nées de mouvements plus dispersés et de doctrines plus diffuses. Son intervention plus récente, aux côtés d'autres acteurs, dans la lutte contre les processus de radicalisation violente a considérablement modifié son rôle et ses responsabilités dans un domaine désormais fortement coordonné par le ministère de l'Intérieur.

Ses ressources budgétaires au demeurant très modestes (moins de 0,5 M€ en tenant compte des coûts indirects supportés par les services du Premier ministre) ont été sensiblement réduites au cours des dix dernières années, signe d'un affaiblissement auprès des différents ministères.

Dans le contexte ainsi rappelé, les fragilités constatées lors de ce nouveau contrôle conduisent à s'interroger sur le positionnement institutionnel de la MIVILUDES, dont le caractère opérationnel pourrait être renforcé par un rattachement au ministre de l'Intérieur.

Si toutefois il apparaissait nécessaire de conserver une mission interministérielle auprès du Premier ministre, il serait indispensable d'en redéfinir les contours afin de la conforter. Dans cette perspective le décret n° 2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires devrait être modifié et le mode de fonctionnement mieux adapté aux enjeux.

1. L'organisation de la Mission devrait être réformée

Créée par le décret précité, la MIVILUDES est structurée autour d'un secrétariat général, composé d'une quinzaine de personnes ; d'un comité exécutif de pilotage opérationnel (CEPO), composé de 28 représentants des ministères (26 en 2002) ; et d'un conseil d'orientation (CO) rassemblant une trentaine de personnalités, ce nombre s'étant accru en 2015 de quatre, sans procédure de nomination officielle. Seuls cinq membres sont aujourd'hui nommés par un arrêté du Premier ministre.

Héritière de la Mission interministérielle de lutte contre les sectes, la MIVILUDES s'est inscrite dans un schéma d'organisation lourd et confus en ce qui concerne les responsabilités de chacun des organes. La Cour relève des difficultés résultant à la fois du mode de nomination des personnalités comme des fonctionnaires au sein des instances de la mission, du niveau insuffisant de la représentation des administrations centrales et de la faible assiduité des personnalités mobilisées. Alors que les missions sont plus nombreuses, l'activité courante s'essouffle.

Le fonctionnement des relais locaux dans les départements témoigne d'une même difficulté à se structurer pour assumer les différentes missions.

Traités jusqu'en 2006 dans les cellules de vigilance départementale, puis dans les conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, les dérives sectaires devaient relever de « cellules » spécialisées conformément aux circulaires annuelles du ministre de l'intérieur.

Or, la possibilité de continuer à évoquer ces questions au sein des états-majors de sécurité¹ ou dans le cadre des « conférences départementales de la liberté religieuse et de la laïcité », conformément aux termes de la circulaire du 21 avril 2011, outre le fonctionnement très différencié de celui des cellules « dérives sectaires », est à l'origine d'une confusion que la participation de la MIVILUDES à la lutte contre la radicalisation aux côtés d'autres acteurs institutionnels a encore accrue.

Il est ainsi impératif de clarifier les choix d'organisation au niveau départemental.

2. Le mode de fonctionnement devrait être amélioré pour mieux répondre aux missions

Selon les termes du décret fondateur de 2002, la MIVILUDES doit observer et analyser le phénomène sectaire, coordonner l'action des pouvoirs publics, développer leur information ainsi que celle du public et s'intéresser à sa réalité internationale.

L'action de l'État en ces domaines doit donc s'inscrire dans la durée selon une double programmation annuelle et pluriannuelle. La Cour avait déjà regretté l'absence de programmes d'actions annuels qui, en 2015, n'existaient toujours pas. De tels programmes devraient être adoptés et inscrits dans une stratégie pluriannuelle.

¹ Cf. Circulaire du ministre de l'intérieur du 21 avril 2011 : l'état-major de sécurité regroupe dans chaque département sous l'autorité du préfet et du procureur de la République l'ensemble des acteurs de la chaîne de sécurité : responsables de la police et de la gendarmerie nationales, inspecteur d'académie, directeur départemental des finances publiques et directeur des douanes.

Les responsabilités du conseil d'orientation en matière d'évaluation n'ont pas été réellement exercées. Or, le rôle et l'efficacité de l'action de la Mission devraient être régulièrement évalués, ce qui supposerait au minimum de disposer d'indicateurs de performance appropriés.

Enfin, la MIVILUDES a recours aux associations dans l'exercice de ses activités. Elle leur attribue des subventions par des conventions d'engagement annuelles, assez systématiquement renouvelées. Cette forme d'intervention gagnerait en clarté et en continuité avec des conventions pluriannuelles d'objectifs, ainsi qu'avec une coordination et une supervision réelles par la Mission des actions financées par l'État par ce biais.

Au total, si la MIVILUDES était effectivement confirmée dans sa vocation interministérielle, elle devrait alors se réformer pour remplir au mieux ses missions.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : Réformer le décret n° 2002-1392 du 28 novembre 2002 : mettre en place un conseil unique réunissant conseil d'orientation et comité exécutif, réduire le nombre de ses membres et fixer une durée à leur mandat ; et instituer un conseil scientifique.
- **Recommandation n° 2** : Établir une programmation annuelle des actions dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle et en assurer une évaluation régulière au moyen d'indicateurs de performance appropriés.
- **Recommandation n° 3** : Améliorer la gestion des subventions aux associations en concluant avec chacune une convention pluriannuelle d'objectifs et en coordonnant les financements accordés par l'État.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, dans sa version en vigueur avant le 1^{er} mai 2017, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud