

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION

Exercices 2018-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, 27 novembre 2023.

AVANT-PROPOS

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-0-2 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	2
TABLE DES MATIERES	3
SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE ORGANISATION INTERMINISTERIELLE EN DEVELOPPEMENT ET DEPOURVUE DE STATUT	11
1.1 Un élargissement continu des missions confiées à une organisation peu lisible	11
1.1.1 Un statut insuffisant et de moins en moins adapté	11
1.1.1.1 Un périmètre d'intervention interministériel de plus en plus large	11
1.1.1.2 Un statut inadapté à l'exercice effectif des missions	12
1.1.2 Une organisation évolutive qui apparaît mal ajustée	14
1.1.2.1 Une adaptation régulière de l'organisation à de nouvelles missions	14
1.1.2.2 Un organigramme qui nécessite une remise à plat	17
1.2 Un rattachement de la Miviludes qui doit être clarifié.....	19
1.2.1 Un rattachement aux objectifs incertains et à la mise en œuvre confuse	19
1.2.1.1 Un rattachement ambigu au secrétaire général du CIPDR	19
1.2.1.2 Un rapprochement à géométrie variable avec le secrétariat général.....	21
1.2.2 Une instance singulière dont le rôle et le positionnement doivent être tranchés.....	22
1.2.2.1 L'annonce d'une stratégie nationale.....	22
1.2.2.2 Un pilotage en cours de clarification.....	23
1.2.2.3 Un positionnement institutionnel à trancher.....	24
1.3 L'affectation des ressources budgétaires et des ressources humaines	24
1.3.1 L'architecture budgétaire	24
1.3.1.1 Le rattachement au programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	24
1.3.1.2 Des crédits essentiellement inscrits dans l'action FIPD	25
1.3.1.3 La contribution d'autres programmes.....	26
1.3.2 Des ressources humaines en augmentation dans un cadre de gestion à revoir.....	26
1.3.2.1 Une hausse régulière du nombre d'agents aux statuts variés.....	27
1.3.2.2 Une gestion des postes en décalage avec le contenu des missions	28
2 UN RÔLE DE CONCEPTION ET D'ANIMATION EFFECTIF MAIS DES POLITIQUES MAL EVALUEES	29
2.1 La conception des stratégies et des politiques.....	30
2.1.1 Un travail de conception structurant mais qui mérite des clarifications	30

2.1.2 Des instances de pilotage national très peu mobilisées.....	31
2.1.2.1 Un pilotage ministériel et interministériel quasiment inexistant : le CIPDR et la CLIR nationale	31
2.1.2.2 Une participation active aux réseaux européens.....	32
2.2 Le conseil scientifique sur les processus de radicalisation (COSPRAD)	33
2.2.1 Une instance innovante au bilan toutefois modeste	33
2.2.1.1 Genèse et objectifs du COSPRAD	33
2.2.1.2 Un conseil qui s'est peu réuni depuis sa création.....	34
2.2.1.3 Une organisation administrative et des moyens non stabilisés	35
2.2.2 Une feuille de route qui doit faire l'objet d'une clarification et de moyens adaptés	35
2.2.2.1 Une feuille de route à actualiser au regard des moyens.....	35
2.2.2.2 Des ressources non validées qui freinent le déploiement des actions.....	36
2.2.2.3 Un positionnement et une feuille de route à clarifier.....	37
2.3 Une mise en œuvre déconcentrée des orientations dont l'évaluation est très insuffisante au niveau national	38
2.3.1 Une gouvernance essentiellement départementale et en partie hétérogène	38
2.3.1.1 Des stratégies départementales (de prévention de la délinquance) encore peu développées	39
2.3.1.2 Plusieurs instances pilotées par le préfet	39
2.3.1.3 Un rôle de la zone de défense limité à la supervision.....	42
2.3.2 Un rôle ressource du SG-CIPDR reconnu par les décideurs locaux	43
2.3.2.1 Un appui reconnu qui peut être renforcé	43
2.3.2.2 Une offre de formation reconnue	44
2.3.3 Un manque de capitalisation et d'évaluation	46
3 UNE GESTION DU FONDS INTERMINISTÉRIEL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE (FIPD) DEFAILLANTE	47
3.1 Un cadre d'intervention élargi qui bénéficie d'une architecture budgétaire plus lisible.....	47
3.1.1 Un champ élargi : de la prévention de la délinquance à l'ensemble des champs du secrétariat général	47
3.1.1.1 Un élargissement continu de l'objet du fonds	47
3.1.1.2 Une architecture budgétaire plus lisible	48
3.1.1.3 La répartition des crédits sur la période de contrôle.....	50
3.1.2 Une déconcentration forte des crédits	52
3.1.2.1 Des crédits largement déconcentrés	52
3.1.2.2 Des orientations nationales de gestion du FIPD	53
3.2 Une allocation et une consommation des crédits déconcentrés qui doivent être améliorées.....	54
3.2.1 L'attribution initiale des crédits déconcentrés	54
3.2.2 Un rôle central du préfet de département dans l'attribution des crédits	54
3.2.3 Une exécution des crédits qui s'est améliorée	56
4 UNE INSTRUCTION ET UN CONTROLE DES CREDITS CENTRAUX QUI PRESENTENT DES FAILLES IMPORTANTES	58
4.1 L'instruction des demandes de subventions	58

4.2 Le lancement d'appels à projet en 2021 dans des conditions mal maîtrisées.....	60
4.3 Les dérives constatées au stade de l'attribution de la subvention	62
4.3.1 L'instruction des dossiers.....	62
4.3.1.1 Des dossiers incomplets	62
4.3.1.2 Les défaillances constatées sur les plus gros bénéficiaires.....	64
4.3.2 Les décisions d'attribution	65
4.4 Un contrôle de l'exécution lacunaire.....	66
4.4.1 La structuration progressive du contrôle au niveau déconcentré	66
4.4.2 Le contrôle par le SG-CIPDR des bénéficiaires de crédits nationaux	67
4.4.2.1 Les conditions du versement du solde.....	67
4.4.2.2 Le suivi de l'exécution dans le délai de six mois	68
4.4.2.3 Les anomalies constatées au stade du renouvellement des conventions de subvention	70
4.4.2.4 Des versements excédentaires par rapport au montant prévisionnel de la subvention	70
4.4.3 Un contrôle interne à renforcer de manière impérative.....	71
ANNEXES.....	73
Annexe n° 1. : Architecture budgétaire du FIPD	74
Annexe n° 2. : Appel à projet 2021 « lutte contre les dérives sectaires »	76
Annexe n° 3. : Appel à projet « Fonds Marianne » (2021)	79
Annexe n° 4. : Convention type d'attribution de subvention FIPD (programme radicalisation)	81

SYNTHÈSE

Structure rattachée au ministère de l'intérieur, le secrétariat général du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) se présente comme une administration originale devant concevoir et porter des politiques transversales. Son champ d'intervention le positionne à la fois au cœur de politiques faisant intervenir de nombreux ministères et comme l'animateur d'acteurs déconcentrés, dont le préfet de département constitue la figure de premier plan.

La Cour a examiné l'organisation et le statut d'une structure en profonde évolution sur la période de contrôle (2018 à 2022). En s'appuyant sur une instruction au niveau central et au sein de cinq préfetures de département relevant de régions différentes, elle a examiné les modalités de mise en œuvre des orientations fixées par le SG-CIPDR. Elle a enfin porté une attention à la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), aux niveaux déconcentré et central.

Durant la phase de contradiction, la Cour a procédé aux auditions du secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'ancien secrétaire général du CIPDR (qui a remis sa démission en juin 2023) et du nouveau secrétaire général.

Une organisation interministérielle en développement et dépourvue de statut

Le décret de 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance confie à un secrétaire général la responsabilité de la préparation et la mise en œuvre de ses actions, élargies en 2016 à la radicalisation. Le secrétariat général, dont les effectifs approchent 60 agents fin 2022, ne dispose pourtant toujours pas d'un statut propre, conforme à la réalité de son action en constant développement.

Durant les dernières années, afin de répondre aux orientations nationales, le secrétariat général a adapté son organisation afin de prendre en charge la lutte contre les séparatismes et le repli communautaire et la diffusion d'un contre-discours républicain.

L'organigramme en place manque de clarté pour répondre à tous ces enjeux et le rattachement de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) au secrétaire général illustre les ambiguïtés d'une organisation dont le champ d'intervention apparaît dépourvu de cadre et d'orientations précises.

Dans ce contexte, alors que les moyens budgétaires, positionnés au sein du programme 216 *Conduite et pilote des politiques de l'intérieur*, sont bien identifiés, la gestion des effectifs illustre la confusion durable au sein d'une structure dont le statut, le champ d'intervention et les moyens doivent être redéfinis et confortés.

Un rôle de conception et d'animation de politiques qui demeurent mal évaluées

Le SG-CIPDR joue un rôle déterminant dans la définition d'orientations nationales relevant de la prévention de la délinquance, de la radicalisation et de la lutte contre les séparatismes. Le travail interministériel qu'il pilote apparaît structurant, alors même que les instances nationales instituées par les textes réglementaires - le comité interministériel lui-même, mais aussi la cellule de lutte contre l'islamisme radical (CLIR) - jouent un rôle marginal.

Dans ce travail de conception, le secrétariat général s'appuie peu sur le comité scientifique sur les processus de radicalisation (COSPRAD), instance innovante créée en 2017 mais qui peine à fonctionner et à s'affirmer dans l'exercice d'une double mission, d'une part, de soutien et valorisation de la recherche et, d'autre part, d'appui à la décision publique.

Malgré ces lacunes, la mise en œuvre des orientations au niveau déconcentré est réalisée grâce à un appui permanent et multiforme (ressources méthodologiques, formation des acteurs) des pôles du secrétariat général. Les instances dédiées à la radicalisation pilotées par le préfet de département (singulièrement les groupes d'évaluation départementaux – GED) apparaissent comme des outils efficaces mobilisant plusieurs acteurs déconcentrés, notamment judiciaires. Les stratégies départementales sont marquées par une plus grande hétérogénéité.

Une organisation rationalisée faciliterait l'évaluation des actions, qui demeure insuffisante, comme l'illustre l'absence de transmission annuelle au Parlement du rapport prévu par le décret du 17 janvier 2006 instituant le CIPD qui prévoit qu' « *il adopte chaque année un rapport transmis au Parlement retraçant les résultats de la politique de prévention de la délinquance et exposant les orientations de l'État en ce domaine* »..

Une gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) à redresser sans délai

Le FIPD, support budgétaire d'intervention du secrétariat général (intégrant également les crédits dédiés à la lutte contre les dérives sectaires), a connu une augmentation durant la période. En 2022, 74,7 M€ d'autorisations d'engagements et 75,5 M€ de crédits de paiement ont été consommés.

Le fonds a fait l'objet d'une double évolution durant la période de contrôle. D'une part, il a été déconcentré au niveau des préfets de région qui disposent d'une souplesse dans la répartition des crédits entre les préfets de départements. Moins de 5% des crédits sont consommés par le SG-CIPDR au niveau central. D'autre part, l'architecture budgétaire a fait l'objet d'une refonte qui a conduit en 2020 à distinguer quatre programmes : prévention de la délinquance, prévention de la radicalisation, sécurisation (dont la vidéoprotection voie publique) et sécurisation des sites sensibles. Ce découpage plus visible s'accompagne d'une fongibilité accrue, offrant une souplesse de gestion aux acteurs centraux et déconcentrés.

L'analyse des procédures de gestion du fonds fait apparaître de graves insuffisances. Alors que les besoins ont augmenté au fur et à mesure de l'élargissement de son objet, le calendrier d'exécution est fortement contraint, en raison d'une transmission encore trop tardive de la circulaire annuelle devant guider la rédaction des appels à projet départementaux.

L'examen des dossiers 2020, 2021 et 2022 relevant de l'enveloppe centrale a montré un niveau de maîtrise insuffisant des procédures d'instruction, d'exécution des crédits et de contrôle des bénéficiaires. Ces carences sont apparues de manière encore plus manifeste à l'occasion des appels à projet nationaux lancés en 2021, le premier destiné à la « lutte contre les dérives sectaires », le second, le « Fonds Marianne », dont le lancement et l'arbitrage ont été mal préparés et mis en œuvre dans des conditions ne permettant pas une instruction satisfaisante.

De manière générale, le contrôle a mis en évidence une absence globale de rigueur dans la gestion des opérations de subvention gérées au niveau central, qui dépasse les seuls appels à projet. Il est indispensable que le ministère de l'intérieur procède à une remise en ordre des méthodes de travail du FIFD, s'agissant de l'instruction et du contrôle des subventions accordées, en veillant que des moyens suffisants soient affectés à ces tâches.

Les présentes observations définitives de la Cour complètent le référé adressé le 22 décembre 2023 à la Première ministre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (secrétaire général du ministère de l'intérieur) : mettre en place une gestion des postes et des effectifs s'appuyant sur un schéma d'emploi adapté aux orientations données à l'organisation

Recommandation n°2. (secrétaire général du CIPDR) : réaliser le rapport annuel au Parlement, conformément au décret du 17 janvier 2006

Recommandation n° 3. (secrétaire général du ministère de l'intérieur) : actualiser le décret n°2019-1259 du 28 novembre 2019 en fixant le nouveau périmètre d'intervention du fonds interministériel, au-delà de la seule prévention de la délinquance

Recommandation n° 4. (secrétaire général du ministère de l'intérieur, secrétaire général du CIPDR) : diffuser dès le mois de décembre la circulaire annuelle sur le FIPD afin d'améliorer les conditions d'exécution des crédits

Recommandation n° 5. (secrétaire général du CIPDR) : clarifier la répartition des financements entre crédits nationaux et déconcentrés du FIPD, notamment dans le champ de la lutte contre les dérives sectaires, et ne financer sur crédits nationaux que des projets à vocation nationale

Recommandation n° 6. (ministère de l'intérieur, secrétaire général du CIPDR) : mettre en place une organisation garantissant le strict respect des règles de gestion des crédits centraux du FIPD

Par ailleurs, dans le référé adressé à la Première ministre le 22 décembre 2023, la Cour a formulé les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 (Première ministre) : réunir régulièrement les enceintes interministérielles chargées de définir, impulser et coordonner les politiques de prévention contre la délinquance et la radicalisation.

Recommandation n° 2 (Première ministre) : doter le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation d'un statut juridique solide et de missions clarifiées ; à cette occasion, préciser les relations de la Miviludes avec la structure.

Recommandation n° 3 (ministère de l'intérieur, secrétaire général du CIPDR) : mettre en place une organisation garantissant le strict respect des règles de gestion des crédits centraux du FIPD.

INTRODUCTION

Le secrétariat général du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) trouve son origine en 2006. Un comité interministériel est alors créé afin de concevoir et piloter la seule politique de prévention de la délinquance aux niveaux national et déconcentré.

Durant les dernières années, son champ d'intervention a été régulièrement élargi pour prendre en charge la prévention de la radicalisation en 2016 puis la lutte contre les séparatismes. Il intervient en outre pour le compte de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), dont le président est également le secrétaire général depuis le décret n°2020-867 du 15 juillet 2020.

Dans ce contexte, les effectifs du secrétariat général ont triplé entre 2018 et fin 2022 pour atteindre 55 agents (65 en intégrant ceux de la Miviludes).

Outre la conception et la conduite interministérielle des politiques, le secrétariat général assure la gestion budgétaire du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Ce dernier, dont l'exécution est largement déconcentrée, couvre une diversité grandissante d'interventions pour un montant qui a crû sur la période. En 2022, 74,7 M€ d'autorisations d'engagements (AE) et 75,5 M€ de crédits de paiement (CP) ont été consommés.

La Cour a examiné l'organisation et l'action du SG-CIPDR, en s'attachant à :

- analyser une organisation en développement rapide mais dont le statut, le cadre d'intervention et la gestion des effectifs demeurent ambigus et mal ajustés (1^{ère} partie) ;
- apprécier la conduite par le secrétariat général de missions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de politiques largement déconcentrées (2^{ème} partie) ;
- analyser le cadre d'intervention du FIPD aux niveaux central et déconcentré (3^{ème} partie)
- contrôler la gestion des crédits centraux, de l'instruction et l'arbitrage des demandes à l'exécution et le contrôle de l'utilisation des crédits par les bénéficiaires (4^{ème} partie).

Le présent rapport complète le référé adressé par le Premier président de la Cour à la Première ministre le 22 décembre 2023.

1 UNE ORGANISATION INTERMINISTÉRIELLE EN DEVELOPPEMENT ET DEPOURVUE DE STATUT

Le secrétariat général du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation a connu un fort accroissement de ses missions, conduisant à une adaptation régulière de son organisation dans des conditions peu satisfaisantes.

Son statut, peu lisible depuis l'origine, doit impérativement faire l'objet d'une large refonte, conduisant notamment à une consolidation de la gestion des ressources humaines et d'une clarification des liens avec la Miviludes.

1.1 Un élargissement continu des missions confiées à une organisation peu lisible

1.1.1 Un statut insuffisant et de moins en moins adapté

1.1.1.1 Un périmètre d'intervention interministériel de plus en plus large

Le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) a été créé par le décret du 17 janvier 2006¹ et placé sous la responsabilité du Premier ministre et par délégation, du ministre de l'intérieur. Son champ d'intervention a été élargi en 2016 en intégrant la prévention de la radicalisation², conduisant à faire évoluer le nom même du comité (CIPDR).

Cet élargissement se poursuit en 2019 avec l'identification d'une mission spécifique relative à la lutte contre les séparatismes et le repli communautaire³. Cet intitulé fait l'objet d'adaptations puisque les textes qui régissent son action évoquent la lutte contre l'islamisme⁴, d'abord mise en œuvre en 2018 dans 15 quartiers concernés par les filières djihadistes (à travers un plan de lutte contre la radicalisation dans les quartiers), avant d'être généralisée en 2019. La circulaire du 27 novembre 2019 crée alors dans chaque département des cellules de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR).

À la suite de l'assassinat de Samuel Paty à Conflans-Sainte-Honorine, une « unité de contre-discours républicain » est créée en 2020 afin de répondre aux discours haineux et séparatistes sur les réseaux sociaux et de promouvoir les valeurs et principes de la République sur les plateformes numériques.

¹ Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 instituant le comité interministériel pour la prévention de la délinquance.

² Décret n°2016-553 du 6 mai 2016 portant modification des dispositions relatives à la prévention de la délinquance

³ Le terme de séparatisme a été utilisé par le Président de la République lors du discours aux Mureaux le 2 octobre 2020.

⁴ Circulaire INTK 19297095 du 27 novembre 2019 relative à la lutte contre l'islamisme et les différentes atteintes aux principes républicains

L'intitulé du comité rappelle sa vocation interministérielle et le mode d'intervention du secrétariat général le confirme. Dans le cadre de son enquête, la Cour a examiné les relations du SG-CIPDR avec le ministère de la justice, et spécialement avec trois directions : direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), direction de l'administration pénitentiaire (DAP), direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

Il en ressort qu'un travail conjoint est mené tant des sujets spécifiques que pour la définition des stratégies nationales dont le CIPDR a la charge, comme la stratégie nationale de prévention de la délinquance ou du plan national de prévention de la radicalisation ou encore l'écriture de normes.

La dimension interministérielle est d'autant mieux assurée qu'environ un tiers des effectifs est mis à disposition d'autres ministères. En janvier 2023, c'est le cas du secrétaire général adjoint en charge du pôle administratif et financier, magistrat, de la responsable du pôle prévention de la radicalisation, directrice pénitentiaire, ou du responsable du pôle séparatismes et repli communautaire, officier de police.

À titre d'illustration, en matière de lutte contre la radicalisation, le partenariat avec le ministère de la justice s'est concrétisé par l'élaboration d'une nouvelle instruction, avec la DPJJ, sur la prise en charge des mineurs de retour de zone de combats en Syrie ou encore l'élaboration d'une doctrine d'emploi de la cellule départementale de suivi de la prévention de la radicalisation et de l'accueil des familles (CPRAF).

Dans d'autres champs, comme la prévention de la délinquance, la dimension interministérielle est présente mais gagnerait à être plus formalisée. Ce partenariat plus étroit devrait permettre une association plus systématique des parquets dans l'écriture des stratégies départementales (voir 2.2).

1.1.1.2 Un statut inadapté à l'exercice effectif des missions

L'article 3 du décret de 2006 instituant le CIPD prévoit qu'« un secrétaire général, nommé par décret et placé auprès du ministre de l'intérieur, assure le secrétariat du comité (...), prépare les travaux et délibérations du comité, (...) prépare le rapport au Parlement (...), veille à la cohérence de la mise en œuvre des orientations définies par le comité ».

Le décret institue donc à la fois le comité et le poste de secrétaire général mais n'évoque pas le secrétariat général. Cette omission est regrettable, d'autant que les textes ultérieurs ne mentionnent pas plus l'existence de cette administration, composée aujourd'hui d'environ 60 agents. L'utilisation du terme SG-CIPDR dans les textes semble faire référence à une structure administrative alors même que cette dernière n'a pas été instituée. Cette ambiguïté est clairement apparue à l'occasion du repositionnement de la mission de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) en 2020, comme évoqué ultérieurement (1.1.2).

À défaut de référence à un secrétariat général, les textes institutifs font donc reposer la gouvernance sur un comité interministériel.

Les attributions du comité interministériel

Le rôle du CIPDR est inscrit à l'article D.132-2 du Code de la sécurité intérieure :

« Le comité fixe les orientations en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation et veille à leur mise en œuvre.

Il coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

Il adopte chaque année un rapport transmis au Parlement retraçant les résultats de la politique de prévention de la délinquance et de la radicalisation et exposant les orientations de l'État en ce domaine ».

Présidé par le Premier ministre ou, par délégation par le ministre de l'intérieur, sa composition a évolué depuis 2006 mais intègre de nombreux acteurs interministériels. Dix ministères en étaient membres en 2006, sachant que le décret prévoyait que le Premier ministre pouvait inviter d'autres membres du gouvernement à participer aux travaux du comité. Le décret du 6 mai 2016, qui avait étendu son objet à la prévention de la radicalisation, avait adapté sa composition en intégrant notamment le ministre des affaires étrangères.

Durant la période sous contrôle, seuls trois comités interministériels ont été tenus :

- Comité interministériel du 23 février 2018 présentant le nouveau plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) ;
- Comité interministériel du 11 avril 2019 faisant le point sur le PNPR et lançant la concertation avec les élus locaux sur l'élaboration de la nouvelle stratégie de prévention de la délinquance ;
- Comité interministériel du 22 novembre 2021 consacré à la lutte contre le séparatisme.

Le comité interministériel, réuni épisodiquement pour présenter ou lancer un nouveau plan d'action et montrer un fort niveau de portage politique, ne joue donc pas sa mission de coordination du travail interministériel. Ce travail est de fait réalisé par le secrétaire général, en lien étroit avec les services du ministre de l'intérieur, voire du Premier ministre et du président de la République. Le secrétaire général dispose à ce titre d'une délégation de signature générale lui permettant de « *signer, au nom du ministre de l'intérieur, l'ensemble des actes relatifs aux affaires placées sous son autorité, à l'exception des décrets* »⁵.

Le nombre très réduit de réunions du comité ne traduit pas une absence de travail interministériel : de nombreuses réunions ou concertations interministérielles ont été organisées sur l'ensemble des champs portés par le secrétariat général. De même, des comités de pilotage sont fréquemment organisés sur des sujets spécifiques. Il en va ainsi du sujet des mineurs de retour de zone, qui a une forte vocation interministérielle. Cela traduit une forte implication du SG-CIPDR dans l'animation du travail transversal, associant de nombreux ministères comme en témoignent les actions recensées dans le document de politique transversale (Cf. 1.3.1.3).

Néanmoins la fréquence réduite des réunions du comité traduit une implication insuffisante des plus hautes autorités du gouvernement et conduit à déléguer au secrétaire

⁵ Arrêté INTK2036415A du 30 décembre 2020 portant délégation de signature.

général la réalité du travail de coordination, alors même que la structure qu'il dirige est dépourvu d'un statut juridique solide.

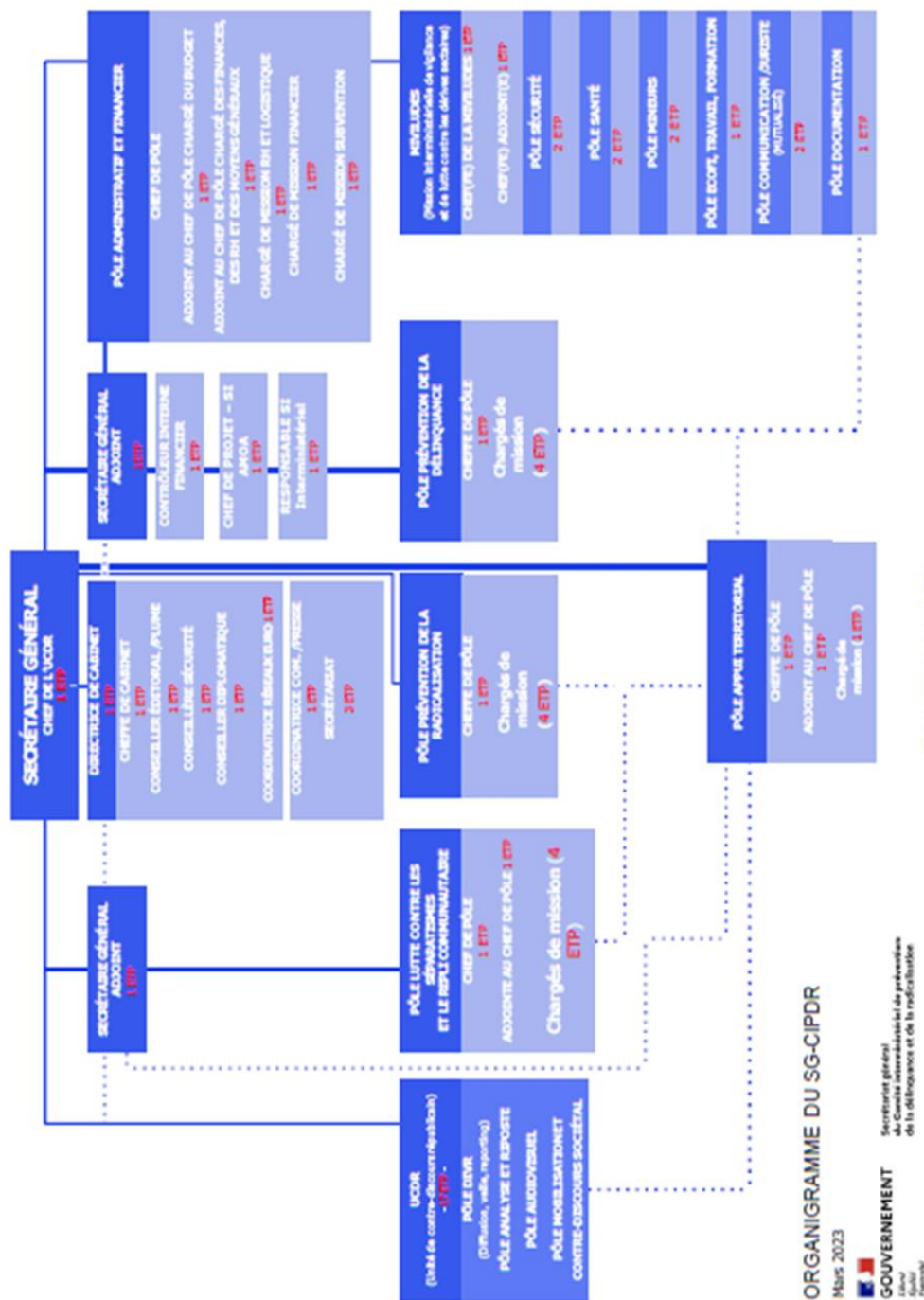
Une refonte du décret de 2006 apparaît donc indispensable afin de définir un nouveau statut à cette administration interministérielle, couvrant l'ensemble de ses champs et chargée de mettre en œuvre les orientations décidées par le comité interministériel

En réponse à la Cour, le ministère de l'intérieur et des outre-mer a indiqué envisager la création, au début de l'année 2024, d'une délégation interministérielle placée par délégation du Premier ministre auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer.

1.1.2 Une organisation évolutive qui apparaît mal ajustée

1.1.2.1 Une adaptation régulière de l'organisation à de nouvelles missions

Comme évoqué précédemment, le secrétariat général a connu durant la période sous contrôle un élargissement significatif de ses missions, conduisant à une adaptation régulière de l'organigramme (ci-dessous organigramme en mars 2023).



Au pôle prévention de la délinquance créé en 2016 (cinq postes), s'est ajouté un pôle en charge de la prévention de la radicalisation, à la suite de la scission de la cellule de prospective et d'appui aux territoires en deux pôles : le pôle d'appui aux territoires (PAT) et le pôle métier en charge de la prévention de la radicalisation. Ce dernier comprend cinq postes.

Une nouvelle mission de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire a été identifiée en 2019. Cette politique née en 2018 avait pour mission initiale d'identifier 15 territoires concernés par les filières djihadistes et faisant l'objet d'un plan de lutte contre la radicalisation dans les quartiers (PLRQ). Ces plans ont ensuite été généralisés au niveau

national en 2019 avec la création dans chaque département des cellules de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR).

Sur le plan organisationnel, la lutte contre les séparatismes et le repli communautaire a connu plusieurs organisations. Dans un premier temps, un pôle de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire a été créé en février 2020 avant qu'un pôle de lutte contre l'islamisme et de prévention de la radicalisation soit instauré. Cette fusion n'a été effective que pendant six mois et n'a pas prospéré : une distinction entre ces deux pôles prévention de la radicalisation et lutte contre les séparatismes et le repli communautaire est finalement mise en place et opérationnelle au 1^{er} janvier 2022.

Le rattachement de la mission interministérielle de lutte contre les dérives sectaires au secrétaire général en 2020 présente des particularités évoquées ci-après (1.2).

Enfin, une nouvelle mission, l'unité de contre-discours républicain (UCDR), est créée au sein du secrétariat général fin 2020 après l'assassinat de Samuel Paty.

L'UCDR : une unité en forte croissance

Composée initialement de six agents (trois agents contractuels et trois agents mis à disposition de la gendarmerie), l'unité, dont le chef est le secrétaire général, comprend en janvier 2023 17 équivalents temps plein (ETP). L'unité de contre-discours républicain s'appuie sur quatre pôles.

Le pôle diffusion, veille, reporting (DiVR) comprend trois agents chargés de détecter, sur le web et les principales plateformes numériques, les contenus accusatoires et mensongers, portés par des acteurs séparatistes. Le pôle assure, également, la mise en ligne des contenus produits par l'unité (diffusion), ainsi que des analyses quantitatives et qualitatives des contenus (*reporting*). Le pôle est en outre en train d'étendre son action au complotisme et au conspirationnisme, sans intervenir à proprement parler sur le champ des dérives sectaires.

Le pôle analyse et riposte interprète les contenus détectés par le pôle DiVR, analyse les éléments de discours employés et décrypte les stratégies à l'œuvre. Il produit des notes d'alerte et réalise des éléments de riposte avec le pôle audiovisuel, afin de contrer les thèses mensongères diffusées sur les réseaux sociaux.

Les six agents du pôle audiovisuel réalisent et produisent des visuels, vidéos, animations, podcasts à des fins de ripostes face aux discours séparatistes (via l'identité « SG-CIPDR ») ou, depuis septembre 2021, de promotion des principes et valeurs de la République (via l'identité « République »).

Les deux agents du pôle mobilisation relaient les contenus produits par l'unité auprès de partenaires institutionnels, centraux ou déconcentrés, et de la société civile, afin d'assurer leur écho. Ils sont également présents dans les réseaux internationaux, notamment européens.

Le SG-CIPDR comprend également plusieurs entités à vocation transversale.

Le pôle d'appui territorial créé en 2020 intervient sur les quatre champs : prévention de la délinquance, prévention de la radicalisation, lutte contre le séparatisme et les dérives sectaires. Il assure l'animation territoriale et doit être l'interlocuteur des acteurs déconcentrés, en premier lieu les préfetures. Le pôle assure également la maîtrise d'un champ de politique publique consacré à l'égalité des chances.

Le pôle administratif et financier, dirigé par un secrétaire général adjoint, rassemble l'ensemble des fonctions support du secrétariat général, hormis la gestion informatique, la gestion des bâtiments assumées par des services mutualisés du ministère de l'intérieur. Le pôle joue donc un rôle central de coordination de l'action du secrétariat général et entretient des liens

étroits avec les cabinets ministériels et la DEPAFI. Il assure la gestion des crédits et gère le schéma d'emploi, suit les effectifs et les recrutements.

Dans le champ des missions du secrétariat général, le pôle administratif et financier coordonne la gestion du FIPD (cf. parties 3 et 4) et est l'interlocuteur pour toute question juridique posée par un tiers au service, les préfectures notamment. Cinq agents composent le pôle. Sont en outre rattachés au responsable de pôle la référente du contrôle interne financier et une chargée de mission pour l'assistance à maîtrise d'œuvre en matière de projets informatiques et correspondante à la protection des données.

Enfin, le cabinet comprenait au début 2023 dix postes, dont un poste de conseiller sécurité, un poste de conseiller diplomatique et un poste de coordonnateur des réseaux européens.

1.1.2.2 Un organigramme qui nécessite une remise à plat

Au-delà de l'élargissement des missions durant la période sous contrôle, qui a amené à créer de nouveaux pôles ou unités, plusieurs points de l'organigramme mériteraient d'être revus.

En premier lieu, l'équilibre général de l'organigramme pose question. Les trois pôles en charge des politiques et le pôle d'appui territorial s'appuient sur des effectifs réduits (quatre à cinq agents), tandis que l'UCDR comprend à elle seule 17 ETP et le cabinet 10 ETP. En dépit de la déconcentration grandissante des politiques de prévention de la délinquance, de prévention de la radicalisation et de lutte contre les séparatismes et le repli communautaire, le dimensionnement actuel des pôles rend néanmoins difficiles la conception, le pilotage, l'évaluation des actions menées dans leur champ (cf. partie 2).

De même, la répartition des responsabilités entre certaines entités mériterait une clarification. Il en va ainsi de la relation avec les préfectures partagée entre les pôles métiers et le pôle d'appui territorial, sans que les préfectures aient une vision précise de l'interlocuteur à privilégier.

La mission même du pôle d'appui territorial est ambiguë : il est censé être le point central des relations avec les préfectures afin notamment de garantir la cohérence des réponses. Mais, ce rôle de point d'entrée reste dans les faits à géométrie variable. De plus, le pôle assume des missions opérationnelles liées à l'égalité des chances.

En second lieu, les liens hiérarchiques formalisés dans l'organigramme sont confus. En effet, le secrétaire général est le chef de l'UCDR et le supérieur hiérarchique direct, outre des deux secrétaires généraux adjoints et de la directrice de cabinet, du pôle prévention de la radicalisation et du pôle d'appui territorial. Un secrétaire général adjoint a sous sa responsabilité le pôle lutte contre les séparatismes et le repli communautaire, tandis que le second pilote le pôle administratif et financier et, selon l'organigramme et en contradiction avec la pratique effective, le pôle prévention de la délinquance. Enfin, de manière plus surprenante, l'organigramme fait apparaître la Miviludes sous le pôle administratif et financier, ce qui ne correspond pas, une nouvelle fois, à la réalité et renforce l'ambiguïté de son positionnement. (cf 1-2).

Il est également étonnant que les trois pôles complémentaires ne soient pas placés sous la même autorité hiérarchique⁶. Cela renforcerait la transversalité et améliorerait la visibilité de l'action du SG-CIPDR en interne et vis-à-vis des acteurs externes (administration centrale ou déconcentrée essentiellement). La formalisation de l'organigramme n'a d'ailleurs manifestement pas donné lieu à une présentation systématique dans l'instance dédiée, qui aurait pu permettre de soulever certaines incohérences.

Une formalisation insuffisante de l'organisation

Le rattachement de la Miviludes au secrétaire général, opéré par le décret du 15 juillet 2020, a fait l'objet d'un avis préalable des comités techniques des services du Premier ministre et du ministère de l'intérieur les 10 et 12 mars 2020.

De même, la création de l'UCDR a fait l'objet d'une présentation au comité technique d'administration centrale du 10 février 2021. L'organigramme proposé positionne l'UCDR sous la responsabilité du cabinet, alors qu'il est présenté comme le sixième pôle métier du secrétariat général. Cette présentation tranche avec l'organigramme actuel, qui positionne l'UCDR sous la responsabilité directe du secrétaire général, sans qu'un autre comité technique ait formalisé cette évolution. Si l'exigence formelle de présentation en comité technique a été respectée, elle soulève une interrogation sur la communication faite, en contradiction avec le fonctionnement effectif de la structure.

A l'inverse, la création d'un pôle dédié à la lutte contre les séparatismes et le repli communautaire en janvier 2022 n'a pas fait l'objet d'un rapport soumis au comité technique. Il en va de même auparavant pour le pôle prévention de la radicalisation et le pôle d'appui aux territoires en 2019.

En définitive, l'organigramme du SG-CIPDR apparaît déséquilibré et sa formalisation actuelle, peu cohérente, n'est pas conforme à la réalité du fonctionnement du secrétariat général. En septembre 2023, des évolutions de l'organisation du SG-CIPDR ont été arrêtées, parmi lesquelles la suppression du cabinet.

En troisième lieu, des interrogations plus générales se posent sur le contenu des missions conduites par le secrétariat général. Ce dernier dispose d'un positionnement en dehors de l'organisation du ministère de l'intérieur afin de faire prévaloir l'action transversale. De fait, la conception et la conduite des missions confiées, tout comme l'importance attachée à la dimension interministérielle peuvent justifier de disposer d'une structure souple, distincte des structures hiérarchiques ministérielles. Néanmoins, une partie des missions exercées par le SG-CIPDR relèvent d'une logique de gestion administrative classique. Il en va ainsi de la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), notamment s'agissant de certaines de ses missions, tel que le déploiement de la vidéoprotection. Un rattachement d'une partie de ces activités au ministère de l'intérieur pourrait être utilement envisagé, afin que le SG-CIPDR se concentre sur la conception des politiques, l'animation interministérielle et la lutte contre les dérives relevant de son périmètre d'intervention.

⁶ Ce constat est d'autant plus vrai pour les pôles lutte contre les séparatismes et le repli communautaire et prévention de la délinquance, qui ont été durant plusieurs mois rassemblés et sont désormais rattachés à deux autorités hiérarchiques différentes.

1.2 Un rattachement de la Miviludes qui doit être clarifié

Peu après les massacres des membres du Temple solaire en 1994 et 1995, un observatoire interministériel sur les sectes est créé en 1995. Il sera rapidement remplacé par la mission interministérielle de lutte contre les sectes en 1998.

La loi About-Picard de 2001⁷ conforte cette politique tout en opérant un changement d'approche. Il ne s'agit plus de détecter et combattre non pas des mouvements identifiés en tant que tel mais des manifestations déviantes, sans mettre en cause le pluralisme et la liberté de conscience.

Cette évolution est encore plus nette avec l'usage du terme « *dérives sectaires* », à l'occasion de la création de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) en 2002⁸.

1.2.1 Un rattachement aux objectifs incertains et à la mise en œuvre confuse

1.2.1.1 Un rattachement ambigu au secrétaire général du CIPDR

La Miviludes a été placée auprès du Premier ministre et a connu quatre présidents entre 2002 et 2020, date de son évolution institutionnelle. Ses missions statutaires n'ont en revanche pas connu d'évolution depuis 2002.

Les missions définies par le décret du 28 novembre 2002

La Miviludes s'est vue confier plusieurs missions, inchangées 2002 :

- observer et analyser le phénomène des mouvements à caractère sectaire dont les agissements sont attentatoires aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ou constituent une menace à l'ordre public ou sont contraires aux lois et règlements
- favoriser, dans le respect des libertés publiques, la coordination de l'action préventive et répressive des pouvoirs publics à l'encontre de ces agissements
- développer l'échange des informations entre les services publics sur les pratiques administratives dans le domaine de la lutte contre les dérives sectaires
- contribuer à l'information et à la formation des agents publics dans ce domaine
- informer le public sur les risques, et le cas échéant les dangers auxquels les dérives sectaires l'exposent et faciliter la mise en œuvre d'actions d'aide aux victimes de ces dérives
- participer aux travaux relatifs aux questions relevant de sa compétence par le ministère des affaires étrangères dans le champ international

⁷ Loi n°2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

⁸ Décret n°2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires.

La volonté de l'État de supprimer ou regrouper un certain nombre de commissions ou instances a conduit à un nouveau positionnement de la mission. En effet, le comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019 acte son « *regroupement avec le secrétariat général du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)* » le 1^{er} janvier 2020.

Cette décision est présentée comme un regroupement de « *structures d'administrations centrales* » traduisant la volonté de « *simplifier le paysage administratif* ».

Ce regroupement a été mis en œuvre plusieurs mois après l'échéance annoncée par le comité interministériel de la transformation publique. En effet, le décret du 15 juillet 2020⁹ dispose d'une part que la mission est désormais rattachée au ministre de l'intérieur et non plus au Premier ministre et d'autre part qu'elle est placée « *auprès du secrétaire général du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation, qui en assure la présidence* ».

La Miviludes a ainsi été rattachée au secrétaire général et non au secrétariat général. Cela est cohérent avec les textes antérieurs qui ont institué un secrétaire général du CIPDR et non une administration en tant que telle, qui n'a pas de véritable statut.

À cet égard, l'arrêté du 30 décembre 2020¹⁰ donnant délégation de signature au secrétaire général du CIPDR prévoyait qu'en l'absence du secrétaire général adjoint, la responsable de la Miviludes pouvait signer les actes concernant la mission. De même, différentes communications externes et internes (organigramme) présentent la Miviludes comme une composante du secrétariat général¹¹.

Il est toutefois regrettable que le rattachement de la Miviludes au secrétaire général en 2020 n'ait pas été saisi comme une opportunité de donner un statut au secrétariat général.

Cette absence de clarté originelle rend donc la décision de regroupement ambivalente. En réalité, il s'est moins agi de regrouper deux organisations que de confier par décret deux missions à une même autorité : le secrétaire général du CIPDR. D'ailleurs les instances de gouvernance des deux structures restent distinctes, la Miviludes ayant conservé ses propres instances et en relevant pas du comité interministériel.

En définitive, l'absence de statut du secrétariat général rend difficile l'interprétation du rapprochement avec la Miviludes. Cette ambiguïté est constatée dans le fonctionnement quotidien.

⁹ Décret n°2020-867 du 15 juillet 2020 modifiant le décret n°2002-1392 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires.

¹⁰ Arrêté INTK20364115A du 30 décembre 2020 portant délégation de signature (comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation).

¹¹ Dans les deux éditoriaux du rapport d'activité 2021 de la Miviludes, la mission est présentée comme placée « *au cœur du secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation* » ou « *au cœur de la sphère gouvernementale, au sein du ministère de l'intérieur via le SG-CIPDR* ». De même, la feuille de route écrite en 2021 évoque des objectifs pour les six pôles du SG-CIPDR en ajoutant la Miviludes aux cinq pôles du secrétariat général.

1.2.1.2 Un rapprochement à géométrie variable avec le secrétariat général

Le SG-CIPDR et la Miviludes entretiennent des relations fonctionnelles facilitant l'exercice par cette dernière de ses missions. Le déménagement de la Miviludes dans le bâtiment hébergeant le SG-CIPDR devait favoriser la constitution de liens entre les deux entités, dans un contexte de réduction des effectifs de la mission.

Des effectifs de la mission en réduction depuis plusieurs années

Le rattachement de la Miviludes au ministère de l'intérieur s'est inscrit dans un contexte de réduction régulière des effectifs, essentiellement mis à disposition par les ministères.

La mission comprenait 15 équivalents temps plein (ETP) en 2015 et seulement neuf (sept agents mis à disposition et deux agents relevant du programme 216) en 2020 lors de son rattachement au ministère de l'intérieur. 10 agents (neuf agents mis à disposition et un agent relevant du programme 216) composent la mission fin 2022, un poste vacant restant à pourvoir.

L'ensemble des agents relèvent exclusivement de la mission et, si le SG-CIPDR fournit un appui essentiellement sur les fonctions support, aucun agent de la mission n'intervient à l'inverse pour le compte du SG-CIPDR.

Cette séparation des effectifs demeure toutefois relative. Comme évoqué ultérieurement (1.3.3), le schéma d'emploi dédié à l'UCDR est potentiellement mobilisé afin d'affecter des effectifs à la Miviludes.

Ce rapprochement s'est concrétisé de différentes manières.

En premier lieu, la Miviludes s'appuie sur les services ressources présents dans le SG-CIPDR : pôle administratif et financier, pôle d'appui territorial, communication, ressources humaines, pôle diplomatique. Cette mutualisation de fait n'a fait l'objet d'aucune formalisation permettant de définir le périmètre et le niveau de prestation réalisé par le secrétariat général. Or, un accroissement de ce niveau d'intervention est constaté depuis 2020, notamment à la suite de l'appel à projet de lutte contre les dérives sectaires lancé en 2021 et recourant aux crédits du FIPD (cf. 3.2).

Cette mutualisation, permettant le bon fonctionnement de la mission, est toutefois restée à géométrie variable. Ainsi, la Miviludes a continué à concevoir et proposer des formations de manière autonome. Quelques initiatives conjointes de formation ou informations à destination des préfetures ont été lancées mais ce travail conjoint est demeuré rare.

Des réunions associent les responsables de pôle du SG-CIPDR et le chef de la Miviludes autour du secrétaire général et président de la Miviludes, mais, de manière générale, hormis le recours aux fonctions support, les liens entre les deux structures demeurent très faibles.

En second lieu, sur le champ des politiques publiques, l'approche des deux structures est différente : les missions relevant du SG-CIPDR sont exercées selon une modalité associant l'écriture d'orientations nationales, éventuellement déclinées au niveau départemental, et le fonctionnement d'instances nationales, départementales voire infra départementales ; à l'inverse, la Miviludes ne dispose pas à ce jour d'une stratégie nationale ou infra-nationale et le sujet des dérives sectaires ne fait pas l'objet d'instances dédiées au niveau déconcentré.

Une grande hétérogénéité de pratiques a ainsi été constatée dans les préfetures observées dans le cadre du contrôle. L'une des options retenues consiste à recourir à la cellule de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR), instance départementale dédiée

aux sujets de radicalisation. La circulaire du 2 mars 2021¹² évoque ainsi la possibilité de décliner une CLIR thématique « *dérives sectaires* ».

En définitive, les liens entre le secrétariat général et la mission demeurent modestes. Si la notion d'emprise voire de séparatisme peut justifier un travail de collaboration dans certains domaines comme la conception des politiques ou le développement de formations, les deux entités sont restées de fait très indépendantes depuis 2020. L'intervention du SG-CIPDR au profit de la mission garantit certainement une optimisation des effectifs mais elle n'est pas définie ni formalisée.

1.2.2 Une instance singulière dont le rôle et le positionnement doivent être tranchés

1.2.2.1 L'annonce d'une stratégie nationale

Comme indiqué précédemment, les missions de la Miviludes demeurent inchangées depuis 2002 et associent l'information des services et du public, la coordination de l'action préventive et répressive et le soutien aux victimes des dérives sectaires.

Le rapport d'activité 2021 de la Miviludes, paru en novembre 2022, constitue à cet égard une synthèse approfondie des travaux menés conformément aux orientations du décret de 2002.

La vigilance et la lutte contre les dérives sectaires n'ont toutefois pas donné lieu à ce jour à l'écriture d'une stratégie nationale de prévention et de lutte comparable aux champs portés par le SG-CIPDR (plan national de prévention de la radicalisation, stratégie nationale de prévention de la délinquance notamment). Si la mission peut faire valoir son expertise au bénéfice des acteurs publics (y compris la justice) ou privés, cette absence d'orientation constitue un handicap en termes de mobilisation des acteurs publics ou associatifs.

Durant la période sous contrôle, une circulaire du 2 mars 2021¹³ adressée aux préfets donne des instructions opérationnelles en matière de formation des personnels aux menaces et dérives sectaires, de détection à travers les instances en place dans ce champ ou dans celui d'autres formes de séparatisme.

En outre, les préfets sont invités à rendre systématiques les signalements aux autorités judiciaires (en application de l'article 40 du Code de procédure pénale) et à mettre en œuvre la procédure de dissolution administrative. La circulaire inscrit en outre la lutte contre les dérives sectaires dans la lutte contre les séparatismes et les extrémismes. Elle ouvre d'ailleurs la possibilité de recourir aux instances départementales dédiées à la radicalisation.

A l'occasion de la tenue des assises nationales de la lutte contre les dérives sectaires en mars 2023, la formalisation d'orientations nationales a été annoncée.

¹² Circulaire INTK2106626J du 2 mars 2021.

Les assises nationales de la lutte contre les dérives sectaires

À la suite du rapport annuel 2021, qui mettait en avant d'une part la multiplication des structures, favorisée récemment par la crise sanitaire et d'autre part l'augmentation continue des signalements (4 020 saisines ont été reçues en 2021, soit + 86 % par rapport à 2015, + 33,6 % par rapport à 2020), la secrétaire d'État chargée de la citoyenneté a organisé les premières assises nationales de la lutte contre les dérives sectaires les 9 et 10 mars 2023.

À partir d'un diagnostic du phénomène, ces rencontres ont lancé le travail pour l'écriture d'une feuille de route interministérielle pour les 10 ans à venir. Cette orientation est conforme aux recommandations réitérées de la Cour lors de ses précédents contrôles.

Parmi les priorités de travail annoncées, figure l'éventuelle évolution du droit et des réponses judiciaires, le renforcement de la coopération interservices (notamment via la formation et la sensibilisation des agents publics et associatifs), l'accompagnement des victimes (de manière coordonnée entre la Miviludes, les associations spécialisées et les associations généralistes d'aide aux victimes).

De fait, en novembre 2023, lors de l'adoption en Conseil des ministres du projet de loi sur les dérives sectaires, une stratégie nationale de lutte contre les dérives sectaires a été rendue publique. Cette stratégie nationale vise à mobiliser les pouvoirs publics pour prévenir les risques de dérives sectaires, accompagner les personnes subissant ou ayant subi une expérience sectaire, et renforcer l'arsenal juridique et les bonnes pratiques.

1.2.2.2 Un pilotage en cours de clarification

Le décret de 2002 avait installé une gouvernance à deux niveaux autour d'un comité exécutif de pilotage opérationnel et un conseil d'orientation.

Le comité exécutif de pilotage opérationnel, composé de 10 personnalités qualifiées, deux représentants d'association d'aide aux victimes et six représentants des départements ministériels les plus concernés, devait se réunir au moins six fois par an. Cette instance s'est très peu réunie.

Le conseil d'orientation a en revanche été maintenu et a été réuni ces deux dernières années à un rythme non régulier (6 avril 2021, 20 mai 2021, 5 décembre 2022).

La Cour avait pointé le caractère insatisfaisant de la gouvernance de la Miviludes dans un précédent rapport et avait appelé à mettre en place un conseil unique réunissant conseil d'orientation et conseil exécutif. Cette clarification a été opérée à l'occasion du rattachement de la mission au ministère de l'intérieur, puisque le décret du 15 juillet 2020 a supprimé le comité exécutif de pilotage opérationnel.

Cette évolution du pilotage national étant faite, il importera de définir les modalités de mise en œuvre de la politique de lutte contre les dérives sectaires au niveau déconcentré. Dans ce domaine, il n'apparaît pas opportun de mettre en place de nouvelles instances à l'échelon départemental, mais de privilégier la mobilisation de structures déjà en place. La solution ouverte par la circulaire de 2021 d'une CLIR annuelle dédiée aux dérives sectaires apparaît à cet égard pertinente.

1.2.2.3 Un positionnement institutionnel à trancher

Le rattachement de la Miviludes au ministère de l'intérieur est intervenu dans une période de réduction des moyens de la mission. L'organisation d'assises, les annonces de renforcement des effectifs et d'écriture d'orientations nationales en 2023 apportent des garanties nécessaires à la poursuite et au développement de la mission.

L'affirmation d'une ambition politique doit toutefois être accompagnée d'une clarification du rôle et du positionnement de la mission, au regard notamment de ses liens avec le secrétariat général du CIPDR.

Si, sur le plan de la gestion, un rattachement de la Miviludes au ministère de l'intérieur présente des avantages qu'il convient de préserver, compte tenu de ses spécificités, une autonomie de la mission dans son action et dans sa liberté d'expression dans le débat public apparaît nécessaire.

1.3 **L'affectation des ressources budgétaires et des ressources humaines**

1.3.1 **L'architecture budgétaire**

1.3.1.1 Le rattachement au programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

Depuis le 1^{er} janvier 2017¹⁴, les dépenses de fonctionnement et d'intervention du SG-CIPDR sont rattachées au programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI)*.

La Cour des comptes a déjà souligné l'hétérogénéité de ce programme, composé de neuf actions dont cinq relèvent d'interventions transversales et d'appui du secrétariat général du ministère de l'intérieur (état-major et services centraux, numérique, action sociale et formation, affaires immobilières, affaires juridiques et contentieux). Les quatre autres actions concernent à l'inverse des champs de politiques publiques : cultes et laïcité, immigration, asile et intégration, sécurité et éducation routières, FIPD.

L'intégration des crédits du SG-CIPDR au sein du programme 216 a renforcé l'incohérence de son périmètre, en contradiction avec les principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹⁵.

Ce rattachement a de fait été guidé par la volonté du secrétaire général du ministère de l'intérieur - responsable du programme - de confier à la DEPAFI un rôle d'appui et d'expert en matière de pilotage budgétaire et de performance financière.

¹⁴ Le FIPD était auparavant rattaché au programme 122 – *Concours spécifiques et administration*.

¹⁵ L'article 7 de la LOLF dispose que le programme regroupe « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère (...)* ».

1.3.1.2 Des crédits essentiellement inscrits dans l'action FIPD

Si le rattachement au programme 216 pose question, le regroupement quasi-exhaustif des crédits du SG-CIPDR au sein de l'action 10 permet une vision relativement complète des moyens dédiés, sous la responsabilité du secrétaire général du CIPDR, responsable du budget opérationnel de programme (BOP)¹⁶.

L'intitulé de « fonds interministériel de prévention de la délinquance » n'est toutefois pas satisfaisant. En effet, comme indiqué précédemment, les missions dépassent aujourd'hui largement le champ de la prévention de la délinquance, *a fortiori* depuis l'intégration des crédits de la Miviludes au sein de l'action.

Le tableau ci-après présente les principaux supports des crédits utilisés par le SG-CIPDR au sein du programme 216.

Tableau n° 1 : Supports budgétaires du programme 216 utilisés par le SG-CIPDR

Action	Contenu
1- État-major et services centraux	Dépenses de personnel (titre 2)
	Fonctionnement courant du SG-CIPDR (impression, abonnements, mobilier, entretien, études...)
	Dépenses d'infrastructures de réseau ou d'exploitation informatique
10- FIPD	Actions en faveur des jeunes
	Prévention des violences faites aux femmes, des violences intra-familiales et l'aide aux victimes
	Actions pour améliorer la tranquillité publique
	Prévention de la radicalisation
	Actions de sécurisation

Source : DEPAFI

L'action 1 du programme 216 porte les dépenses de fonctionnement courant du SG-CIPDR. Les dépenses de fonctionnement de la Miviludes y ont également été transférées (à hauteur de 30 000 €¹⁷).

En 2022, 270 000 € y étaient affectés, contre 180 000 € en 2019.

Comme pour tous les autres services rattachés au programme 216, les crédits de fonctionnement sont exécutés sur le BOP *Politiques transversales* (UO crédits de fonctionnement des services centraux). Les crédits sont prélevés par la DEPAFI sur la dotation du FIPD en début d'exercice et crédits sur le BOP.

¹⁶ Un responsable de BOP délégué est identifié au sein du pôle administratif et financier.

¹⁷ Selon la direction du budget, les dépenses de la Miviludes en 2019 (au sein du programme 219 *Coordination du travail gouvernemental*) s'élevaient à 85 500 €.

Les dépenses d'intervention sont en revanche toutes rattachées à l'action 10. En 2022, 69,4 M€ y étaient affectés en AE et en CP. La répartition des crédits, largement déconcentrés, au sein de l'action fait l'objet d'une analyse dans la partie 3 relative à la gestion du FIPD.

1.3.1.3 La contribution d'autres programmes

Une vision plus large des crédits mobilisés et des actions menées par l'État est offerte par le document de politique transversale – Prévention de la délinquance et de la radicalisation.

Ce dernier recense 20 programmes contribuant à la politique dont 15 pour lesquels une valorisation budgétaire peut être effectuée. Le document valorise ces actions à hauteur 3,5 Md€ dans la loi de finances 2022. Dans cet ensemble, le programme 216 mobilisait 73,9 M€ de crédits de paiement.

Le document de politique transversale – Prévention de la délinquance et de la radicalisation

Parmi les 20 programmes contribuant à cette politique transversale, figurent quatre programmes de la mission justice : *accès au droit à la justice* (programme 101), *administration pénitentiaire* (107), *justice judiciaire* (166), *protection judiciaire de la jeunesse* (182).

Ainsi, le programme *administration pénitentiaire* (98 M€ en 2022) contribue à la prévention de la radicalisation grâce à l'évaluation et la prise en charge des détenus en milieu ordinaire en quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) ou en quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR). Peuvent également être mentionnés les programmes de prévention de la radicalisation violente (PPRV).

Toujours dans la mission justice, le programme *protection judiciaire de la jeunesse* contribue fortement (37,2 M€ en 2022) à la prévention de la radicalisation, à travers notamment la mission nationale de veille et d'information (MNVI). Cette dernière anime le réseau des 74 référents laïcité et citoyenneté, qui interviennent en soutien des professionnels de la PJJ dans la prise en charge des mineurs en risque de radicalisation ou de retour de zones d'opérations de groupements terroristes et proposent des actions de prévention, de sensibilisation ou de formation.

Le programme 354 *administration générale et territoriale de l'État* rassemble quant à lui les dépenses déconcentrées du ministère de l'intérieur et en premier lieu les dépenses de masse salariale, essentiellement en préfectures de département et dans les zones de défense et de sécurité (28,8 M€ en 2022).

1.3.2 **Des ressources humaines en augmentation dans un cadre de gestion à revoir**

Durant la période sous contrôle, le SG-CIPDR a vu ses effectifs croître de manière très significative au fur et à mesure de la prise en charge de nouvelles missions. Bien que distincte juridiquement, la Miviludes est additionnée au SG-CIPDR en termes de gestion des ressources humaines et le dialogue de gestion s'inscrit dans ce cadre élargi.

1.3.2.1 Une hausse régulière du nombre d'agents aux statuts variés

Dans ce périmètre, l'effectif, de 23 agents en 2018 (hors Miviludes), est ainsi passé à 65 agents en novembre 2022 (dont 10 pour la Miviludes). Une grande partie de cette augmentation tient à la création de l'UCDR en 2021 et qui comprend aujourd'hui 17 ETP.

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs du SG-CIPDR (et de la Miviludes) – nov. 2018 / nov. 2022

	nov. 2018	nov. 2019	nov. 2020 (dont Miviludes)	nov. 2021 (dont Miviludes)	nov. 2022 (dont Miviludes)
Catégorie A et officiers	20	22	37	52	56
<i>Dont contractuels</i>	9	8	10	21	26
Catégorie B	1	2	2	3	4
<i>Dont contractuels</i>	0	0	0	1	1
Catégorie C	2	1	2	1	2
<i>Dont contractuels</i>	1	0	1	0	0
Apprentis	0	0	0	2	3
Total	23	25	41	58	65
<i>Total contractuels (hors apprentis)</i>	10	8	11	22	27

Source : Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur

Cette hausse s'accompagne d'une grande diversité de catégories et de positions statutaires. Parmi les effectifs, composés très largement (86 %) de cadres, une part significative relève d'un statut contractuel. En novembre 2022, hors apprentis, le SG-CIPDR compte en effet 27 contractuels sur 65 agents. Cette proportion élevée trouve en partie son explication dans la croissance des effectifs de l'UCDR (17 ETP), composée en grande partie d'agents aux compétences spécifiques : community manager, journaliste reporter, rédacteur analyste... Elle témoigne de la difficulté à recruter des titulaires de la fonction publique, situation fréquemment rentrée au sein de l'administration mais sans doute accentuée par le statut atypique de cette administration¹⁸.

Une autre spécificité du SG-CIPDR porte sur la part importante d'agents mis à disposition. Ainsi, en novembre 2022, sur les 65 agents (effectifs hors apprentis), 19 sont mis à disposition par d'autres ministères, soit 30 % de l'effectif.

La nature interministérielle de cette structure explique naturellement cette particularité, qui contribue à faciliter les liens avec les autres ministères et à enrichir le SG-CIPDR de

¹⁸ En janvier 2023, huit postes étaient vacants au sein du SG-CIPDR et de la Miviludes.

l'expertise et l'expérience de cadres dans de nombreuses dimensions : justice, sécurité, santé, éducation, diplomatie. Ainsi, sur les 19 agents, sept sont mis à disposition par la police nationale et la gendarmerie nationale, quatre viennent du ministère de la justice, les autres étant mis à disposition du ministère de la solidarité et de la santé, du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, du ministère de l'économie et des finances, du ministère de la solidarité et de la santé et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Ces mises à disposition nombreuses font l'objet de traitements différents, mais la majorité des agents mis à disposition le sont à titre gratuit¹⁹.

En outre, si elle facilite l'enrichissement du SG-CIPDR, elle contribue à une rotation conséquente des effectifs. Sur les 23 agents présents en 2018, seulement sept l'étaient encore le 1^{er} janvier 2023. Cette instabilité des effectifs doit être mise en regard avec la forte évolution organisationnelle des dernières années.

1.3.2.2 Une gestion des postes en décalage avec le contenu des missions

La croissance des effectifs n'a pas été accompagnée d'un pilotage des emplois satisfaisant. L'absence de cadrage des emplois a pu conduire à présenter des recrutements comme temporaires, couverts par des contractuels, alors que le besoin était pérenne.

Dans le cadre du dialogue de gestion, deux schémas d'emploi distinguent le SG-CIPDR et l'UCDR, avec respectivement 19,6 ETP et 18 ETP pourvus en 2022. À ces postes, s'ajoutent les mises à disposition et apprentis. Pour l'année 2023, la cible pour le secrétariat général (y compris la Miviludes mais hors UCDR) a été fixée à 20 ETP et à 31 emplois pour l'UCDR.

Or, le plafond UCDR, considéré comme « *hors schéma d'emploi* » au motif que cette mission ne serait pas pérenne, intègre de fait des postes relevant d'autres pôles. Le schéma d'emploi de l'UCDR a donc été utilisé (via une acception large de la radicalisation) pour répondre aux besoins d'effectifs face à un schéma d'emploi du secrétariat général inadapté. En janvier 2023, treize postes rattachés au plafond UCDR relèvent d'autres pôles et de la Miviludes.

Cette pratique constitue un contournement dû à des schémas d'emploi insuffisants et à une distinction entre deux schémas d'emploi (UCDR et SG-CIPDR) peu convaincante. Une distinction des emplois entre la Miviludes et le SG-CIPDR (y compris l'UCDR qui en est une composante) serait plus pertinente.

De manière surprenante, ces emplois ne sont pas pris en compte dans le schéma d'emplois du programme. La DEPAFI a toutefois fixé un plafond d'emploi de 45 ETPT (équivalent temps plein travaillé) en 2023 pour tenir compte du renforcement en matière de lutte contre la radicalisation. Ce plafond correspond à un maximum de postes à ne pas dépasser à tout instant de l'année. Il n'est pas en cohérence avec les effectifs présents et conduit à lisser les départs et arrivées, voire à recruter des contractuels pour quelques mois, éventuellement via des crédits dédiés attribués par la direction du budget.

¹⁹ Le poste de l'ancienne responsable de la Miviludes, qui a quitté ses fonctions en décembre 2022, faisait l'objet d'un remboursement du ministère de la justice. En 2023, deux mises à disposition font l'objet d'un remboursement.

Au final, l'introduction d'un schéma d'emploi en 2023 constitue un progrès mais elle n'apporte pas à ce stade une plus grande lisibilité en matière de cartographie et de gestion des postes de l'ensemble du secrétariat. L'évolution du SG-CIPDR appelle donc à une clarification qui permettra l'instauration d'une véritable gestion prévisionnelle des postes et des effectifs.

En octobre 2023, le ministère de l'intérieur et des outre-mer a indiqué que les emplois de l'UCDR sont désormais intégrés au SG-CIPDR et que les contrats afférents ont été davantage stabilisés (passage de contrats d'un an à trois ans). Cette évolution doit favoriser la formalisation d'un schéma d'emploi et d'un meilleur pilotage des ressources humaines (effectifs et contrats de travail), à la faveur d'un travail conjoint de plusieurs directions du ministère.

La Cour estime que la gestion des effectifs du SG-CIPDR doit être remise à plat et simplifiée et que les travaux envisagés par le ministère de l'intérieur doivent être conduits à leur terme sans délai.

Recommandation n° 1. (secrétaire général du ministère de l'intérieur) : mettre en place une gestion des postes et des effectifs s'appuyant sur un schéma d'emploi adapté aux orientations données à l'organisation

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En définitive, le SG-CIPDR se présente comme une administration au statut inexistant, dont l'intitulé décrit de moins en moins bien le périmètre et les conditions d'exercice de ses missions.

Le rattachement ambigu de la Miviludes et le pilotage des ressources humaines renforcent le constat d'un manque de clarté d'une organisation dont le développement n'a pas été accompagné d'une formalisation adéquate.

Après des années d'élargissement continu de ses missions, la structure doit tout d'abord faire l'objet d'une évaluation approfondie de son périmètre d'action. Ensuite, la définition d'un statut adéquat permettra de sécuriser la structure et de faciliter son action interministérielle. Dans son référent à la Première ministre, le Premier président a recommandé de doter le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation d'un statut juridique solide et de missions clarifiées et, à cette occasion, de préciser les relations de la Miviludes avec la structure.

2 UN RÔLE DE CONCEPTION ET D'ANIMATION EFFECTIF MAIS DES POLITIQUES MAL ÉVALUÉES

La dimension interministérielle du SG-CIPDR le positionne comme un acteur incontournable des politiques sous sa responsabilité, aux niveaux central et déconcentré.

Il joue ainsi un rôle essentiel dans la conception des stratégies nationales et accompagne leur mise en œuvre au niveau déconcentré, dans un cadre qui fait l'objet d'une appropriation variée selon les organisations, problématiques et moyens locaux.

La capitalisation et l'évaluation des actions demeurent toutefois très insuffisantes.

2.1 La conception des stratégies et des politiques

2.1.1 Un travail de conception structurant mais qui mérite des clarifications

Durant la période sous contrôle, les pôles du SG-CIPDR ont effectué un important de travail de formulation de stratégies nationales qui ont suivi l'évolution de son champ d'intervention.

La formulation des stratégies nationales

En matière de prévention de la délinquance, une stratégie nationale a été élaborée et diffusée en deux temps en 2020, à la suite de deux circulaires au contenu identique. Arrêtée pour les années 2020-2024, elle est intervenue trois ans après la fin de la précédente stratégie et met l'accent sur la délinquance des mineurs, l'aide aux victimes et aux personnes vulnérables, le rôle de la population, la gouvernance territoriale.

À la suite du plan de lutte anti-terroriste (PLAT) de 2014 et du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) de 2016, qui voit le CIPD devenir le CIPDR, un plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) a été adopté le 23 février 2018. Il a pour particularité de ne contenir que des mesures (60) relatives à la protection sociale et éducative. Un nouveau plan doit être élaboré en 2023.

La stratégie nationale de lutte contre le séparatisme a été adoptée le 29 novembre 2021, quelques mois après l'adoption de la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Elle comprend 23 engagements, autour de cinq axes : prémunir les esprits face à la radicalisation, compléter le maillage détection / prévention, comprendre et anticiper l'évolution de la radicalisation, professionnaliser les acteurs locaux et évaluer les pratiques, adapter le désengagement.

Sur l'ensemble des thématiques, l'ampleur des objectifs montre l'ambition d'exhaustivité et d'interministérialité. Ainsi, le ministère de la justice, rencontré dans le cadre du contrôle (direction de l'administration pénitentiaire, direction des affaires criminelles et des grâces, direction de la protection judiciaire de la jeunesse), a fait état de la qualité du partenariat avec le SG-CIPDR, dont certains cadres sont mis à disposition de la chancellerie.

Pour mener à bien ce travail de conception et l'accompagner dans la réalisation de ses missions, le SG-CIPDR a recours à des prestataires extérieurs. Les conditions de ce recours et les modalités de l'exécution de ces dépenses n'ont pas fait l'objet d'une analyse spécifique dans le présent rapport, contrairement aux dépenses de subvention, analysées en parties 3 et 4.

Ce partenariat s'exprime à l'occasion de l'élaboration des stratégies nationales, dont certaines mesures relèvent du ministère de la justice²⁰, à l'occasion du suivi de certaines situations spécifiques (suivi d'une association, d'un prestataire, accompagnement des mineurs de retour de zone...) ou à l'inverse à l'occasion de l'élaboration d'une doctrine ministérielle.

2.1.2 Des instances de pilotage national très peu mobilisées

2.1.2.1 Un pilotage ministériel et interministériel quasiment inexistant : le CIPDR et la CLIR nationale

Si de nombreuses réunions interministérielles associent les acteurs de la prévention de la délinquance, de la radicalisation et de la lutte contre le séparatisme, les instances réglementaires restent en revanche très en retrait.

Le comité interministériel est ainsi rarement mobilisé alors qu'il a pour mission, depuis sa création en 2006, de « *coordonner les orientations de la politique gouvernementale* » dans les champs du secrétariat général.

De même, une circulaire du 14 janvier 2022²¹ a créé une cellule de lutte contre l'islamisme radical et le repli communautaire à compétence nationale placée sous l'égide du ministère de l'intérieur, rassemblant toutes les administrations centrales concernées, pour traiter des dossiers d'envergure nationale ou communs à plusieurs départements. Le SG-CIPDR en assure l'animation et le secrétariat.

Pourtant, celle-ci ne s'est jamais réunie : une première réunion, coprésidée par les ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports devait se tenir en février 2022 sur le champ éducatif au sens large. Si les travaux préparatoires ont fait l'objet d'un communiqué de presse, la CLIR ne s'est pas tenue. Ainsi, plus d'un an après sa création, cette instance stratégique n'est toujours pas effective. Lors de l'enquête de la Cour, le secrétaire général du SG-CIPDR a cependant indiqué la tenue prochaine et régulière de plusieurs CLIR qui traiteront de sujets nationaux ou auxquels sont confrontés plusieurs départements.

En définitive, alors que des instances ont été créées afin d'assurer le pilotage et la bonne mise en œuvre des stratégies nationales, leur effectivité reste à ce jour toute relative. Il apparaît pourtant nécessaire que la mise en œuvre des stratégies nationales fasse l'objet d'un pilotage régulier, comme cela est exigé et globalement mis en œuvre au niveau déconcentré.

Dans ce contexte, la coordination entre la CLIR nationale et le comité interministériel doit faire l'objet d'une clarification. Certes, la CLIR nationale a une composition pouvant

²⁰ Ainsi, les mesures 55 à 57 du PNPR concernent le suivi des publics détenus radicalisés et la mesure 58 prévoyait la mise en place de centres de prise en charge individualisée pour des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation.

²¹ Circulaire n°6328-SG du 14 janvier 2022 relative à la mobilisation des cellules de lutte contre l'islamisme radical et le repli communautaire (CLIR) pour lutter contre le séparatisme islamiste et les atteintes aux principes républicains. Avant l'institution de la CLIR nationale, une « task force séparatisme » rassemblait différents services du ministère de l'intérieur et d'autres ministères afin d'étudier et traiter des situations.

facilement varier en fonction des thématiques abordées, mais le CIPDR a une composition suffisamment large pour s'adapter à différents sujets.

Quelle que soit l'option retenue, l'absence d'effectivité du pilotage tel qu'il est défini par les textes réglementaires doit conduire à une remise à plat, dans le prolongement du travail de définition des missions puis du statut de la structure. Dans son référentiel à la Première ministre du 22 décembre 2023, le Premier président a recommandé de réunir régulièrement les enceintes interministérielles chargées de définir, impulser et coordonner les politiques de prévention contre la délinquance et la radicalisation

2.1.2.2 Une participation active aux réseaux européens

Le SG-CIPDR se présente comme une structure atypique au niveau international, notamment européen. Il n'existe ainsi pas d'organisation équivalente dans les autres pays du continent.

La prévention de la radicalisation, la lutte contre le séparatisme et la mise en place d'une unité de contre-discours républicain placent la France dans une position assez unique en Europe. Il en va d'ailleurs de même en matière de dérives sectaires.

Dans ce contexte, la France a investi plusieurs réseaux afin de faire valoir ses positions, échanger avec d'autres acteurs et ainsi enrichir la conception de ses politiques. Ce travail d'influence s'exerce principalement dans deux instances : le RAN (*Radicalisation Awareness Network*) et l'EUCPN (*European Crime Prevention Network*).

Le réseau européen de sensibilisation à la radicalisation

Le RAN, réseau fondé par la Commission européenne en 2010, regroupe des praticiens de toute l'Europe partageant leurs connaissances, leurs expériences et leurs approches pour prévenir et combattre l'extrémisme violent sous toutes ses formes.

Il présente une première composante, historique, autour d'acteurs de terrain, la seconde étant dédiée à l'appui aux politiques publiques, rassemblant les acteurs institutionnels.

Le SG-CIPDR participe activement à ses travaux, aux côtés de l'UCLAT-DGSI. Grâce à cette mobilisation, la France joue un rôle important et pilote plusieurs groupes de travail.

La présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022 a en outre offert la possibilité d'une évolution et d'une plus grande affirmation du RAN auprès des instances communautaires. Est ainsi engagée la réflexion pour la création d'un pôle européen de connaissances en matière de prévention de la radicalisation.

Les différences d'approche entre pays européens demeurent néanmoins, l'accent mis par la France sur la prévention de la radicalisation et les formes non violentes d'extrémisme n'étant pas partagé par tous les États membres.

2.2 Le conseil scientifique sur les processus de radicalisation (COSPRAD)

2.2.1 Une instance innovante au bilan toutefois modeste

2.2.1.1 Genèse et objectifs du COSPRAD

Quelques jours après les attentats de novembre 2015, le secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a confié au président de l'Alliance ATHENA (alliance thématique nationale des sciences humaines et sociales) une mission visant à développer et rendre plus visibles les recherches sur la radicalisation et les formes de violence qui en résultent.

À la suite d'un appel à projet recherche lancé par le président du CNRS, vice-président de l'alliance Athena, le rapport remis en mars 2016²² contient plusieurs propositions destinées à soutenir et valoriser la recherche sur la radicalisation et mettre en contact le monde de la recherche avec les décideurs publics.

Quelques semaines plus tard, le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART)²³ comprend un axe V visant à développer la recherche appliquée en matière de contre-discours et dont la mesure 54 prévoit de « *mettre en place un conseil scientifique permanent sur la radicalisation et le terrorisme, susceptible de coordonner un réseau de recherche et d'assurer le transfert de la recherche vers l'action opérationnelle* ».

Ce double objectif - structurer et développer la recherche d'une part, renforcer les modalités du transfert vers l'action publique d'autre part – a inspiré la création du COSPRAD.

Le décret du 3 mai 2017²⁴ le charge de « *faciliter le dialogue entre les administrations publiques et les chercheurs en sciences humaines et sociales et de contribuer à la valorisation des résultats de la recherche en sciences humaines et sociales et à leur réutilisation au bénéfice des politiques de prévention et de lutte contre la radicalisation* ». Il ajoute que « *le conseil peut proposer au Premier ministre toute mesure visant à améliorer la politique de prévention et de lutte contre la radicalisation* ».

Ces missions originelles ont été rapidement complétées. Un décret du 12 décembre 2018²⁵ apporte des précisions opérationnelles : « *proposer des axes de recherche prioritaires sur les questions de radicalisation* », « *favoriser l'organisation d'états généraux de la recherche sur la radicalisation* », « *en diffuser les bonnes pratiques* », « *favoriser la réflexion sur l'accès aux données à caractère sensible en matière de radicalisation* ».

²² ATHENA, *Recherches sur les radicalisations, les formes de violence qui en résultent et la manière dont les sociétés les préviennent et s'en protègent. État des lieux, propositions, actions*, mars 2016.

²³ Ce plan a été présenté lors du CIPDR du 9 mai 2016, élargi pour la première fois en formation de prévention de la radicalisation.

²⁴ Décret n°2017-693 du 3 mai 2017 créant un conseil scientifique sur les processus de radicalisation.

²⁵ Décret n°2018-1144 du 12 décembre 2018 modifiant le décret n°2017-693 du 3 mai 2017 créant un conseil scientifique sur les processus de radicalisation.

2.2.1.2 Un conseil qui s'est peu réuni depuis sa création

Le COSPRAD comprend des représentants de ministères²⁶, le secrétaire général du CIPDR (ou son représentant), le président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou son représentant, un président d'université ou son représentant, quatre représentants d'associations d'élus locaux²⁷, des personnalités qualifiées (dans la limite de 13), « *nommées en raison de leur compétence dans le domaine de la recherche dans les sciences humaines et sociales, sur proposition du ministre chargé de la recherche* ». Enfin, un député ou un sénateur peuvent être désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

La présidence du conseil est confiée au Premier ministre. La vice-présidence, réservée en 2017 au président du CNRS ou au président d'université, a été ouverte par le décret du 12 décembre 2018 à l'une des personnalités qualifiées.

Le comité a toutefois été rapidement confronté à une suspension de ses travaux en raison d'un renouvellement de sa composition anormalement long.

Une gouvernance longtemps suspendue à la nomination de personnalités qualifiées

Le conseil a été installé à la suite du décret du 5 mai 2017²⁸, nommant 11 personnalités qualifiées, quatre représentants d'associations d'élus locaux et le président de l'université de Nanterre et président de l'alliance ATHENA. Ce dernier est alors nommé vice-président du COSPRAD par le même texte.

Le 18 mars 2019²⁹, c'est un arrêté qui renouvelle ces nominations, qui comprend alors 13 personnalités qualifiées. Entre temps, le décret du 12 décembre 2018 avait rendu renouvelable, par arrêté du ministre de la recherche, le mandat de ces membres.

A l'occasion de cette deuxième composition, le vice-président est maintenu, sans formalisation.

En mars 2021, de nouvelles nominations devaient être prises, mais des discussions sur une éventuelle refonte des missions du COSPRAD, finalement maintenues, ont freiné ce renouvellement. Ensuite, le choix des personnalités qualifiées a fait l'objet d'arbitrages très longs ayant retardé de manière très importante la poursuite des travaux du comité. Ce n'est en effet que le 2 février 2023 qu'un nouvel arrêté³⁰ a été pris. Ce dernier nomme le président du CNRS vice-président du COSPRAD.

L'absence de consensus à l'occasion de ces nominations devant viser un équilibre en termes d'expertise, d'approches et de parité a conduit à un retard très conséquent dans l'arbitrage final. Cet épisode illustre le faible portage dont a disposé le conseil jusqu'à ce jour et les divergences relatives aux équilibres dans les disciplines et les approches représentées au sein de l'instance.

²⁶ Passés de sept à 11 en 2018, favorisant notamment une représentation plus forte du ministère de la justice, avec la présence du directeur des affaires criminelles et des grâces, du directeur de l'administration pénitentiaire et du directeur général de la protection judiciaire de la jeunesse.

²⁷ Nommés sur propositions de Régions de France, Départements de France, France urbaine et l'association des maires de France.

²⁸ Décret PRMX1713362D du 5 mai 2017 portant nomination au conseil scientifique sur les processus de radicalisation.

²⁹ Arrêté ESRR1833013A du 18 mars 2019 portant nomination au conseil scientifique sur les processus de radicalisation.

³⁰ Arrêté ESRR2303409A du 2 février 2023 portant nomination au conseil scientifique sur les processus de radicalisation.

Depuis sa création, le conseil scientifique s'est très rarement réuni, au-delà de son installation en 2017. Plusieurs réunions (dont deux séances plénières) ont eu lieu, dont l'une, le 2 avril 2019, a permis d'établir une feuille de route. Mais, en raison du blocage institutionnel auquel il a été confronté, le COSPRAD est loin de se réunir « *une fois par trimestre* », comme l'a prévu le décret de 2017. Là encore, une telle situation paraît anormale.

2.2.1.3 Une organisation administrative et des moyens non stabilisés

Le décret instituant le COSPRAD prévoyait que l'Institut national des hautes études de la sécurité et la justice (INHESJ) assurerait le secrétariat du Conseil, en s'appuyant le cas échéant sur des agents détachés ou mis à disposition. Deux agents y ont alors été affectés à temps partiel : une ingénieure de recherche du CNRS mise à disposition à 60 % et une coordinatrice scientifique, professeur des universités déchargée à 60 % de son temps de travail. Des CDD ponctuels (pour le secrétariat) et l'accueil de stagiaires ont complété l'effectif.

Le 1^{er} janvier 2021, l'INHESJ, établissement public rattaché au Premier ministre, est dissous par décret dans le cadre d'une politique de réduction de structures à faibles effectifs. Dans un premier temps, le COSPRAD est alors adossé au ministère de l'enseignement supérieur avant d'être rattaché et hébergé, en avril 2021, à l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), service à compétence nationale (sans personnalité morale) créé en septembre 2020 et rattaché au ministère de l'intérieur. Or, la modification du décret du 3 mai 2017 confiant le secrétariat du COSPRAD à l'INHESJ n'a toujours pas été réalisée.

À l'occasion de l'adossement à l'IHEMI, en mai 2021, une nouvelle secrétaire générale est mise à disposition par le CNRS, à temps partiel puis à temps complet en juin 2022. Un nouveau coordinateur scientifique rejoint le secrétariat général du conseil en juillet 2022.

Ces évolutions organisationnelles, l'absence de continuité administrative comme de la gouvernance ont rendu difficile la poursuite durable des missions du conseil. Ce dernier a néanmoins engagé des travaux conformes à sa vocation.

2.2.2 **Une feuille de route qui doit faire l'objet d'une clarification et de moyens adaptés**

2.2.2.1 Une feuille de route à actualiser au regard des moyens

Si les années 2017 et 2018 ont été l'occasion d'installer le conseil, l'année 2019 a été marquée par le lancement ou la concrétisation de plusieurs chantiers, qui ont fait l'objet d'une revue à l'occasion de l'écriture de la feuille de route en 2021. Quatre axes ont ainsi été retenus :

- *La revivification de la recherche.*

Cinq contrats doctoraux (un autre a été ajouté en suite) ont été financés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2019. Ces doctorants ont été mobilisés dès septembre 2021 au sein d'ateliers de restitution de leur enquête de terrain.

Plus récemment, un appel à manifestations d'intérêt a été lancé en novembre 2022 afin de soutenir les recherches sur toutes les formes de radicalités, pouvant éclairer la complexité des

politiques à mener et s'appuyant sur l'analyse des politiques de prévention et de lutte contre la radicalisation³¹.

Enfin, le financement de projet de recherche appliquée et la réactivation d'ateliers thématiques lancés en 2018 et 2019 sont prévus.

- *La protection des chercheurs en terrain difficile et l'accès aux données sensibles*

Dans ce domaine, un projet de convention d'accueil des chercheurs est en cours de rédaction. Elle a vocation à être diffusée auprès des institutions publiques.

- *La cartographie / l'inventaire de la recherche*

Un recensement de la recherche a été engagé en 2019 en s'appuyant sur l'état des lieux de la recherche du rapport de l'Alliance Athena, complété par une bibliographie réalisée par le SG-CIPDR. La cartographie (représentation spatiale de la recherche ou *a minima* recensement de la littérature existante) apparaît moins prioritaire que la reprise de ce chantier et la définition des modes d'actualisation et de diffusion de cette base de données.

- *La construction d'un réseau (national et international) de structures partenaires*

Outre la recherche de nouveaux partenaires, la mise en place d'ateliers ou journées thématiques sur la radicalisation sont envisagés.

La place du COSPRAD dans les réseaux européens dans lesquels s'investit le SG-CIPDR pourra se poser. À ce jour, si certains membres du comité participent à ces travaux européens, l'intégration dans les réseaux européens relève logiquement du SG-CIPDR et de l'UCLAT-DGSI.

À court terme, la consolidation du comité et la clarification de sa place et de ses relations avec les pouvoirs publics constituent une première étape indispensable. Elle doit permettre à terme une plus grande coordination institutionnelle avec le SG-CIPDR.

Au final, depuis sa création, le COSPRAD a connu un fonctionnement très irrégulier en raison d'instabilités organisationnelles (rattachement et rotation des effectifs), d'un renouvellement très tardif de ses membres et d'une absence de clarté de ses moyens.

2.2.2.2 Des ressources non validées qui freinent le déploiement des actions

Les frais de fonctionnement du secrétariat général du COSPRAD sont portés par l'IHEMI. Ce dernier relève, comme le SG-CIPDR, du programme 216 et de l'action 1 état major et services centraux.

Ces frais directement affectés au COSPRAD soutiennent les dépenses de fonctionnement courant, le recrutement de personnels en CDD, la gratification de stagiaires ou la mise en œuvre d'actions. Un montant de crédits de 220 000 € a ainsi été fléché en 2022 au

³¹ Les projets retenus ont pu bénéficier d'un financement à hauteur de 25 000 € chacun.

sein du budget de l'IHEMI. Seuls 17 500 € ont été au final engagés, soit moins de 8 % des crédits³².

Outre ces crédits directement assumés par l'IHEMI, une partie majoritaire des dépenses est prise en charge par d'autres acteurs. Ainsi, la secrétaire générale est mise à disposition à temps complet par le CNRS³³. De même, les actions décidées par le COSPRAD sont le plus souvent portées en tout ou partie par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (cartographie) ou par le SG-CIPDR (financements de contrats doctoraux ou post-doctoraux, participation à l'appel à manifestation d'intérêt lancé en novembre 2022). Une vision détaillée des crédits mobilisés pour le fonctionnement et l'action du COSPRAD n'a pas pu être produite durant l'instruction.

Cette situation illustre l'absence de stabilisation du financement du COSPRAD, dont le fonctionnement relève d'une discussion annuelle avec chaque partenaire, sans qu'une vision pluriannuelle n'ait été arrêtée.

Dans le cadre de la reconfiguration du conseil, une clarification de son mode de financement s'impose et une projection pluriannuelle des moyens et de leur origine est indispensable à l'affirmation du COSPRAD.

2.2.2.3 Un positionnement et une feuille de route à clarifier

Le COSPRAD, en dépit de la suspension de ses réunions, a néanmoins engagé des actions conformes à son objet, précisé dans la feuille de route validée en 2021. La nomination des personnalités qualifiées en février 2023 et la stabilisation des personnels permanents doivent consolider le comité et lui permettre de réaliser ses missions.

Dans ce contexte, plusieurs orientations semblent nécessaires à son affirmation.

En premier lieu, le positionnement du COSPRAD doit être plus clairement défini. Son adossement et sa localisation à l'IHEMI apparaissent de nature à assurer son bon fonctionnement et sa visibilité. Le comité est en outre présidé par la Première ministre et des personnalités qualifiées sont nommées par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces caractéristiques traduisent la vocation interministérielle du conseil. Elles peuvent toutefois freiner la prise de décision, comme l'a illustré l'important délai de renouvellement du conseil ou l'absence d'arbitrage ferme sur la participation des différents acteurs au budget de l'instance.

Dès lors, un pilotage plus affirmé permettrait de conforter le conseil, ses objectifs et ses missions, tout en conservant sa dimension interministérielle. Cette clarification facilitera la mise en œuvre voire l'actualisation de la feuille de route définie en 2021.

Dans cette perspective, la première mission du conseil de recensement, de soutien et de valorisation de la recherche sur la radicalisation est déjà engagée et peut être poursuivie, en

³² Cette sous-consommation est en partie due au report de 125 000 € de crédits dédiés à l'appel à manifestation d'intérêt en 2023.

³³ La secrétaire générale est mise à disposition à temps complet depuis le 1^{er} juin 2021, alors que depuis 2017, la mise à disposition se limitait à 50 %.

s'appuyant sans doute sur des ressources de partenaires. Ainsi, l'adossement à l'IHEMI, qui offre des voies de valorisation des travaux de recherche, doit constituer une opportunité. De même, des partenariats avec des réseaux internationaux doivent être engagés à moyen terme.

La deuxième vocation du COSPRAD porte sur l'appui à la décision publique. La consolidation du conseil doit lui permettre de mieux investir cette mission. À cet égard, si la recherche doit conserver une indépendance, il apparaît souhaitable que des pistes de travaux puissent faire l'objet de sollicitations du Premier ministre ou du ministère de l'intérieur. De telles demandes permettront de concrétiser l'une des missions du conseil et d'alimenter la définition des stratégies nationales écrites par le SG-CIPDR, avec lequel les relations doivent être renforcées.

Le ministère de l'intérieur a indiqué que le SG-CIPDR proposera à l'IHEMI, qui assure le secrétariat du COSPRAD, de définir des objectifs partagés et complémentaires.

En outre, la secrétaire générale du conseil fait valoir que ce dernier participe déjà à la décision publique à travers des collaborations avec différents acteurs : autorités judiciaires (parquet national antiterroriste), UCLAT (unité de coordination de la lutte antiterroriste) ou CNRLT (coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme). De même, dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt 2022-2023, les cinq équipes de recherche retenues ont pu produire des expertises (ateliers, notes, capsules vidéos) consultables par les autorités de tutelle.

Le COSPRAD partage donc l'objectif d'une meilleure participation à la décision publique. Cette évolution serait cohérente avec la mesure 34 du plan national de prévention de la radicalisation qui invite à « *définir les axes de recherche prioritaire sur les questions de radicalisation dans le cadre du COSPRAD, en multipliant les plateformes d'échanges entre chercheurs, décideurs publics et professionnels* ».

Ces voies d'amélioration doivent faire l'objet d'une mobilisation des acteurs. Le bilan très modeste du conseil peut conduire à s'interroger sur son existence même. Depuis sa création en 2017, le COSPRAD, structure innovante, n'a pas démontré sa valeur ajoutée à ce jour. Toutefois, son utilité pourra être démontrée en actualisant son statut (c'est-à-dire son rattachement à l'IHEMI), en mettant en œuvre sa feuille de route à l'aide de moyens identifiés de manière pluriannuelle et en définissant une méthode de contribution à la décision publique.

2.3 Une mise en œuvre déconcentrée des orientations dont l'évaluation est très insuffisante au niveau national

2.3.1 Une gouvernance essentiellement départementale et en partie hétérogène

La mise en œuvre des politiques relevant du SG-CIPDR relève en premier lieu de la préfecture de département, qui s'appuie essentiellement sur le cabinet du préfet, singulièrement la direction ou le bureau de l'ordre public et des politiques de sécurité, la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), notamment le service du renseignement territorial, les services de gendarmerie.

2.3.1.1 Des stratégies départementales (de prévention de la délinquance) encore peu développées

Les stratégies nationales couvrent en premier lieu la prévention de la délinquance à travers la stratégie nationale 2020-2024. Cette stratégie a vocation à être déclinée dans des plans départementaux de prévention de la délinquance (PNPD), arrêtés par le Préfet, après consultation du procureur de la République et en collaboration avec le président du Conseil départemental.

Cette déclinaison a été par exemple réalisée et actualisée en mars 2021 dans le département de la Gironde, en reprenant et adaptant la stratégie nationale. En l'espèce, les sujets des mineurs non accompagnés délinquants, des violences intra-familiales et des cambriolages ont été érigées en priorités locales.

Elle reste toutefois imparfaitement réalisée à ce jour. À la fin 2022, 59 départements étaient ainsi dotés d'un plan départemental et 33 n'étaient pas encore engagés dans sa rédaction. Le SG-CIPDR a fixé un objectif de couverture totale en 2023, avec un appui éventuel aux départements demandeurs³⁴, par le pôle prévention de la délinquance et le pôle d'appui territorial.

Cette formalisation est manifestement rendue difficile par la faiblesse des effectifs en préfecture, mobilisés sur des champs et des instances nombreux. De plus, cette approche départementale est concurrencée par les logiques communales, intercommunales ou métropolitaines, à travers les instances suivantes : conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD) ou plus récemment avec les contrats de sécurité intégrée (CSI) avec un certain nombre de villes³⁵.

2.3.1.2 Plusieurs instances pilotées par le préfet

Dans un contexte où la formalisation d'une stratégie départementale reste encore peu déployée, les instances de pilotage départemental de la prévention de la délinquance apparaissant souvent peu effectives. En Ile-et-Vilaine, le conseil départemental de la prévention de la délinquance et de la radicalisation, de la lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes se réunit très rarement.

À l'évidence, l'existence et la création d'autres instances ont rendu moins pertinente une commission départementale aux objets multiples.

De fait, la prévention de la radicalisation s'est accompagnée de la mise en place d'une comitologie s'appuyant sur trois instances.

³⁴ Une formation nationale de prévention de la délinquance réalisée en septembre 2022 a eu pour objet de présenter la méthodologie, d'identifier les freins et des expériences réussies en matière d'élaboration d'un PDPD.

³⁵ La plupart des collectivités signataires sont des grandes villes, mais en Gironde, un CSI a été signé avec le libournais mais pas avec la ville de Bordeaux à ce jour. En Ile-et-Vilaine, le contrat couvre les villes de Rennes et Saint Jacques de la Lande.

Le *groupe d'évaluation départemental*³⁶ (GED) incarne la politique de lutte contre la radicalisation et le terrorisme dans le département. Cette instance transversale et devant être resserrée³⁷ a pour objet d'évaluer un individu signalé pour radicalisation potentiellement violente et de décider d'un éventuel suivi, d'une inscription (ou désinscription) au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ou d'un suivi par la cellule départementale de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CPRAF).

Les préfectures examinées dans le cadre du contrôle³⁸ reconnaissent l'effectivité et la pertinence de ces réunions, le plus souvent hebdomadaires ou bimensuelles, présidées par le préfet ou, à défaut, par son directeur de cabinet. Leur existence permet de garantir et de maintenir une coordination permanente entre les services de l'État, notamment entre les renseignements territoriaux et les services de sécurité intérieure.

Les *cellules départementales de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CPRAF)* constituent la deuxième instance opérationnelle confiée aux préfets. Elle a pour objet de traiter les situations individuelles pour une prise en charge de type social, médico-psychologique et préventif. L'éducation nationale y est très souvent représentée.

Contrairement aux GED, avec lesquels elles doivent dialoguer, elle fait l'objet d'une appropriation variable, mesurée dans le cadre de ce contrôle et appréciée mensuellement par le SG-CIPDR grâce à une enquête. Une évaluation initiée par le SG-CIPDR en 2020 et qui a porté sur sept territoires³⁹ durant les années 2021 et 2022, a néanmoins conclu à la pertinence de cette instance et sa complémentarité avec les GED.

La difficulté constatée à maintenir ces instances a toutefois conduit à l'expérimentation, à compter de 2023, d'une équipe mobile pouvant renforcer les préfectures en cas de carence ou insuffisance des partenaires locaux. Trois réseaux sont mobilisés : éducateurs, médiateurs du fait religieux, psychologues spécialisés.

Des éléments de doctrine se sont avérés nécessaires et ont été formalisés dans une circulaire du 7 avril 2022⁴⁰. Contrairement aux GED, les CPRAF, quand elles sont effectivement réunies, le sont à une périodicité moindre (mensuelle, comme le demande la circulaire, ou bimestrielle) ou font l'objet d'une distinction entre CPRAF restreinte (pour les mineurs de retour de zones d'opérations de groupements terroristes par exemple) ou plénière.

La prise en compte de la psychiatrie dans les instances dédiées à la radicalisation

La dimension psychiatrique peut contribuer à l'évaluation des individus (GED) et à leur accompagnement (CPRAF). La circulaire du 7 avril 2022 met ainsi l'accent sur la menace accrue constituée par l'association de troubles psychologiques et psychiatriques à un processus de radicalisation. Elle invite donc à renforcer la coopération avec l'ARS (agence régionale de santé) et les

³⁶ Créé par la circulaire INTK1410202C intérieur et justice du 25 juin 2014 et dont la doctrine a été précisée dans la circulaire INTK1824920J du 14 décembre 2018.

³⁷ Les membres du GED ont accès au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

³⁸ Maine-et-Loire, Gironde, Ille-et-Vilaine, Haut-Rhin, préfecture de police de Paris.

³⁹ Alpes-Maritimes, Essonne, Gironde, Moselle, Nord, Seine Saint Denis, Tarn.

⁴⁰ Circulaire interministérielle n°6340/SG du 7 avril 2022.

professionnels de santé mentale. Cette prise en compte est particulièrement utile face à certaines problématiques (mineurs de retour de zone, sortants de prison).

Toutefois, cette coopération reste souvent très embryonnaire. Si l'ARS est souvent présente dans les CPRAF, il est difficile d'associer des psychiatres. En Gironde, des « CPRAF psy » sont organisées en présence de professionnels d'établissements psychiatriques qui apportent une contribution sur des individus anonymisés. Une organisation identique est retenue à la préfecture de police de Paris, avec une CPRAF dédiée à la santé mentale.

Cette contribution des professionnels de la santé mentale peut néanmoins se concrétiser en marge des instances. Ainsi, dans le Haut-Rhin, dans le cadre du programme « Appui », un professionnel formé à la radicalisation effectue un diagnostic sur des personnes suivies pour les orienter.

En définitive, l'effectivité de la doctrine formulée en 2022 reste largement partielle. Si le manque de praticiens, notamment en dehors des grandes villes, peut expliquer cet état de fait, un engagement plus net et homogène des ARS apparaît souhaitable.

Si ces deux instances (GED et CPRAF) apparaissent complémentaires et font l'objet d'une mise en œuvre adaptée aux problématiques de chaque territoire, les *cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR)* ont un objet plus général et orienté vers les personnes morales.

Créées en 2019 à la suite de l'expérience lancée de plans de lutte contre la radicalisation (PLR-Q) dans 15 quartiers en février 2018, elles ont fait l'objet d'une doctrine en 2020, enrichie en 2022⁴¹ afin de prendre en compte le séparatisme islamiste et les atteintes aux principes républicains, à la suite de la loi du 24 août 2021⁴².

Les CLIR ont pour objet une évaluation et un partage d'information sur la radicalisation islamiste, le séparatisme et le repli communautaire et sont souvent mobilisées pour traiter les situations des personnes morales (sociétés, associations) pour lesquelles des mesures d'entrave, de fermeture ou de dissolution peuvent être recherchées.

De manière plus prononcée que pour les CPRAF, l'enquête réalisée démontre une grande hétérogénéité de mise en œuvre. Certains départements font état de plusieurs réunions par an (13 en 2022 dans le Haut-Rhin), tandis qu'elles sont plus rarement réunies dans d'autres départements, du fait d'une moindre prégnance des sujets de radicalisation dans le département d'une approche moins opérationnelle et d'une audience souvent large.

De plus, les CLIR sont parfois considérées trop proches dans leur objet des commissions départementales de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CDPDR). Ces dernières sont d'ailleurs souvent inexistantes ou se réunissent peu.

En Ile-et-Vilaine, deux CLIR se tiennent chaque année autour de thèmes généraux (suivi de la législation, approche générale sur le département) et des groupes de travail thématiques ont lieu tous les deux mois et traitent de l'instruction en famille, des acteurs économiques et des associations.

Cette approche peut conduire à traiter des dérives séparatistes et sectaires, afin de ne pas multiplier les instances pour des sujets moins marquants dans certains territoires. De même, certaines préfectures mobilisent les CLIR pour évoquer des mouvements politiques ultras.

⁴¹ Circulaire n°6328-SG du 14 janvier 2022 relative à la mobilisation des CLIR pour lutter contre le séparatisme islamiste et les atteintes aux principes républicains.

⁴² Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Si les GED constituent des instances bien installées, les autres instances font l'objet d'une appropriation variable selon les départements.

L'association du Parquet aux instances

Le procureur de la République et ses services sont associés aux instances liées à la prévention de la délinquance (CLSPD, CISPDP) et de la radicalisation (GED, CPRAF, CLIR). Il peut s'appuyer dans bon nombre de parquets d'un assistant spécialisé radicalisation (ASR) et/ou d'un agent dédié à la prévention de la délinquance (postes intervenant éventuellement pour deux parquets dans certains départements comme la Gironde).

Dans son rapport annuel 2021, le ministère public fait état d'une participation croissante des parquets aux GED. 74 % déclarent ainsi y participer systématiquement et 21 % à certaines réunions. La participation est moindre mais reste élevée pour les CPRAF (61 % systématiquement, 16 % à certaines) et est également notable pour les CLIR (71 % et 15 %).

2.3.1.3 Un rôle de la zone de défense limité à la supervision

Comme évoqué précédemment, les politiques relevant du SG-CIPDR sont prioritairement déclinées au niveau départemental, sous l'autorité du Préfet et dans le cadre d'un travail transversal et partenarial globalement satisfaisant.

Si la préfecture de Région joue un rôle sur le plan budgétaire dans le cadre de l'allocation des crédits du FIPD (cf. partie 3), la zone de défense et de sécurité constitue un troisième niveau d'intervention déconcentré qui joue un rôle variable.

La présence des acteurs de la zone dans les instances dédiées à la radicalisation les conduit à appeler un rôle de vigilance quant au respect de leur objet. Appelés à transmettre les informations issues des GED au niveau national, à l'UCLAT au sein de la DGSI, ils veillent à cette occasion à ce que ces instances s'en tiennent à leur vocation de lutte contre la radicalisation, essentiellement islamiste.

En outre, la préfecture de zone joue souvent un rôle d'animation des référents radicalisation de chaque préfecture, à travers notamment des réunions annuelles, permettant un partage des problématiques départementales.

Cette animation ne remet pas en cause l'autonomie départementale dans la gestion des instances mais tend à positionner la zone comme un acteur intermédiaire entre la préfecture de département et le SG-CIPDR dans la mise en œuvre de la doctrine des instances.

La place de la zone de défense et de sécurité reste toutefois secondaire dans l'animation des instances. Un investissement plus poussé est néanmoins recensé au sein de la zone de défense sud-ouest.

L'approche intégrée des questions de radicalisation et du séparatisme dans la zone sud-ouest

Dès 2019, deux agents ont suivi les questions de radicalisation pour le département de Gironde et la zone sud-ouest, dans le cadre d'un double rattachement fonctionnel. La réorganisation du cabinet zonal en 2019 a conforté cette mutualisation en renforçant et structurant l'équipe.

En février 2023, la préfecture de défense et de sécurité sud-ouest comprend ainsi, au sein d'un bureau défense et sécurité, une section de lutte contre la radicalisation, le terrorisme et les mouvements contestataires violents. Trois agents y sont affectés et bénéficient de l'appui d'un chargé de mission. Si

un agent suit en particulier les aspects départementaux (GED, CPRAF), le choix a été fait d'une polyvalence, renforcée par la prise en charge plus récente du séparatisme.

Cette approche intégrée conduit la zone à dépasser le rôle de remontée d'informations issues notamment des instances et de supervision pour jouer un rôle plus affirmé d'animation. Le traitement opérationnel des sujets de radicalisation et de séparatisme pour le département de la Gironde renforce naturellement l'expertise de l'équipe, au bénéfice de l'ensemble des départements de la zone, dont le ressort correspond au découpage géographique de la région Nouvelle Aquitaine.

Cette mutualisation vaut également pour la gestion du FIPD, qui relève de l'échelon régional mais apparaît dans l'organigramme de la zone.

L'observation de la mise en œuvre des politiques de prévention de la délinquance et de la radicalisation fait apparaître un niveau d'appropriation variable selon les territoires. Dans le champ de la radicalisation, si les GED se présentent comme des instances centrales, les autres instances peinent parfois à trouver leur place alors que les préfetures doivent en outre organiser ou participer à d'autres instances locales liées à la prévention de la délinquance notamment.

Le paysage est encore plus contrasté s'agissant des stratégies départementales. Les plans départementaux de prévention de la délinquance peinent à émerger dans bon nombre de départements. Une des réponses pourrait être de rassembler en un seul document la stratégie départementale en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation, de lutte contre le séparatisme voire contre les dérives sectaires.

En effet, les trois premières politiques font l'objet de stratégies nationales à l'initiative du SG-CIPDR et la lutte contre les dérives sectaires devrait prochainement disposer d'une feuille de route, annoncée en mars 2023. Par conséquent, l'écriture d'un seul document permettrait de disposer d'une feuille de route dont les contours et la méthode de rédaction feraient l'objet d'un accompagnement du SG-CIPDR et de la Miviludes et dont la déclinaison pourrait être différenciée en fonction des territoires.

2.3.2 Un rôle ressource du SG-CIPDR reconnu par les décideurs locaux

2.3.2.1 Un appui reconnu qui peut être renforcé

En complément de la formulation de stratégies nationales, le SG-CIPDR joue un rôle ressource se manifestant de diverses manières.

Les pôles (pôles thématiques ou pôle d'appui territorial) sont tout d'abord sollicités par les acteurs, notamment les préfetures, pour toute question relative aux politiques ou à la gestion du FIPD. Les acteurs rencontrés dans le cadre du contrôle ont souligné la disponibilité des pôles et la qualité des conseils prodigués.

L'appropriation par les acteurs est en outre facilitée par un effort de pédagogie à travers la production de guides pratiques ou fiches-actions ou par l'organisation de formations.

L'appui aux acteurs prend également la forme d'envois d'informations⁴³, la diffusion de fiches-réflexes et de vade-mecum ou l'organisation de visio-conférences sur un sujet

⁴³ La plateforme OCMI met à disposition un nombre important d'informations aux référents.

spécifique. Ainsi, les « *RV du CIPDR* » lancés en juin 2021 proposent aux membres du corps préfectoral, environ tous les trois mois, une acculturation à un sujet, grâce à l'intervention d'un expert. À titre d'illustration, les thèmes retenus ont porté sur l'état des lieux des dynamiques séparatistes sur la toile (octobre 2021), le phénomène sectaire en santé (décembre 2021) ou l'expression du séparatisme dans le milieu sportif (mars 2022).

Deux points d'amélioration peuvent être apportés.

D'une part, les rôles respectifs des pôles thématiques et du pôle d'appui territorial demeurent mal appréhendés.

D'autre part, l'organisation de l'appui juridique apparaît mal assurée. En effet, des questions fréquentes sont posées sur la mise en œuvre des orientations ou sur l'éligibilité de tel projet au FIPD. Or, il apparaît que le SG-CIPDR peine parfois à formuler lui-même une réponse dans les délais et de manière autonome. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur (DLPAJ) est alors saisie. Il est toutefois souhaitable que le SG-CIPDR renforce son expertise juridique dans son champ de compétence ou, *a minima*, qu'elle soit en mesure d'apporter une réponse dans des délais raisonnables.

2.3.2.2 Une offre de formation reconnue

Le SG-CIPDR a développé une offre de formation destinée en premier lieu aux préfetures mais également à l'ensemble des acteurs locaux, afin de renforcer leur expertise sur l'ensemble des politiques. Les marchés sont ainsi conclus par le SG-CIPDR, chaque préfeture disposant d'un droit de tirage. Une formation portant sur la prévention de la délinquance et la prévention de la radicalisation est notamment délivrée dans le cadre de la prise de poste des directeurs de cabinet des préfets.

Les marchés de formation concernent aujourd'hui quasiment exclusivement le champ de la prévention de la radicalisation. En 2022, 1,7 M€ de crédits de paiement y ont été consacrés⁴⁴.

Un accord cadre a été conclu en mai 2019 « *à destination des acteurs locaux impliqués dans le dispositif de prévention de la radicalisation* ». Il comprenait trois lots :

- Lot n°1 : les concepts clés de l'islam. Lot attribué à l'école pratique des hautes études (EPHE)
- Lot n°2 : la prise en charge des personnes concernées par la radicalisation. Lot attribué à Artemis.
- Lot n°3 : la prévention de la radicalisation dans le sport. Lot attribué à Challenges Academia

Chaque lot était conclu pour un an renouvelable dans la limite de trois ans. Les lots 1 et 3 ont été reconduits, tandis que le lot 2 n'a pas été reconduit en 2021, sur décision du pôle

prévention de la radicalisation, qui a considéré qu'il n'était pas suffisamment adapté à la diversité des situations locales.

Un nouveau marché a été conclu dans le champ de la « *prévention de la radicalisation dans le sport* » en août 2021 et renouvelé pour un an en août 2022. Ce marché s'inscrit en cohérence avec le plan national de prévention de la radicalisation (PNPR)⁴⁵.

La formation dans le champ de la prévention de la radicalisation

La mise en place du PNPR en 2018 a nécessité de développer des actions d'appropriation afin de détecter les personnes en risque ou en voie de radicalisation et d'adapter la prévention le plus en amont possible.

L'offre de formation se décline à plusieurs niveaux : une session nationale trimestrielle et généraliste, des formations nationales sectorielles dispensées au niveau central ou déconcentré, des formations déconcentrées financées par le FIPD. Leur déploiement est manifeste : en 2021, ces formations ou sensibilisations ont touché 3 413 personnes.

Les formations, notamment la session nationale, outre l'appropriation du phénomène de la radicalisation, ont une vocation de plus en plus opérationnelle, devant offrir aux acteurs (majoritairement de l'État, mais également d'associations, de collectivités - élus et agents - ou autres comme les bailleurs sociaux) de la prévention de la radicalisation les outils adaptés à la prise en charge des publics. En outre, le caractère interministériel des intervenants constitue une valeur ajoutée, avec des présentations d'expertises et d'expériences par des acteurs de la justice (protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire), de l'éducation nationale, d'acteurs de la prévention spécialisée ou de la santé.

L'ampleur de l'offre de formation nationale (1,7 M€ en 2022) fait courir le risque d'attirer des acteurs dont la compétence et la fiabilité sont parfois insuffisantes. Un arrêté⁴⁶ publié en 2018 pose un certain nombre de garde-fous en posant un cahier des charges fixant à la fois les conditions d'organisation des structures menant des actions de prévention et de prise en charge de la radicalisation et les critères relatifs à la formation.

Enfin, des formations thématiques sont dispensées par le pôle prévention de la radicalisation. Ainsi, la formation sur les mineurs de retour de zone a touché plus de 400 personnes en 2021 et plus de la moitié des départements fin 2022. L'année 2023 doit être consacrée à la conception et au déploiement d'un plan de formation dédié aux professionnels de la petite enfance.

Les acteurs locaux ont souligné la qualité de l'accompagnement et de la formation proposée par le SG-CIPDR, dont le rôle de ressource a évolué ces dernières années. L'indispensable accompagnement des acteurs à la maîtrise de notions et de situations complexes comme la radicalisation et le séparatisme est de plus en plus complété par des apports plus opérationnels, offrant aux acteurs locaux les outils et réflexes permettant de résoudre des cas complexes. Cet appui, adapté aux besoins ponctuels des territoires et de haut niveau, est à l'évidence une voie à suivre pour aider les acteurs notamment préfectoraux à remplir leurs missions.

⁴⁵ Mesures 23 à 25 du PNPR.

⁴⁶ Arrêté INTA1805796A du 7 avril 2018 fixant le cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation.

2.3.3 Un manque de capitalisation et d'évaluation

La mise en œuvre des stratégies nationales fait l'objet d'un suivi par les différents pôles.

Ainsi, un suivi mensuel des instances dédiées à la lutte contre l'islamisme et le séparatisme permet d'apprécier les actions engagées par les CLIR, notamment les contrôles réalisés, les entraves (voire fermetures ou dissolutions) posées à des établissements ou encore les signalements aux procureurs de la République.

Ce travail de suivi prend des formes différentes entre les pôles. Il peut s'agir d'échanges réguliers avec les acteurs, notamment préfectoraux, permettant au SG-CIPDR de mesurer la nature des problématiques auxquelles ils sont confrontés. En outre, des remontées régulières d'informations sont effectuées mais la consolidation reste toutefois assez hétérogène, disparate et l'outil de remontée des informations (Lime survey) n'apparaît pas d'usage facile. Au-delà des outils, ce sont bien les capacités d'analyse qui mériteraient d'être développées afin, notamment, d'appuyer le rôle d'animateur de réseau du secrétariat général et de renforcer les niveaux déconcentrés.

À ce pilotage régulier, doit s'ajouter un travail plus approfondi d'évaluation des actions. À ce jour, le bilan des actions menées par le secrétariat général est assuré de manière disparate : suivi des stratégies nationales, rapport d'activité annuel interne de certains pôles. En comparaison, la Miviludes produit un rapport public annuel, le rapport diffusé fin 2022 portant sur les deux années 2020 et 2021.

L'absence de restitution systématique des actions du SG-CIPDR peut s'expliquer par la nécessité, ces dernières années, de répondre rapidement à de nouveaux enjeux. Elle contrevient toutefois aux exigences réglementaires. Le décret du 17 janvier 2006 instituant le CIPD prévoit en effet qu'« *il adopte chaque année un rapport transmis au Parlement retraçant les résultats de la politique de prévention de la délinquance et exposant les orientations de l'État en ce domaine* ». Cette obligation semble avoir été respectée jusqu'en 2015, mais depuis cette date, aucun rapport n'a été transmis au Parlement⁴⁷.

Le respect de cette obligation réglementaire est d'autant plus important s'agissant de politiques essentielles, de notions souvent complexes et d'une organisation qui a connu un élargissement régulier de ces missions. Ce rapport doit donc être remis au Parlement.

Recommandation n° 2. (secrétaire général du CIPDR) : réaliser le rapport annuel au Parlement, conformément au décret du 17 janvier 2006

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SG-CIPDR a dû prendre en charge durant la période de nombreuses orientations nationales visant à prévenir des risques majeurs. Il s'est employé à concevoir des stratégies nationales sans pouvoir s'appuyer pour autant sur les instances réglementaires, en premier lieu le comité interministériel lui-même qui ne s'est que rarement réuni. La mise en œuvre de

⁴⁷ Le document de politique transversale prévention de la délinquance et de la radicalisation offre une présentation de l'action menée et à venir mais ne peut se substituer au rapport transmis au Parlement.

ces stratégies au niveau déconcentré est adaptée aux réalités locales mais reste trop souvent partielle. Les préfetures ont globalement pris en charge ces orientations de manière adaptée à leur territoire.

Une voie d'amélioration pourrait consister à unifier davantage les stratégies départementales relevant des champs couverts par le SG-CIPDR et la Miviludes.

Cela contribuerait à améliorer le dialogue avec le SG-CIPDR : en effet, si l'accompagnement auprès des acteurs est satisfaisant, la restitution des actions et leur évaluation ex post demeurent très insuffisantes.

Alors que le SG-CIPDR a été amené à répondre dans des délais courts à de nouveaux enjeux, il importe aujourd'hui, à la faveur d'un statut rénové et d'une organisation stabilisée, de développer l'analyse, l'évaluation et la restitution de son action et d'en rendre compte au Parlement.

3 UNE GESTION DU FONDS INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (FIPD) DÉFAILLANTE

Sur le plan budgétaire, le SG-CIPDR s'appuie quasi exclusivement sur des crédits d'intervention portés par le FIPD.

Ce fonds créé en 2006 est lié à l'existence même du SG-CIPDR dont il a suivi l'évolution du champ d'intervention. Au-delà du périmètre, le processus de gestion du fonds, largement déconcentré, a fait l'objet d'adaptations.

L'utilisation des crédits du fonds a fait l'objet d'un encadrement insuffisant qui a conduit à des lacunes manifestes.

3.1 Un cadre d'intervention élargi qui bénéficie d'une architecture budgétaire plus lisible

3.1.1 Un champ élargi : de la prévention de la délinquance à l'ensemble des champs du secrétariat général

3.1.1.1 Un élargissement continu de l'objet du fonds

Le fonds a été créé par la loi du 5 mars 2007⁴⁸ relative à la prévention de la délinquance et était porté par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

⁴⁸ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Il était alimenté par des crédits délégués par l'État et des montants prélevés sur les amendes forfaitaires de la police de la circulation.

Le comité interministériel créé un an plus tôt jouait alors un rôle d'arbitrage et de coordination de l'utilisation du fonds.

La dissolution de l'ACSé le 1^{er} janvier 2015 a conduit à la budgétisation du fonds dans le budget de l'État, sous la responsabilité du SG-CIPD devenu le SG-CIPDR en 2016⁴⁹. Cette évolution institutionnelle du secrétariat général a naturellement conduit le FIPD à traiter des questions de radicalisation à partir de 2016⁵⁰, après avoir intégré les questions de sécurisation de sites.

Durant la période sous contrôle, le FIPD, qui a intégré le programme 216 le 1^{er} janvier 2017, a vu son périmètre suivre l'élargissement du champ d'intervention du secrétariat général (radicalisation, séparatisme, contre-discours républicain).

Le FIPD porte également les crédits d'intervention de la Miviludes. En effet, à la suite du rattachement de la Mission au ministère de l'intérieur mi 2020, un décret de transfert a été pris pour transférer les crédits du programme 129 *coordination du travail gouvernemental* vers le programme 216 *conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Cet élargissement régulier présente l'avantage d'utiliser un même support budgétaire. L'intitulé du fonds apparaît toutefois très éloigné de son objet. En effet, en dépit de ces évolutions, alors même que le comité interministériel a vu sa dénomination évoluer pour intégrer la dimension radicalisation, le fonds a conservé son intitulé originel lié à la seule prévention de la délinquance.

Il convient donc de procéder à la modification de l'article 1^{er} du décret du 28 novembre 2019, qui prévoit le financement des actions de prévention de la délinquance et les actions de prévention de la radicalisation. Cette évolution doit s'inscrire dans la définition d'un statut renouvelé du SG-CIPDR et de relations formalisées avec la Miviludes souhaités par la Cour.

Recommandation n° 3. (secrétaire général du ministère de l'intérieur) : actualiser le décret n°2019-1259 du 28 novembre 2019 en fixant le nouveau périmètre d'intervention du fonds interministériel, au-delà de la seule prévention de la délinquance

3.1.1.2 Une architecture budgétaire plus lisible

L'action 10 *FIPD* du programme 216 fait l'objet de subdivisions qui ont beaucoup évolué durant la période sous contrôle, rendant difficile une vision de la destination des crédits.

⁴⁹ Dans un précédent contrôle, la Cour avait souligné que le décret n°2007-1048 du 26 juin 2007 pris pour application de l'article 5 de la loi n°2007-297 et relatif au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance faisait toujours référence à l'ACSé, dissoute en 2015. La modification a été opérée par le décret n°2019-1259 du 28 novembre 2019, qui a abrogé le décret de 2007.

⁵⁰ Décret n°2016-553 du 6 mai 2016 portant modifications de dispositions relatives à la prévention de la délinquance.

La gestion du FIPD s'appuie sur un découpage par programmes qui correspondent à la finalité des crédits. Leur périmètre a fortement évolué durant la période sous contrôle.

En 2018, sept programmes étaient identifiés, auxquels étaient ajoutés, outre les crédits de fonctionnement du secrétariat général relevant du titre 3, les crédits dédiés au groupement d'intérêt public réinsertion et citoyenneté, dissous en 2017 mais dont la liquidation n'a été opérée qu'en 2018.

Des regroupements successifs ont ensuite été effectués. Ainsi, en 2019, les crédits ne sont plus regroupés que dans trois programmes (délinquance, radicalisation, sécurisation) et en 2020, un nouveau programme dédié aux lieux de cultes (sécurisation des sites sensibles) isole certains crédits issus du programme sécurisation.

Tableau n° 3 : Architecture du FIPD en programmes (2018 et 2022)

2018	2022
Programme A Délinquance	Programme D Délinquance
Programme B Radicalisation	Programme K Sécurisation des sites sensibles
Programme C Équipements des polices municipales	Programme R Radicalisation
Programme D Sécurisation des établissements scolaires	Programme S Sécurisation (polices municipales, établissements scolaires, vidéoprotection)
Programme E Vidéoprotection	
Programme Sites sensibles	
Programme F Sites culturels	
Programme G Amélioration des relations entre les forces de sécurité de l'État et la population	

Source : SG-CIPDR

Ce resserrement des programmes a permis une plus grande souplesse dans l'affectation des crédits. C'est le cas du programme délinquance, qui a intégré les anciens programmes A et G.

Le nouveau programme radicalisation regroupe quant à lui les crédits relatifs à la lutte contre le séparatisme, au bénéfice du contre-discours républicain mais également de la lutte contre les dérives sectaires. Ainsi, les crédits d'intervention de la Miviludes sont portés par un programme radicalisation dont le périmètre dépasse largement le champ d'intervention du pôle.

Cette intégration peut se justifier au regard de la proportion des crédits dédiés à la lutte contre les dérives sectaires : en 2022, moins de 500 000 € y ont été consacrés, sur un total du

programme radicalisation de plus 13 M€. Cela rend toutefois peu visibles les crédits consacrés à cette politique, même s'ils font l'objet d'un suivi depuis peu.

Au-delà du découpage par programme, un fléchage de certaines actions est en effet opéré (actions en faveur des jeunes...). Cette présentation par finalité permet un suivi analytique de l'exécution de la dépense. Mais, cette arborescence (annexe n°1) demeure insuffisamment utilisée pour le pilotage du FIPD.

Cette architecture globalement plus lisible devrait être l'occasion d'une meilleure restitution de l'utilisation des crédits. Mais, comme évoqué précédemment, le rapport d'activités, prévu par le décret de 2006, n'est plus réalisé depuis plusieurs années. Il pourrait être le support d'une présentation précise, en premier lieu au Parlement, de l'utilisation des crédits alloués dans le cadre du FIPD.

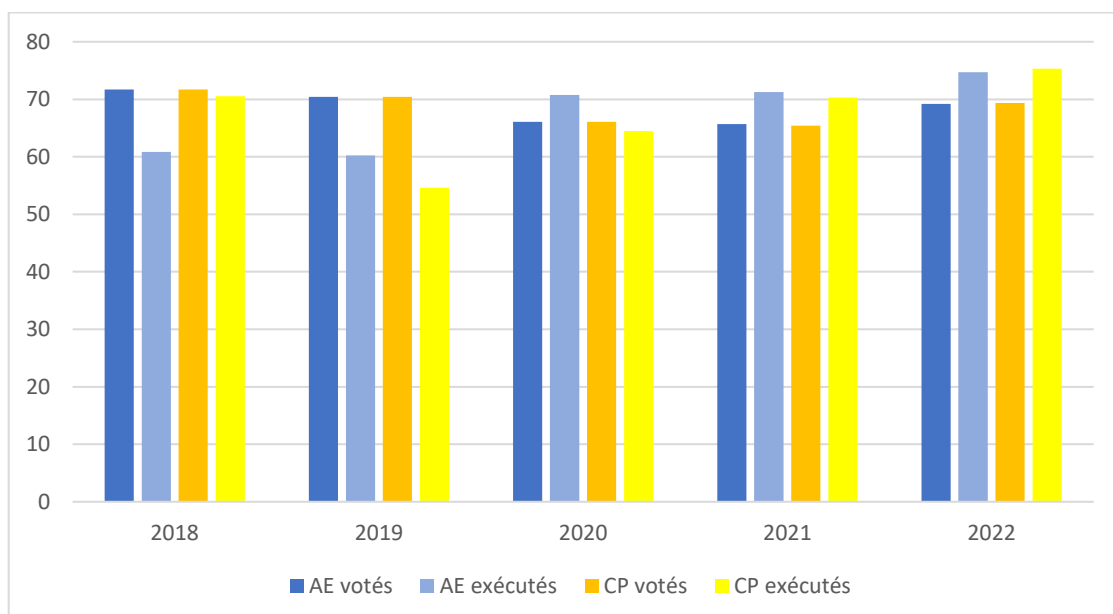
Enfin, une évolution de la gestion des crédits a été décidée en 2023 : à compter du 1^{er} janvier 2024, la gestion des crédits de vidéoprotection voie publique sera assurée, au sein du ministère de l'intérieur, par la nouvelle direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA) créée par le décret n° 2023-582 du 5 juillet 2023. Une action nouvelle du programme 216 doit rassembler ces crédits.

3.1.1.3 La répartition des crédits sur la période de contrôle

L'évolution de l'architecture du FIPD par programme durant la période sous contrôle rend plus difficile l'analyse de la destination des crédits sur les cinq dernières années.

Une première analyse globale permet d'apprécier l'évolution de l'ensemble des crédits votés et exécutés sur l'action FIPD depuis 2018.

Graphique n° 1 : Évolution des crédits du FIPD 2018-2022, en M€



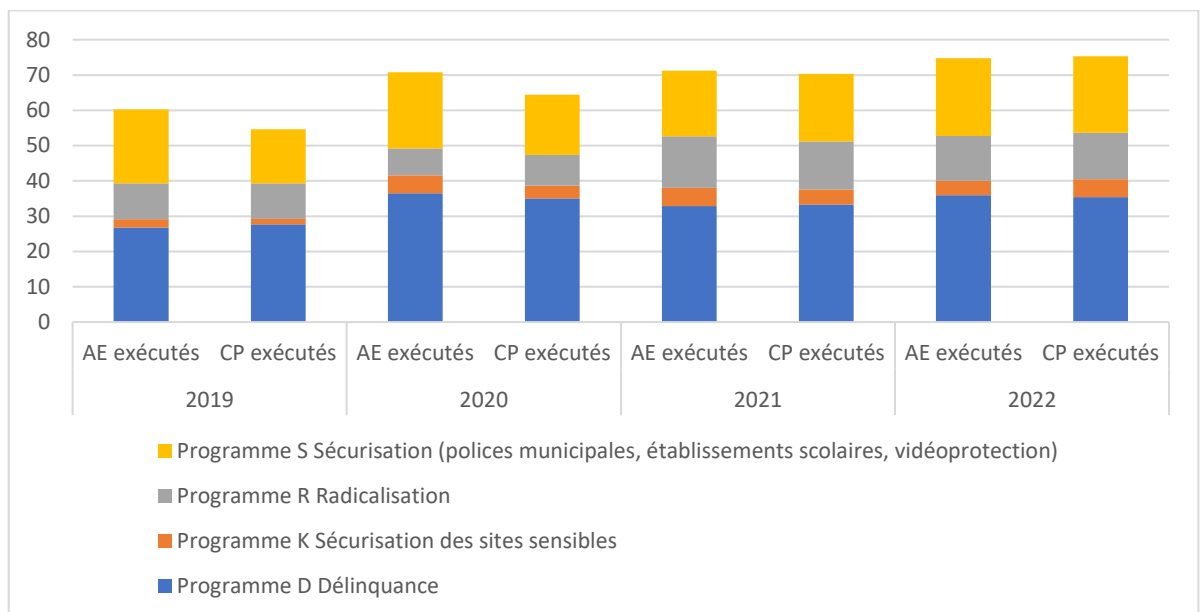
Source : SG-CIPDR

Sur la période, une relative stabilité peut être constatée. Dans cet ensemble, l'année 2019 est atypique, avec notamment un taux d'exécution des crédits de paiement (77,6 %) en nette baisse, les modalités de versement du FIPD ayant généré d'importants restes à payer (Cf 3.2.1)⁵¹. À partir de 2020, les autorisations d'engagement et crédits de paiement exécutés connaissent une hausse modérée mais régulière, les sommes dépassant les crédits votés. L'évolution des modalités d'exécution de la dépense explique cette amélioration (Cf 3.2.3).

L'année 2022 est enfin marquée par une consommation significative des crédits d'intervention, abondés notamment par le plan de relance (10 M€)⁵². 69,12 M€ étaient inscrits en CP et 75,3 M€ ont été consommés, en hausse de 5 M€ par rapport à 2021, année où l'écart entre les crédits votés et exécutés avoisinait déjà 5 M€⁵³.

Afin d'avoir une vision à périmètre comparable de la destination des crédits, une reconstitution autour des quatre programmes existants (hors crédits de fonctionnement du titre 3) depuis 2020 a été opérée.

Graphique n° 2 : Évolution des crédits (AE et CP) par programme entre 2019 et 2022, en M€



Source : SG-CIPDR. Pour l'année 2019, le programme K, créé en 2020, est une extraction du programme S.

Sur la période, la répartition des crédits par programme connaît une évolution modérée.

Le programme prévention de la délinquance rassemble le plus de crédits. Ils s'élèvent à 35,4 M€ (CP) en 2022, soit 47% de l'enveloppe. Suivent le programme sécurisation (21,7 M€,

⁵¹ En outre, le SG-CIPDR indique que des crédits votés n'ont pas été finalement ouverts. Le taux d'exécution des crédits effectivement mis à disposition est en revanche élevé : 98 % des AE et 80 % des CP.

⁵² Les crédits du plan de relance ont été engagés pour financer des projets de vidéoprotection.

⁵³ 5 M€ de crédits non consommés au titre de l'année 2020 avaient été reportés sur l'exercice 2021.

soit 28,8 %), le programme prévention de la radicalisation (13,2 M€ soit 17,5 %) et le programme sécurisation des sites sensibles (5,1 M€, soit 6,7 %) ⁵⁴.

Une analyse plus fine par code activité montre l'importance de la vidéoprotection voie publique qui représente une part croissante des crédits. Sa part dans les crédits du programme sécurisation est passée de 60 % (10,2 M€) en 2020 à 78 % (16,3 M€ en 2022). La place de la vidéoprotection est d'ailleurs plus importante puisqu'il faudrait y ajouter la vidéoprotection des établissements scolaires (programme S) et des lieux sensibles (programme K).

3.1.2 Une déconcentration forte des crédits

3.1.2.1 Des crédits largement déconcentrés

Le FIPD fait l'objet d'une exécution largement déconcentrée. Sur la période de contrôle, la part de crédits déconcentrés dépasse les 90 %.

Ainsi, en 2022, 93 % des AE (69,5 M€ sur 74,7 M€) et 92 % des CP (69,5 M€ sur 75,3 M€) ont été exécutés au niveau déconcentré.

Sur les quatre programmes, celui relatif à la sécurisation des sites sensibles (K) demeure exclusivement géré au niveau central. En 2022, 4 M€ d'AE et 5 M€ de CP ont été exécutés sur ce programme.

En outre, au sein des autres programmes, des enveloppes nationales peuvent abonder des projets. C'est le cas de la vidéoprotection, pour les projets structurants ou, depuis 2023, pour les projets contribuant à l'organisation des grands projets sportifs en 2023 (coupe du monde de rugby) et 2024 (jeux olympiques et paralympiques). De même, des abondements ponctuels viennent soutenir certains projets locaux (cf infra sur les intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie).

Enfin, des appels à projet ont été lancés au niveau central afin d'orienter les crédits.

Les appels à projet nationaux

En 2021, trois appels à projet ont été annoncés au niveau national et au sein du programme radicalisation.

Le premier portait sur les atteintes à la dignité humaine et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il était doté de 1 M€ mais n'a finalement pas été lancé, alors qu'il était annoncé dans la circulaire du 30 avril 2021. Un même niveau de crédits a été affecté à l'appel à projet sur la lutte contre l'emprise mentale et les dérives sectaires (annexe n°2), qui a conduit à retenir 22 projets, renouvelé en 2022 (21 projets).

Enfin, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty le 16 octobre 2020, un appel à projet intitulé « Fonds Marianne » a été lancé en avril 2021 (annexe n°3). Il était destiné à « *riposter à la propagande séparatiste* » et « *défendre les valeurs républicaines* » par la diffusion de contenus en ligne. 2,5 M€ ont été fléchés et 2 M€ ont été attribués à 17 associations.

⁵⁴ Ce programme voit sa part dans les crédits du FIPD augmenter de manière continue. Il ne représentait que 2,7 % des crédits en 2019.

L'organisation de cette déconcentration a en revanche évolué dans le sens d'une moindre fragmentation des crédits. Jusqu'en 2019, le budget opérationnel de programme (BOP) du FIPD était décomposé en une unité opérationnelle (UO) centrale et 108 UO départementales.

À partir de 2020, 12 UO régionales ont succédé aux 86 UO départementales en métropole, hors Ile-de-France, qui a conservé, ainsi que l'outre-mer (11 UO), une UO par département (soit 9 UO). Au total, on compte donc aujourd'hui 32 UO départementales ou régionales et une UO centrale.

Dans un précédent contrôle portant sur le programme 216, la Cour avait considéré que le nombre important d'UO pénalisait le dialogue de gestion et venait à rebours du mouvement constaté sur ce programme de fusion des UO au niveau régional⁵⁵.

Dans le cadre de l'enquête, la direction de l'évaluation de la performance, des achats, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) affirme que cette organisation budgétaire resserrée a permis de simplifier l'administration des crédits du BOP en AE et en CP et de gagner en souplesse dans la mise à disposition de la ressource et l'exécution des crédits.

Cette régionalisation des crédits s'accompagne toutefois d'une délégation de crédits au préfet de département décrite ultérieurement. La déconcentration du FIPD s'appuie en effet sur deux niveaux (hors Ile-de-France et outre-mer) : un niveau régional de pilotage et de comptabilisation de la dépense (responsabilité de l'UO) d'une part, un échelon départemental d'ordonnancement de la dépense (centre de coût) d'autre part.

3.1.2.2 Des orientations nationales de gestion du FIPD

Le fort niveau de régionalisation des crédits s'inscrit dans le cadre d'une stratégie nationale faisant l'objet d'orientations annuelles, dont le cadre a été posé par le décret du 28 novembre 2019⁵⁶ modifiant le code de sécurité intérieure⁵⁷.

Ce texte dispose en outre que « *le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation fixe les orientations d'utilisation des crédits du fonds et les conditions de leur éligibilité* ». Cette disposition réglementaire n'est pas mise en œuvre. En effet, une circulaire annuelle est bien prise mais elle ne fait pas suite à une décision du CIPDR, dont il a été montré qu'il se réunissait de manière très épisodique.

Les circulaires annuelles d'orientations des politiques soutenues par le FIPD

Chaque année, une circulaire, adressée aux préfets de département, préfet de police de Paris et préfet de police des Bouches-du-Rhône, fixe les orientations des politiques soutenues par le fonds. Durant la période de contrôle, elle a été signée par la secrétaire générale du CIPDR (2018 et 2019) puis par le ministre de l'intérieur et des outre-mer et la secrétaire d'État chargée de la citoyenneté.

⁵⁵ Une architecture par UO régionale avait déjà été mise en place en 2017 au sein du programme 216 sur le BOP contentieux.

⁵⁶ Cf. note n°51.

⁵⁷ Une circulaire cadre INTA2006736C a par ailleurs été publiée le 5 mars 2020 pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022.

La circulaire comprend tout d'abord des orientations politiques. À titre d'illustration, la circulaire pour 2023⁵⁸ met l'accent sur la vidéoprotection, la prévention de la délinquance des jeunes, la protection des victimes des violences intrafamiliales, la prévention de la radicalisation, la lutte contre les séparatismes, les dérives sectaires et le complotisme.

Un fléchage des crédits est parfois imposé. Ainsi, depuis 2021, au moins 75 % des crédits du programme S doivent être dédiés à la vidéoprotection.

La circulaire comprend également les règles de gestion du FIPD, notamment les modalités d'instruction, le calendrier de délégation de crédits, les taux de subvention, le rythme de versement, les règles de contrôle interne.

3.2 Une allocation et une consommation des crédits déconcentrés qui doivent être améliorées

3.2.1 L'attribution initiale des crédits déconcentrés

En début d'année, la DEPAFI, en tant que responsable de programme, délègue au BOP FIPD une large majorité (90 % en 2023 contre 80 % en 2022) des crédits ouverts en LFI en AE/CP.

Il appartient ensuite au SG-CIPDR (responsable de BOP) de notifier aux UO régionales leurs dotations annuelles pour les programmes D, R et S. 80 % de l'enveloppe régionale est notifiée au début de l'exercice⁵⁹. En février 2023, 44 M€ ont ainsi été délégués par le SG-CIPDR.

Le préfet de région peut alors procéder à l'affectation des crédits à chaque département. Dans le cadre du contrôle, des modalités de répartition différentes ont été constatées. Elles font généralement suite à un premier recensement (comme en Pays de la Loire), mais relèvent souvent d'une reconduction des répartitions passées. La préfecture de la région Bretagne s'appuie quant à elle largement sur un critère démographique.

Cette allocation est parfois partielle. Ainsi, cette même région consacre une part d'enveloppe afin de financer des actions structurantes dépassant le cadre départemental. Ces crédits régionaux ont ainsi financé la formation de personnels de santé.

3.2.2 Un rôle central du préfet de département dans l'attribution des crédits

Si le préfet de région répartit désormais les crédits entre départements, c'est bien le préfet de département qui procède à leur attribution. Le lancement de la procédure prend la forme d'un appel à projet départemental précisant les orientations qu'il entend donner aux

⁵⁸ Circulaire IOMK2303419J du 16 février 2023.

⁵⁹ D'autres dotations sont connues plus tôt, ce qui facilite un arbitrage et un engagement de la dépense. C'est le cas des crédits de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), connus en fin d'année précédente.

programmes D, R et S. Il est en principe dépendant des orientations nationales formulées par la circulaire annuelle. Cette dernière est depuis plusieurs années diffusée au cours du mois de février, l'année 2021 faisant exception à l'effort d'anticipation. Le texte avait alors été publié le 12 mai, mettant en difficulté les préfetures et rendant plus difficile l'exécution budgétaire du fonds.

Afin de pallier ces difficultés, certaines préfetures lancent leurs appels à projet en fin d'année précédente. C'est le cas notamment de l'Ille-et-Vilaine, du Haut-Rhin, de la préfeture de police de Paris. Ce lancement anticipé doit permettre d'éviter une attribution tardive des crédits, rendant leur exécution difficile.

Cette situation n'est toutefois pas satisfaisante puisque les appels à projet départementaux sont lancés avant même que la circulaire d'orientation soit connue. La solution la plus adéquate pour lever cette incohérence consisterait à diffuser la circulaire nationale en fin d'année précédente. Cette adaptation du calendrier faciliterait la bonne préparation des appels à projet départementaux et la bonne exécution des crédits.

Le préfet dispose d'une certaine latitude dans l'organisation de l'appel à projet. Ainsi, certains départements comme l'Ille-et-Vilaine lancent un seul appel à projet couvrant les trois programmes, tandis que d'autres distinguent les programmes. C'est le cas du Haut-Rhin ou de la préfeture de police de Paris⁶⁰ qui dissocient la prévention de la délinquance et la prévention de la radicalisation d'une part, la sécurisation d'autre part.

À la suite du dépôt des demandes⁶¹, la répartition des crédits au niveau déconcentré fait l'objet d'une instruction préalable par les services préfectoraux, rattachés à la direction ou au bureau de l'ordre public et de la sécurité intérieure.

L'analyse est généralement partenariale et prend des formes variées. Certaines préfetures, comme le Maine-et-Loire, réunissent un comité des financeurs associant des services préfectoraux, des services du procureur de la République, des collectivités (du bloc communal et du département). D'autres requièrent l'avis des partenaires, notamment des services judiciaires, en dehors de toute instance (notamment via l'application subventia), avant une décision d'attribution prise par le préfet, qui arrête la programmation départementale. Enfin, le SG-CIPDR est parfois sollicité afin de connaître son appréciation sur telle association.

L'encadrement des enveloppes FIPD : l'assouplissement du financement des intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie (ISCG)

Des règles de plafonnement du financement par le FIPD ont été instaurées. Il en va ainsi de l'enveloppe nationale dédiée à la sécurisation de la coupe du monde de rugby 2023 et des jeux olympiques et paralympiques 2024, pour lesquels le financement par le FIPD ne peut excéder 50 %.

Il en va de même au sein du programme D, notamment mobilisé pour la prévention des violences intrafamiliales. À cette fin, la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2022/2024 a confirmé l'objectif de disposer d'au moins deux postes d'ISCG par département⁶².

⁶⁰ La préfeture de police de Paris et la préfeture de la région Ile-de-France ont organisé fin 2022 quatre réunions d'information de l'appel à projet, au cours desquelles des échanges ont lieu sur les politiques menées.

⁶¹ L'application subventia, déployée dans certaines préfetures, permet une dématérialisation des demandes de subvention.

⁶² En outre, la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) affiche l'objectif de porter leur nombre à 600 en 2027.

Le financement des ISCG était dégressif jusqu'en 2022 : 80 % la première année, 50 % la deuxième et 33 % la troisième. Cette doctrine posait des difficultés, d'autant que tous les départements ne financent pas ces postes. La pertinence reconnue du dispositif a conduit à adapter le principe de dégressivité : les postes créés depuis 2020 pourront continuer à bénéficier d'un taux de prise en charge de 33 % (contre 10 % auparavant). En outre, au regard de l'hétérogénéité des cofinancements, une enveloppe nationale de 4 M€ en 2023 permet d'abonder les crédits déconcentrés.

3.2.3 Une exécution des crédits qui s'est améliorée

L'exécution des crédits se situe à un niveau élevé. Le niveau des crédits consommés excède régulièrement les crédits votés, qu'il s'agisse des AE ou des CP. Ainsi, la LFI 2022 prévoyait 69,39 M€ de CP et ce sont 75,3 M€ qui ont été consommés, à la faveur notamment de reports de crédits 2021 (5 M€) et de l'abondement du plan de relance.

Plusieurs causes expliquent ce haut niveau de consommation.

L'élargissement de l'objet du fonds a tout d'abord contribué à ce résultat⁶³.

Ensuite, une plus grande souplesse dans l'exécution des crédits a été apportée ces dernières années. Tout d'abord, la fongibilité entre les trois programmes gérés au niveau départemental a été portée à 30 % (contre 20 %) en 2023. En outre, la gestion régionale des crédits permet une régulation des crédits par le préfet de région entre les départements. Enfin, comme évoqué précédemment, des abondements de crédits par le SG-CIPDR sont possibles.

Cette amélioration est en outre liée au calendrier de publication de la circulaire annuelle. Ainsi, en 2021, cette dernière a été diffusée le 12 mai, ce qui réduit très fortement la période de consommation, sauf à anticiper largement la diffusion des appels à projet. En effet, au niveau des UO, 60 % des AE et 50 % des CP doivent être consommés le 30 juin, 80 % des AE et 75 % des CP doivent l'être avant le 30 septembre, les crédits restants au 30 novembre étant remontés au niveau du BOP. Ce calendrier de consommation a fait l'objet d'un desserrement par rapport aux années antérieures. Un calendrier trop contraint met en effet en difficulté certains bénéficiaires, qui, en raison d'une attribution tardive, ne disposent que d'un délai très court pour mettre en œuvre leur action et consommer leurs crédits.

Ce calendrier très contraint a été l'une des causes d'importants restes à payer. Au milieu de l'année 2022, ils s'élevaient à 33,9 M€, dont 22,4 M€ au titre des années 2016-2020 et 14,8 M€ pour l'année 2021. L'évolution des modalités de gestion du FIPD et un travail spécifique engagé par le SG-CIPDR ont permis de résorber les crédits des années antérieures et un travail important d'apurement des restes à payer a été effectué.

Le programme S (vidéoprotection de voie publique) est concerné par 72 % des restes à payer (24,3 M€). Il concentre en effet des subventions d'investissement pour des opérations demandant généralement un temps de réalisation pluriannuel. La hausse récente du niveau

⁶³ Les demandes de financement peuvent également être satisfaites par l'attribution, pour les projets d'investissement comme la vidéoprotection, par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). De même, certaines actions relevant de la prévention de la délinquance peuvent être financées par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).

d'acompte pour les opérations de vidéoprotection voie publique doit permettre d'atténuer dans les prochaines années leur niveau⁶⁴.

En définitive, l'évolution de la doctrine de gestion du FIPD a apporté une plus grande souplesse. L'anticipation de la publication de la circulaire et de l'appel à projet départemental constitue à cet égard un levier essentiel qui doit être poursuivi. Le SG-CIPDR devrait ainsi utilement envisager la publication de la circulaire annuelle en fin d'année précédant l'exercice.

Des actions souvent durables enserrées dans un cadre annuel

Les conventions sont obligatoires pour un montant supérieur à 23 000 € pour les associations⁶⁵, mais la circulaire pour 2023 préconise d'étendre cette obligation à tous les bénéficiaires, y compris les personnes publiques.

Quelle que soit la nature de l'acte attributif, la circulaire rappelle l'annualité des engagements du FIPD. Cette temporalité est parfois en contradiction avec la permanence des actions. Ainsi, des associations employeurs doivent solliciter une subvention chaque année alors que leur action est indispensable pour le territoire et s'inscrit dans le cadre d'un partenariat étroit avec les services de l'État. Il en va ainsi pour les associations d'aide aux victimes qui agissent en lien étroit avec la préfecture et les services judiciaires.

Des conventions pluriannuelles sont ainsi parfois conclues avec ces acteurs qui doivent néanmoins répondre à l'appel à projet, dont les résultats et la disponibilité des crédits sont parfois très tardifs, allant parfois jusqu'au mois de mai.

Sans remettre en cause la nécessité d'une évaluation annuelle de l'usage des crédits, le SG-CIPDR devrait pouvoir autoriser une part d'engagements pluriannuels afin de consolider les engagements juridiques, alléger la procédure d'instruction et sécuriser les partenaires menant des actions durables. Cette part devrait rester minoritaire afin de ne pas figer les crédits mais apparaît adaptée à certaines actions permanentes et reconduites chaque année.

⁶⁴ En 2019, le paiement des travaux de vidéoprotection était le suivant : 20 % au début des travaux et 80 % à la livraison. Ce dispositif, issu du décret n°2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement, a conduit à augmenter les restes à payer. Ces taux ont été revus à compter de 2021 avec, pour la vidéoprotection de voie publique, l'octroi d'un acompte de 75 % au démarrage des travaux.

⁶⁵ Article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Recommandation n° 4. (secrétaire général du ministère de l'intérieur, secrétaire général du CIPDR) : diffuser dès le mois de décembre la circulaire annuelle sur le FIPD afin d'améliorer les conditions d'exécution des crédits

4 UNE INSTRUCTION ET UN CONTROLE DES CREDITS CENTRAUX QUI PRESENTENT DES FAILLES IMPORTANTES

La Cour s'est attachée à analyser les dossiers de subventions, qui lui ont été communiqués lors du contrôle, sur les années 2020 et 2022 pour lesquelles de nombreuses anomalies ont été relevées.

En outre, la Cour a mené des investigations complémentaires sur les dossiers de subventions, qui ont mis à jour l'existence de pièces justificatives, pourtant manquantes dans les dossiers du SG-CIPDR, enregistrées dans l'outil comptable de l'État Chorus.

4.1 L'instruction des demandes de subventions

Les règles d'attribution et de renouvellement d'une subvention aux associations relèvent de textes nationaux⁶⁶ mais également de règles internes au SG-CIPDR pour l'instruction des demandes :

Le projet initié et conçu par l'association doit tout d'abord être conforme à l'objet statutaire de l'association et à l'arrêté du 3 avril 2018 fixant le cahier des charges relatif aux actions des structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation de l'article 6 de la loi du 30 octobre 2017. Cette exigence est rappelée en préambule de la convention d'attribution.

En outre, l'agent en charge de l'instruction de la demande établit une fiche d'instruction comprenant :

- le nom du demandeur de la subvention, la nature du demandeur (association...), le représentant légal,
- le bilan de l'action précédente en cas de demande de renouvellement de la subvention,
- la synthèse du projet de l'action sollicitant une subvention FIPD au titre de l'année,
- la durée de l'action,
- le budget total : le total du financement des actions, le financement demandé au FIPD, la synthèse des autres co-financements sollicités,
- l'imputation comptable de la subvention : programme R....,

⁶⁶ Notamment la circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations.

- la conformité au cahier des charges prévu par l'arrêté du 3 avril 2018 (valeurs communes, exposé clair de la stratégie de communication et du budget du projet dans la CERFA de la demande de subvention),
- l'avis du chargé de mission : favorable/défavorable,
- l'avis du cabinet de la ministre déléguée : favorable/défavorable,
- l'avis du cabinet de la ministre déléguée chargée de la citoyenneté,
- la décision et la signature du SG-CIPDR pour un montant accordé de la subvention
- ou depuis avril 2023, la décision du cabinet de la ministre déléguée chargée de la citoyenneté après avis rendu du SG-CIPDR ou du secrétaire général adjoint.

Pour les crédits centraux gérés par le SG-CIPDR, l'instruction est réalisée par les différents pôles concernés. Certains crédits centraux font néanmoins l'objet d'une instruction déconcentrée : le programme K sur la sécurisation des sites sensibles et culturels donne ainsi lieu à un recensement et une instruction départementale à l'initiative du préfet, en lien étroit avec le renseignement territorial et après avis des communautés religieuses.

Pour les autres enveloppes nationales, le pôle administratif et financier a formalisé durant ces dernières années le processus d'instruction et accompagne les pôles en charge de l'instruction des demandes.

Dans le cadre de la mise en place du dispositif national de contrôle interne financier sur le FIPD, un « logigramme » a ainsi été établi en 2017 et révisé en 2018, 2019 et 2023.

Il vise à sécuriser la procédure d'instruction, de prise de décision et de suivi de l'exécution des subventions accordées au titre des crédits de l'UO centrale. Il détaille les différentes étapes de l'instruction et des fiches procédures rappellent les exigences de l'instruction, notamment les points d'attention lors de l'analyse du CERFA⁶⁷ rempli par l'association : analyse du projet, du budget de l'association, du budget du projet, indicateurs d'évaluation...

Le pôle administratif et financier, en lien avec le contrôleur interne financier (CIF), joue quant à lui un rôle d'accompagnement et de supervision et apporte son avis dans le tableau de synthèse.

La dernière mise à jour du logigramme en avril 2023 fait apparaître les avis et la décision du comité de programmation, dont il est désormais indiqué qu'il est présidé par le cabinet du ministre. En outre, le recours possible au contrôleur interne financier est possible dès la phase d'instruction. Enfin, un double contrôle est instauré par le chargé de mission du pôle métier et le responsable de l'UO centrale au sein du pôle administratif et financier.

En phase d'exécution, l'avis écrit du pôle métier est désormais requis avant versement du solde de la subvention.

⁶⁷ Conformément au décret n°2021-1947 du 31 décembre 2021, pris en application de la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, le CERFA mentionne que l'association souscrit au contrat d'engagement républicain (CER).

4.2 Le lancement d'appels à projet en 2021 dans des conditions mal maîtrisées

L'attribution des crédits centraux a donné lieu au recours à une procédure spécifique en 2021. Un appel à projet, le fonds Marianne, a ainsi été lancé pour lutter contre la propagande séparatiste et promouvoir les valeurs de la République. De même, un appel à projet sur les dérives sectaires a été lancé par la Miviludes.

Le fonds Marianne, un appel à projet dans des délais très resserrés

Le fonds Marianne a fait l'objet d'une communication ministérielle le 20 avril 2021, l'appel à projet étant diffusé sur le site internet du SG-CIPDR.

Les projets sélectionnés devaient répondre à l'un des deux objectifs suivants :

- riposter à la propagande séparatiste ainsi qu'aux discours complotistes en ligne en particulier sur les réseaux sociaux

- défendre les valeurs républicaines de liberté, de conscience et d'expression, d'égalité, entre tous les hommes et entre toutes les femmes, de fraternité et de laïcité qui sont le ciment de la concorde et de la cohésion nationales

En outre, l'appel à projet intègre un critère de rapidité, puisque le projet devait être mise en place « *dans un délai de 45 jours après son attribution* ». D'ailleurs, le délai de dépôt était particulièrement resserré puisque les candidatures devaient être déposées entre le 20 avril et le 10 mai 2021. Un délai quasiment aussi réduit (entre le 20 mai et 20 juin) a été prévu pour l'appel à projet 2021 lutte contre les dérives sectaires. En comparaison, l'appel à projet 2022 pour la lutte contre les dérives sectaires offrait un délai de près de deux mois pour déposer une demande.

Sur les 73 candidatures, 47 ont été déclarées éligibles et 17 ont été retenues par le comité de sélection pour un montant 2 017 600 €. Parmi les bénéficiaires, huit n'avaient pas reçu de subventions du SG-CIPDR via le FIPD auparavant.

Le choix a été effectué le 21 mai 2021 par un comité de sélection spécifique composé du directeur de cabinet de la ministre déléguée chargée de la citoyenneté, de deux conseillers ministériels, du secrétaire général du CIPDR, de l'adjointe au chef de l'UCDR et d'une chargée de mission de l'UCDR. Les lauréats ont été informés début juin, le SG-CIPDR ayant communiqué sur cette attribution (sans communiquer les noms des lauréats⁶⁸) le 7 juin 2021. Le SG-CIPDR ne dispose pas des courriers de notification d'attribution des subventions. Il est intervenu après le comité de sélection afin de formaliser et signer les actes attributifs (annexe 4 : modèle de convention).

Deux associations ont obtenu une somme plus importante (dans de faibles proportions : compléments de 960 € et de 325 €) que lors de l'arbitrage initial, le SG-CIPDR ayant considéré, après échange lors de la préparation des actes attributifs, qu'une aide supérieure était nécessaire pour accomplir leur action. Le montant total attribué par le fonds Marianne, dont l'enveloppe avait été fixée à 2,5 M€, s'élève donc à 2 026 885 €.

⁶⁸ Les 17 associations n'apparaissent pas non plus dans l'annexe à la loi de finances pour 2023 recensant l'ensemble des subventions accordées aux associations. Le SG-CIPDR a indiqué avoir obtenu l'aval de la direction du budget, en application de l'article L311-5 2° du code des relations entre le public et l'administration, qui dispose que ne sont pas communicables les « *documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte (...) à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes* ». Au final, seules 14 associations ont été retirées.

La procédure d'attribution du fonds Marianne a donc été particulièrement rapide, n'a pas fait l'objet d'une instruction qui aurait dû aboutir à exiger des pièces obligatoires et a abouti à une décision en dehors des procédures habituelles du FIPD.

Outre les conditions d'attribution, la finalité même de certains crédits alloués suscite des interrogations.

Ainsi, des projets retenus dans le cadre du fonds Marianne n'entraient pas dans le cadre prévu d'actions exclusivement en ligne. C'est le cas d'un projet qui avait pour objet premier d'effectuer une cartographie des organisations de la société civile actives dans le secteur de la lutte contre les théories complotistes et extrémistes. Un rapport de recherche devait être produit et deux événements, un virtuel et un hybride, devaient être organisés.

De même, les appels à projet avaient une vocation nationale puisqu'ils étaient mobilisés sur l'UO centrale gérée par le SG-CIPDR. Contrairement aux appels à projet lancés par les préfetures, la procédure lancée par le SG-CIPDR (ou la Miviludes) avait donc vocation à soutenir des projets structurants sur le territoire national. La pratique s'avère différente.

Des appels à projet nationaux au soutien d'actions locales

L'appel à projet dérives sectaires a abouti à l'octroi d'une subvention à des associations à rayonnement départemental pour des montants parfois très modestes (2 400 €).

Un même constat prévaut pour l'appel à projet 2022. Le souhait d'atteindre l'enveloppe initiale de 1 M€ (998 138 € ont été attribués) semble avoir prévalu sur l'appréciation du caractère global du projet.

Ces deux appels à projet nationaux « *lutte contre les dérives sectaires* » ne prévoyaient certes pas explicitement de critère de rayonnement de l'action. Cette pratique illustre néanmoins la nécessité d'une clarification du partage entre projets nationaux soutenus par le SG-CIPDR ou la Miviludes et financés par l'UO centrale et les projets soutenus par les préfetures via les UO déconcentrées.

La circulaire annuelle prévoit pourtant depuis 2020 l'intégration de la lutte contre les dérives sectaires dans le champ des crédits déconcentrés du FIPD. Cette clarification budgétaire entre les crédits centraux et déconcentrés est complémentaire du travail de plus grande intégration de la lutte contre les dérives sectaires dans la stratégie départementale (cf. 2.3.1).

Le lancement d'appels à projet en 2021 a fait l'objet d'une préparation insuffisante. Ainsi, l'appel à projets « Lutte contre les dérives sectaires » a conduit à instruire dans des délais très courts 29 dossiers, alors que la Miviludes n'avait accordé en 2020 qu'une seule subvention. Un agent de la Miviludes a ainsi été rapidement formé à la lecture des CERFA de demande de subvention.

Le SG-CIPDR dispose d'une plus grande expérience d'attribution des crédits, mais il faisait face à un accroissement depuis 2020 de ses missions⁶⁹ avec la création du pôle séparatisme, de l'UCDR, la prise en charge des dossiers Miviludes. Il n'était pas donc pas en mesure de prendre en charge de manière satisfaisante l'augmentation des dossiers à instruire.

⁶⁹ Quelques mois plus tôt, en décembre 2020, l'opération « *Prodiges de la République* » était annoncée, afin de récompenser des Français méritants qui se sont illustrés par leur engagement pour la société. Les modalités de cette récompense de 500 €, au final adressée à une association par département retenue par le « Prodiges », n'avaient pas été définies au préalable. La mise en place du dispositif a donc fait l'objet de nombreuses demandes d'éclairages des préfetures au premier semestre 2021.

Ainsi, si 44 et 54 subventions ont été respectivement accordées en 2019 et 2020, l'année 2021 voit ce nombre passer à 96, en raison des deux appels à projet lancés quasiment simultanément.

L'insuffisance des procédures internes, en dépit d'efforts de formalisation, a accru les difficultés.

Recommandation n° 5. (secrétaire général du CIPDR) : clarifier la répartition des financements entre crédits nationaux et déconcentrés du FIPD, notamment dans le champ de la lutte contre les dérives sectaires, et ne financer sur crédits nationaux que des projets à vocation nationale

4.3 Les dérives constatées au stade de l'attribution de la subvention

Dans le cadre de l'analyse faite de l'instruction et l'attribution, la Cour a porté une attention sur la description du projet et son adéquation avec les finalités attendues, dans le cadre ou en dehors des appels à projet. Il en ressort que certaines associations ont mis en œuvre des projets de prévention de la délinquance, de la radicalisation ou de lutte contre les dérives sectaires qui n'entrent pas directement dans leur objet statutaire.

Il en va ainsi d'associations sportives ou culturelles ayant déployé des activités dans un but de prévention de la délinquance ou de la radicalisation. Cela peut interroger sur leur capacité à poursuivre ces objets, même si l'écart constaté avec l'objet social ne peut être considéré comme un obstacle définitif s'agissant d'actions nouvelles.

4.3.1 L'instruction des dossiers

Dans le cadre du contrôle, la Cour a procédé à une analyse de l'instruction des crédits centraux en 2020, 2021 et 2022. Les appels à projet (en 2021 : fonds Marianne et appel à projet Miviludes, en 2022 : appel à projet Miviludes) ont été intégrés à l'analyse et le cas échéant isolés afin de déterminer si la qualité de l'instruction diffère des autres subventions versées.

La Cour a également pris connaissance des deux rapports de l'Inspection générale de l'administration⁷⁰ ainsi que du rapport d'information du Sénat⁷¹, dont les développements recoupent largement les constats faits par la Cour.

4.3.1.1 Des dossiers incomplets

La constitution d'une fiche d'instruction complétée par le chargé de mission pour instruire les dossiers d'attribution de subvention est une heureuse initiative pour assurer la traçabilité de l'instruction des dossiers. La fiche d'instruction synthétise les informations

⁷⁰ Rapport d'inspection relatif à la subvention versée en 2021 à l'USEPPM dans le cadre du fonds "Marianne" mai 2023 et rapport complémentaire relatif au fonds "Marianne", juin 2023.

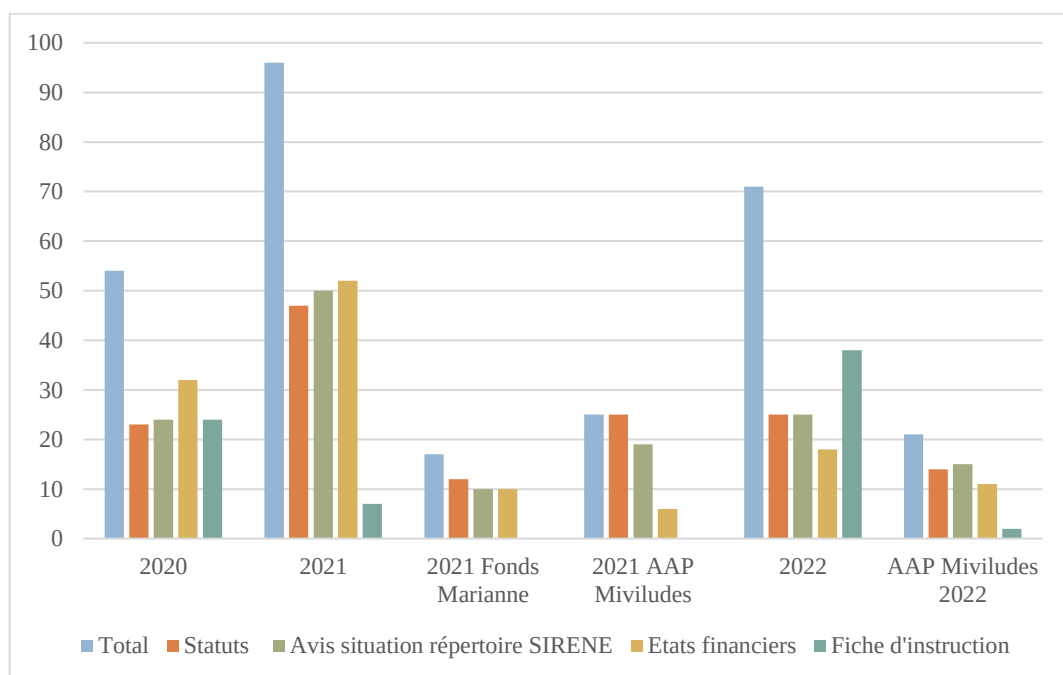
⁷¹ « *Le fonds Marianne : la dérive d'un coup politique* », Sénat, juillet 2023.

relatives à l'action réalisée par l'association lors d'une subvention allouée antérieurement, le projet de l'action de l'association pour la subvention de l'année, la durée du projet et le montant total du financement.

Toutefois, cette fiche d'instruction, récapitulant les informations utiles à la prise de décision de l'attribution de la subvention, est insuffisamment utilisée en pratique, et n'apparaît seulement que pour 25 % des dossiers de subventions du FIPD en 2020, 8 % des dossiers en 2021 et 54 % des dossiers en 2022.

De plus, l'envoi d'un accusé de réception de la demande n'apparaît pas systématique.

Graphique n° 3 : Production des documents exigés pour l'instruction des demandes de subvention 2020, 2021 et 2022



Source : Cour des comptes, d'après des données du SG-CIPDR

D'autres documents exigibles font défaut au stade de l'attribution des subventions. Les statuts ne sont ainsi fournis que dans un peu plus de 20 % des dossiers en 2020, 48 % en 2021 et 25 % en 2022. L'absence des statuts est problématique car ils sont nécessaires pour corroborer l'adéquation du projet avec l'objet statutaire du bénéficiaire de la subvention.

De même, la production de l'avis d'immatriculation au SIRENE, obligatoire pour toute association bénéficiant d'une subvention, n'est constatée que dans 25 % des dossiers en 2020, 50 % en 2021 et 25 % en 2022⁷².

⁷² Le CERFA fourni par l'association fait toutefois référence à l'inscription au répertoire national des associations (RNA), qui suppose l'inscription préalable au répertoire SIRENE.

Enfin, les états financiers approuvés ont été fournis dans seulement 32 % des dossiers en 2020, 52 % en 2021 et 18 % en 2022. Cette omission est d'autant plus critiquable lorsqu'elle concerne des associations ayant bénéficié d'une subvention de plus de 153 000 euros, pour lesquelles la production de comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexe) et du rapport du commissaire aux comptes est obligatoire⁷³.

De manière générale, les éléments d'aide à la décision apparaissent globalement très insuffisants. Ces défaillances sont d'autant plus notables s'agissant de subventions conséquentes.

4.3.1.2 Les défaillances constatées sur les plus gros bénéficiaires

En 2021, sur les 12 associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 153 000 euros, il s'avère que 50 % d'entre elles bénéficient d'un renouvellement de subventions attribuées en 2020.

En outre, il est relevé que huit associations ont perçu une subvention antérieure (en 2020), et que leur renouvellement au-delà du seuil de 153 000 € en 2021 est pourtant accompagné d'anomalies liées au défaut de documents fournis lors du renouvellement de la subvention.

Lors du renouvellement des subventions en 2021 de plus de 153 000 euros, ces subventions ont été attribuées avec un faible taux de production de l'avis SIRENE (50 %) et des statuts (42 %).

Pourtant, les statuts et l'avis de publication au SIRENE sont nécessaires pour l'identification de l'association et l'assurance que l'objet de l'association est en adéquation avec le projet présenté pour la demande de subvention.

En outre, seulement 58 % des subventions ont donné lieu à la production des comptes annuels et seulement 25 % des bénéficiaires ont présenté un rapport du commissaire aux comptes pourtant obligatoires pour ce niveau de subvention.

Il est relevé la présence de la fiche d'instruction signée dans 17 % des dossiers seulement.

En 2022, sur les quatre associations bénéficiant de subventions supérieures à 153 000 euros, seule une a produit ses statuts et l'avis d'immatriculation au SIRENE ainsi que les comptes annuels. Les rapports du commissaire aux comptes font défaut dans 100 % des dossiers, alors que ce sont des documents obligatoires pour ce niveau de subvention. Le même constat est dressé pour la fiche d'instruction. Le contrôle fait donc apparaître des carences dans

⁷³ Article L 612-4 du code de commerce. : "Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et, lorsque les conditions définies au deuxième alinéa du I de l'article L. 823-1 sont réunies, un suppléant. /.../" . Le seuil de 153 000 € a été fixé par décret du 30 avril 2001.

l’instruction des dossiers FIPD au niveau central. Un effort de formalisation est certes réalisé à travers un logigramme et la production de notes méthodologiques, mais son appropriation par les pôles opérationnels demeure insuffisante.

Le SG-CIPDR devrait recourir de façon systématique à la fiche d’instruction pour vérifier que l’ensemble des pièces justificatives nécessaires à l’attribution de la subvention ont été fournies. Une attention particulière devrait être portée sur les subventions à enjeux qui peuvent le cas échéant être renouvelées.

Ces défaillances sont encore plus manifestes pour les appels à projet lancés en 2021, lancés sans préparation administrative véritable, avec une instruction dans des délais très resserrés.

4.3.2 Les décisions d’attribution

Les demandes éligibles sont intégrées dans un tableau de synthèse pour arbitrage par un comité de programmation. Pour le fonds Marianne, il a été complété par une note en date du 20 mai 2021.

L’arbitrage par le comité de programmation

La synthèse des demandes était utilisée initialement au sein du seul SG-CIPDR, qui procédait aux arbitrages.

Le comité de programmation a évolué en 2020 et comprend désormais des membres du cabinet ministériel. Il est composé comme suit : le directeur de cabinet de la ministre déléguée, puis de la secrétaire d’État chargé de la citoyenneté, deux conseillers ministériels, le secrétaire général du CIPDR, le secrétaire général adjoint en charge du pôle administratif et financier, les agents des pôles métiers qui présentent leur dossier, l’adjoint au pôle administratif et financier.

Comme indiqué précédemment, le fonds Marianne a fait l’objet d’un arbitrage par un comité de sélection spécifique (cf. 4.2).

Les subventions accordées représentent une part très variable du coût annoncé du projet. Plusieurs projets ont obtenu un taux de subvention supérieur à 80 %, le taux atteignant parfois jusqu’à 100 %. Les règles en la matière n’apparaissent pas suffisamment claires. Ainsi, la circulaire du 28 février 2019 dispose que « *seules les actions relevant du programme R pourront être prises en charge à 100 % lorsque c’est nécessaire* ». Mais, d’une part, cette exception n’est pas reprise dans les autres circulaires et d’autre part, ces dernières sont adressées aux préfets, sans que la règle applicable aux crédits nationaux sous la responsabilité du SG-CIPDR soit précisée.

La procédure d’attribution des subventions fait donc apparaître une absence globale de rigueur de la part du SG-CIPDR caractérisée par des anomalies récurrentes et manifestes, tant dans la production des pièces que dans l’allocation des crédits.

4.4 Un contrôle de l'exécution lacunaire

4.4.1 La structuration progressive du contrôle au niveau déconcentré

Un contrôle de premier niveau est réalisé par les services instructeurs au sein des préfectures de département pour les crédits déconcentrés. Cette tâche est accomplie de manière hétérogène, les agents ne disposant nécessairement de compétences en matière d'analyse des comptes.

Ils peuvent néanmoins s'appuyer sur le référentiel de contrôle interne élaboré par le pilote ministériel du contrôle interne financier (bureau de la maîtrise des risques financiers au sein de la DEPAFI).

Des campagnes de contrôle de second niveau ont en outre réalisées à l'initiative du pilote ministériel du contrôle interne financier (CIF) et avec l'appui du contrôleur interne financier du SG-CIPDR, mission instaurée en 2016. En effet, le plan d'actions ministériel de contrôle interne financier du ministère de l'intérieur impose depuis 2017 aux services déconcentrés et au SG-CIPDR de mener chaque année une campagne de contrôle sur les subventions FIPD octroyées au cours de l'année antérieure.

Les enseignements des missions de contrôle de second niveau réalisés entre 2017 et 2020

Entre 2017 et 2019, la DEPAFI et le SG-CIPDR ont mené des contrôles de second niveau sur place et sur pièces, dans six départements. À l'issue du contrôle de 166 dossiers subventionnés, les recommandations récurrentes portent sur l'anticipation et la planification du déroulement de la procédure ainsi que la formalisation des décisions prises.

En outre, la synthèse met en avant la multiplication des actes de gestion pour des projets similaires et de faible montant, le dépassement des plafonds de subventionnement, l'incomplétude des dossiers.

Dans la phase d'exécution, un appel à la vigilance a été fait sur l'absence de pièces justificatives des dépenses déclarées et de bilan des actions passées en cas de demande de renouvellement.

Fin décembre 2019, la DEPAFI a toutefois décidé, après trois exercices, de clore ses missions d'accompagnement des contrôles de supervision au motif que le SG-CIPDR « *dispose (...) d'une base solide en matière de contrôle interne* » dont il lui revient de « *poursuivre l'animation* ».

C'est donc le contrôleur interne et financier qui a réalisé les contrôles de supervision en 2020, sur un panel de cinq dossiers subventionnés au niveau central. Des contrôles n'ont pas été réalisés au sein du SG-CIPDR en 2021, le poste de référent contrôle interne financier ayant été vacant entre février 2021 et septembre 2022. Ils n'ont repris qu'en octobre 2022.

Au niveau déconcentré, une grille de contrôle de supervision d'un échantillon de subventions octroyées en N-1, accompagnée d'un rapport d'analyse des anomalies doit être restitué. Cette remontée des préfectures reste insuffisante. Ainsi, seuls 12 départements ont opéré une restitution en 2021. Lors de l'instruction, le SG-CIPDR a indiqué que le pilotage central des référents du contrôle interne financier demeure insuffisant.

Les préfectures de département présentent d'ailleurs des niveaux de compétences variables en matière de contrôle interne, des contrôleurs internes financiers n'existant pas dans toutes les préfectures. En outre, les contrôles de bénéficiaires sont chronophages alors que la

gestion du FIPD et la mise en œuvre des politiques et l'organisation des instances relevant du SG-CIPDR mobilisent les agents durant l'année. Le contrôle des actions est effectué par les chargés de mission en cours d'année selon des modalités qui n'ont pas fait l'objet d'un cadre national.

Des visites sur place au cœur même des actions menées auprès des bénéficiaires sont ponctuellement menées dans certains départements. Des actions de ce type ont été réalisées en Gironde auprès d'éducateurs spécialisés.

Le constat d'une hétérogénéité, voire d'une faiblesse du contrôle, peut être nuancé dans certains départements où bon nombre d'actions font l'objet d'un partenariat et d'un suivi étroits, notamment dans le cadre de la politique de la ville.

4.4.2 Le contrôle par le SG-CIPDR des bénéficiaires de crédits nationaux

Les conventions ou arrêtés (pour les subventions inférieures à 23 000 €) types préparés par le SG-CIPDR contiennent des stipulations ou dispositions devant permettre d'assurer le suivi de la bonne exécution du projet soutenu. En matière de radicalisation, un arrêté de 2018 fixe les points d'attention pour toute convention (prestation ou subvention) à travers un cahier des charges⁷⁴.

4.4.2.1 Les conditions du versement du solde

Les subventions supérieures à 23 000 € font l'objet d'un versement en deux temps dans les conditions définies par la convention d'attribution.

Cadre réglementaire de l'exécution d'une subvention lors du versement du solde

La convention (article 4) prévoit un premier versement de 75 % dès notification de l'acte attributif.

Le versement du solde de 25 % est subordonné à la production de deux documents par voie électronique ou postale :

- l'attestation sur l'honneur par le porteur du projet de la réalisation des dépenses à hauteur d'au moins 60 % du budget initial
- un état récapitulatif des dépenses à la date de l'attestation (article 4 de la convention d'attribution de la subvention).

Le contrôle réalisé sur les années 2020 et 2021 à partir des éléments remis par le SG-CIPDR n'ont pas permis de constater la présence de ces documents dans un nombre important de cas, témoignant d'une attention insuffisante à la tenue des dossiers administratifs. En effet les investigations supplémentaires menées par la Cour dans chorus ont permis d'attester la présence de ces documents dans la majorité des cas. Néanmoins, trois associations, dont deux

⁷⁴ En application de l'article 6 de la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, un cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation a été défini par arrêté du 3 avril 2018.

relevant du fonds Marianne, ont bénéficié du versement du solde, alors que l'attestation sur l'honneur et l'état récapitulatif des dépenses n'avaient pas été fournis.

À titre d'illustration, une association a été bénéficiaire d'une subvention de 99 600 € qui a donné lieu à un versement de 74 700 € dès la notification de l'acte attributif le 15 octobre 2021. Elle a reçu le versement du solde de 24 900 € le 3 août 2022 en l'absence de production des deux pièces justificatives obligatoires.

4.4.2.2 Le suivi de l'exécution dans le délai de six mois

L'arrêté ou la convention d'attribution prévoit un suivi de l'exécution de la subvention dont le cadre relève en premier lieu de règles nationales, complétées par le SG-CIPDR.

Cadre réglementaire de l'exécution d'une subvention et son renouvellement :

Dans les six mois suivant la clôture de l'exercice pour lequel elle a été attribuée (correspondant à l'achèvement du projet subventionné), l'association doit fournir :

- un compte-rendu financier⁷⁵ qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention (Cerfa n°15059).

- les états financiers ou, le cas échéant, les comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes prévus par l'article L 612-4 du code de commerce.

Toute association qui reçoit une subvention à partir du seuil de 153 000 € (fixé à l'article D 612-5 du code de commerce) doit en effet établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe ainsi qu'un rapport du commissaire aux comptes et doit en assurer leur publicité (article L 612-4 du code de commerce et article D 612- 5 du code de commerce).

- un rapport d'activité annuel.

L'obligation de fournir ces documents est prévue par la circulaire n°5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations. Cette circulaire prévoit en annexe 2 un modèle de convention avec les associations.

La convention du SG-CIPDR reprend ce modèle type de convention et impose à l'association de fournir les documents susmentionnés dans un délai de six mois de la date d'achèvement de l'action subventionnée, ce qui est un délai un peu plus strict que la production dans le délai de six mois de l'exercice de l'attribution imposé la réglementation.

L'article 7 de la convention du SG-CIPDR signée avec les associations prévoit des sanctions. Ainsi, le refus ou la communication tardive du compte-rendu financier, au-delà du délai de six mois suivant l'achèvement du projet subventionné, entraîne la suppression de la subvention.

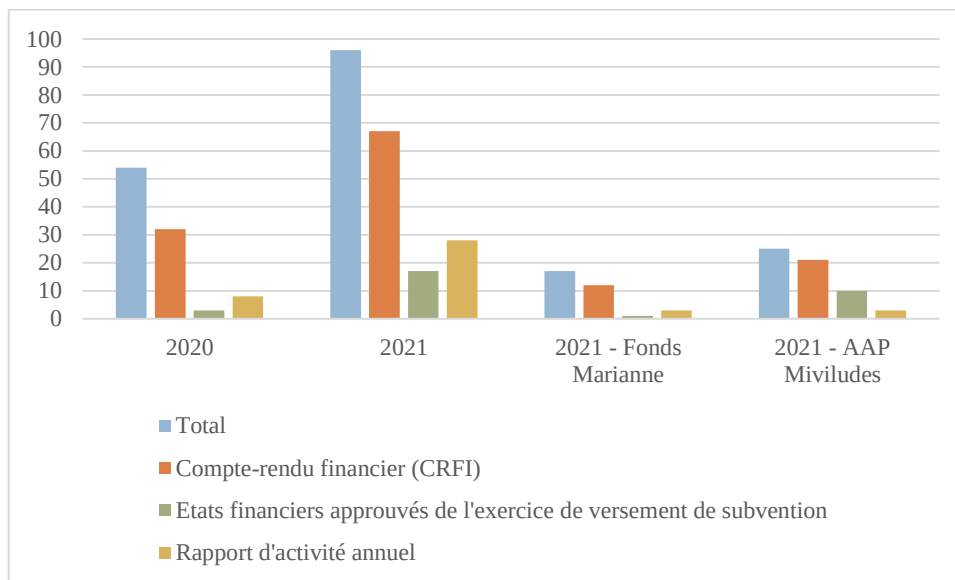
De même, l'inexécution partielle ou totale, la sous-consommation de l'enveloppe, la modification substantielle du projet ou le retard dans l'exécution de la convention sans accord peut conduire au reversement de tout ou partie des sommes déjà versées.

La Cour a procédé au contrôle des modalités de suivi des subventions versées en 2020 et 2021. À cette occasion, un grand nombre de dossiers laisse apparaître un faible niveau de

⁷⁵ Conformément à l'arrêté du 11 octobre 2006 pris en application du quatrième alinéa de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

production de l'un des trois documents obligatoires dans les six mois de l'achèvement de l'action.

Graphique n° 4 : Production des documents exigés six mois après l'achèvement de l'action, en 2020 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après des données du SG-CIPDR

Il ressort ainsi de l'enquête de la Cour que la production des pièces est largement insuffisante, même si les taux de transmission augmentent entre 2020 et 2021.

La transmission du compte-rendu financier ne concerne que 59 % des dossiers en 2020 et 70 % en 2021, le taux s'élevant à 59 % pour le fonds Marianne.

Le taux de transmission est encore plus faible pour les états financiers, transmis dans 5,5 % des dossiers en 2020 et 17,7 % en 2021. Aucune transmission n'est constatée pour le fonds Marianne.

Il en va de même pour le rapport d'activité annuel, transmis dans 15 % des dossiers en 2020, 29 % en 2021 (17,7 % pour le seul fonds Marianne).

Certaines subventions n'ont donné lieu à aucune transmission. C'est le cas de 12 bénéficiaires en 2021.

Sept subventions exécutées en 2021, dont le compte-rendu financier aurait dû être fourni dans les six mois de l'achèvement de l'action subventionnée au cours de l'année 2022, ont fait l'objet d'une régularisation en cours de contrôle (entre février et mai 2023).

Le contrôle du suivi de l'exécution des projets aurait dû susciter des actions de relances de la part du SG-CIPDR pour obtenir les comptes rendus financiers permettant de s'assurer de l'exécution de l'action et d'éventuelles diligences pour obtenir le remboursement de la subvention, en application des sanctions prévues par les conventions d'attribution de subvention.

4.4.2.3 Les anomalies constatées au stade du renouvellement des conventions de subvention

Les règles relatives au renouvellement des subventions

La convention d'attribution de la subvention par le SG-CIPDR subordonne le renouvellement d'une subvention à la production par l'association de pièces justificatives au versement du solde et dans le délai de six mois de la date d'achèvement de l'action menée subventionnée.

La convention précise également que le renouvellement de subvention est subordonné aux contrôles à effectuer par le SG-CIPDR prévus à l'article 8 – « contrôle de l'administration ».

Le SG-CIPDR doit contrôler à l'issue la convention que la subvention n'excède pas le coût de la mise en œuvre du projet. Dans ce cas, il peut exiger le remboursement de tout ou partie de la subvention supérieure aux coûts éligibles du projet augmentés d'un excédent raisonnable ou la déduire du montant de la nouvelle subvention en cas de renouvellement.

Plusieurs associations ont obtenu le renouvellement de subvention en 2021 et 2022 malgré l'absence de productions des pièces justificatives lors du versement du solde et dans le délai de six mois de l'achèvement de l'action pour la subvention précédente.

Le SG-CIPDR a commis des défaillances lors du contrôle de la demande de renouvellement de la subvention, allouant de nouvelles subventions à des associations défaillantes dans la production des pièces justificatives de l'exécution des subventions précédentes.

À titre d'exemple, en 2021, une association n'a produit aucun compte rendu financier pour cinq subventions octroyées d'un montant total 134 779 euros. Pourtant, le SG-CIPDR a accordé à l'association un renouvellement de subvention en 2022 pour plusieurs projets pour un montant total de 150 000 euros.

Ces renouvellements irréguliers concernent également le fonds Marianne. À l'occasion de cet appel à projet, trois associations, qui avaient bénéficié de subventions en 2020, ont bénéficié d'un renouvellement de subvention en 2021. Or, lors de la précédente subvention, les dossiers de ces trois associations présentaient des anomalies comme l'absence de production des documents obligatoires à remettre dans les six mois de l'attribution de la subvention.

Le SG-CIPDR a ainsi manqué à son obligation de contrôle de la présence des pièces justificatives avant le renouvellement de subvention prévue par les articles 5 et 8 de la convention.

4.4.2.4 Des versements excédentaires par rapport au montant prévisionnel de la subvention

Certaines subventions ont révélé des anomalies relatives au versement d'un trop-perçu de subvention ou le versement de subvention excédentaire au coût de la mise en œuvre du projet de l'association.

Les règles relatives au respect au montant versé

L'article 8 de la convention stipule que « le SG-CIPDR contrôle à l'issue de la convention que la contribution financière n'excède pas le coût de la mise en œuvre du projet ».

La convention précise que lorsque la bonne foi de l'association n'est pas mise en cause, la décision suivante peut être prise : « remboursement de la partie de la subvention supérieure aux coûts éligibles du projet augmentés d'un excédent raisonnable ou la déduire du montant de la nouvelle subvention en cas de renouvellement ».

Trois situations ont été identifiées dans le cadre du contrôle.

Dans le premier cas, une association a fait l'objet d'un renouvellement d'une subvention de 500 000 euros en 2021 pour un projet cofinancé de 1 M€. Elle avait déjà bénéficié d'une subvention en 2019, mise en œuvre du 1^{er} juin 2019 au 31 mai 2020. Un trop-perçu de 77 237,53 euros a été constaté et imputé sur la nouvelle subvention de 2020 de 60 000 euros tel que cela est décrit dans l'acte attributif (article 4). Le trop-perçu de 17 239 euros restait donc à imputer. L'acte attributif de 2020 précise alors que ce montant sera déduit de la prochaine convention établie au bénéfice de l'association. À défaut de nouvelle demande, le SG-CIPDR devait procéder à l'émission d'un titre de recette à hauteur du trop-perçu constaté.

Or, l'association a bénéficié du renouvellement d'une convention de 500 000 euros en 2021. Mais, l'acte attributif de 2021 ne prévoit aucune imputation du trop-perçu de 17 239 euros. Par ailleurs, aucun titre de recettes n'a été émis à ce jour.

La défaillance du SG-CIPDR dans le contrôle de suivi de l'exécution des subventions dans le temps et l'absence d'imputation du trop-perçu ou d'émission de titre de recette pour récupérer le trop-perçu au titre d'une subvention antérieure constituent une anomalie notable de ce dossier.

Dans un deuxième cas, l'anomalie est relative à un versement excédentaire par rapport au coût de la mise en œuvre du projet. Une association a ainsi reçu le versement de la totalité de la subvention de 2021 du fonds Marianne (315 400 euros) alors que la réalisation (260 335 euros) s'avère inférieure au budget annoncé, qui devrait être couvert à 100 % par la subvention.

Or, ce sont 78 850 euros (correspondant au solde de 25 %) qui ont été versés, les sommes versées en deux temps à l'association atteignant le montant prévisionnel (315 400 euros), mais excédant de plus de 55 000 € le niveau de consommation. En avril 2023, les sommes n'avaient pas encore été récupérées auprès de l'association.

Dans une troisième cas, l'attribution d'une subvention à une association en 2021, hors appel à projet, a révélé un niveau de dépenses réalisées (92 204 euros) inférieur au montant prévisionnel de la subvention (99 600 euros), générant un excédent de 7 396 €. Aucune émission de titre de recette pour récupérer ce montant n'a été constatée à ce jour.

Ces exemples illustrent une défaillance du suivi financier des subventions accordées.

4.4.3 Un contrôle interne à renforcer de manière impérative

Les services opérationnels, responsables de l'instruction et du suivi de l'exécution des conventions de subvention, n'ont pas mené un contrôle exhaustif de l'ensemble des subventions relevant du FIPD. Les anomalies constatées tant dans l'instruction de l'attribution des

subventions que dans le suivi de leur exécution confirment la nécessité de compléter le suivi opérationnel par un contrôle ponctuel par sondage, mené par le contrôleur interne financier.

Or, ce poste a été vacant entre février 2021 et septembre 2022 alors même que le nombre de dossiers a augmenté en raison du lancement des deux appels à projet en 2021.

En octobre 2022, un contrôle a été initié sur trois associations, l'une relevant du fonds Marianne. Il a été complété par le contrôle d'une association soutenue par le fonds Marianne. Cette politique de contrôle par échantillon, conforme au référentiel de contrôle interne, doit être poursuivie.

Par ailleurs, le positionnement du poste de référent contrôle interne et financier pourrait utilement évoluer. Rattaché, durant la période sous contrôle, au secrétaire général adjoint en charge du pôle administratif et financier, il pourrait être positionné auprès du secrétaire général du CIPDR, afin de formaliser la nécessaire autonomie de son action et de montrer le caractère stratégique de sa mission, que les failles constatées ces dernières années ont soulignées. Dans sa réponse à la Cour fin 2023, le ministère de l'intérieur a indiqué à la Cour que le contrôleur interne financier est désormais rattaché au secrétaire général du CIPDR.

Les lacunes mises à jour dans l'attribution et le contrôle des bénéficiaires du FIPD posent en outre la question de l'opportunité d'un travail conjoint renforcé entre le contrôleur interne et financier et la DEPAFI, afin de sécuriser de manière durable les procédures et assurer la montée en compétence des agents du SG-CIPDR.

Dans ce contexte, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a indiqué qu'une mission interservices (services des finances, des affaires juridiques et des ressources humaines) a débuté ses travaux en juillet 2023 afin, notamment, de sécuriser la gestion des subventions, des marchés et du personnel.

Enfin, le déploiement de l'application Subventia doit se poursuivre afin de sécuriser la procédure de gestion du FIPD et faciliter le dialogue avec les préfetures.

Recommandation n° 6. (ministère de l'intérieur, secrétaire général du CIPDR) : mettre en place une organisation garantissant le strict respect des règles de gestion des crédits centraux du FIPD

ANNEXES

Annexe n° 1.	: Architecture budgétaire du FIPD	74
Annexe n° 2.	: Appel à projet 2021 « lutte contre les dérives sectaires »	76
Annexe n° 3.	: Appel à projet « Fonds Marianne » (2021)	79
Annexe n° 4.	: Convention type d’attribution de subvention FIPD (programme radicalisation)	81

Annexe n° 1. : Architecture budgétaire du FIPD

Programme	Domaine fonctionnel	Activité
Programme D Prévention de la délinquance	Actions en faveur des jeunes	Actions prévention destinées aux moins de 12 ans
		Mesures d'insertion socio professionnelle
		Actions de promotion de la citoyenneté
		Action à destination des décrocheurs scolaires
		Actions de soutien à la parentalité
		Postes de référents de parcours
		Alternatives poursuite incarcération prév.récidive
		Autres actions de prévention de la récidive
		Autres actions prév. délinq. en faveur des jeunes
	Actions de prévention à l'égard des personnes vulnérables	Intervenants sociaux en commissariat-gendarmerie
		Perm. aides victimes commissariat-gend
		Identification et protection personnes vulnérables
		Améliorer prise charge vict violences conjug & VIF
		Autres actions contre les violences intrafamiliales
		Actions à destination des auteurs de violence
		Prév. et lutte contre violences femmes hors couple
	Actions pour faire de la population un nouvel acteur de la prévention et rénover la gouvernance	Etudes, diagnostics et aménagements de sécurité
		Médiation pour la tranquillité publique
		Dialogue FSE pol. municip-sap pompiers-population
		Postes de coordonnateurs CLSPD - CISP
		Actions de gouvernance
		Autres actions prévention délinquance
		Actions formation prévention de la délinquance
Programme R Prévention de la radicalisation et du séparatisme	Prévention de la radicalisation	Prév radicalisation - autres actions
		Actions de soutien à l'insertion
		Actions de soutien à la parentalité
		Actions de soutien psychologique
		Référent de parcours de radicalisation
		Actions de contre-discours
		Actions de sensibilisation et de formation
		Act. prise en charge radicalisés et leurs familles
		Actions lutte contre le séparatisme (régalien)
		Actions lutte contre le séparatisme (égalité des chances)
		Actions lutte contre les dérives sectaires

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA PRÉVENTION DE LA
DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION

Programme S Sécurisation	Actions de sécurisation	Sécurisation des établissements scolaires
		Contribution équipt polices municip-sap. pompiers
		Vidéo protection
Programme K Sécurisation des sites sensibles	Actions de sécurisation	Sécurisation sites sensibles

Annexe n° 2. : Appel à projet 2021 « lutte contre les dérives sectaires »



- Appel à projets national 2021 « Lutte contre les dérives sectaires » -

Sous l'égide de la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la Citoyenneté, le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) lance pour l'année 2021, un appel à projets national doté d'une enveloppe d'un million d'euros pour lutter contre les dérives sectaires.

Le renforcement de cette politique doit se manifester à travers un meilleur accompagnement des victimes et de leurs familles tout en veillant au développement de travaux de recherches.

Les dérives sectaires portent atteinte à la liberté de conscience et à l'intégrité de l'individu, ont des effets délétères pour la cohésion sociale et peuvent représenter une menace à l'ordre public.

Les phénomènes de dérives sectaires se renforcent aujourd'hui sous des formes renouvelées et de nouvelles radicalités préjudiciables à l'individu apparaissent, jouant sur les peurs et sur les opportunités offertes via internet et les réseaux sociaux.

C'est pourquoi le ministère de l'Intérieur lance cet appel à projets national qui pourra être complété par un soutien des préfets à des initiatives locales.

1- CRITERES D'ELIGIBILITE

Cet appel à projet a pour but de soutenir les actions permettant de mieux connaître les risques sectaires pour améliorer la prévention, la formation, la détection et rendre plus efficiente l'action des pouvoirs publics, ainsi que la prise en charge des victimes. L'appel à projet s'adresse aussi bien aux associations loi 1901 qu'aux organismes de recherche.

Sont éligibles des projets qui visent notamment à l'un ou plusieurs des objectifs suivants :

① ⇒ Estimation quantitative des dérives sectaires par le recensement et la collecte de données, l'organisation de sondages et l'analyse des éléments recueillis. Il s'agira de comprendre la dynamique de ces phénomènes et d'anticiper les secteurs où elle est susceptible d'investir.

② ⇒ Enquête de victimation sur les préjudices subis par les victimes et leur entourage. A partir de témoignages, d'études de cas et des décisions de justice, dans un cadre pluridisciplinaire, il s'agira de décrire plus précisément l'ensemble des dommages subis directement par les victimes et indirectement par leur entourage. Cette étude peut inclure l'examen des éléments de personnalité du prédateur et leur impact sur les victimes.

Cette enquête pourra également intégrer l'étude relative à la sortie d'un processus sectaire, qui inclue à la fois les mécanismes qui favorisent cette sortie jusqu'à l'accompagnement des victimes dans un parcours de reconstruction.

① ⇒ Actions d'information, de sensibilisation et de prévention à destination du public et notamment des personnes les plus vulnérables ou particulièrement ciblées par des groupements sectaires.

Ces actions peuvent inclure la sensibilisation et la formation des professionnels qui interviennent auprès de ces publics.

② ⇒ Dispositif d'accompagnement et de prise en charge des victimes (parcours complet de prise en charge de la victime pluridisciplinaire et qui s'inscrit dans la durée = procédure d'accueil, d'accompagnement des victimes, parcours d'accès aux droits et au parcours de soutien santé, accompagnement dans le parcours pénal, etc.)

2- CRITERES DE SELECTION

Les projets seront sélectionnés selon les critères suivants :

- la conformité à l'un des objectifs listés supra ;
- un exposé de la méthodologie envisagée ainsi que des compétences professionnelles mobilisées ;
- les moyens de réalisation du ou des projets et des cofinancements envisagés ;
- les délais de réalisation et les livrables afférents à la réalisation ;
- les indicateurs de résultats et de mesure de réussite.

3- LE PROCESSUS DE SELECTION

Le dépôt des dossiers de demande s'effectue en ligne à l'adresse suivantes : aap-miviludes@interieur.gouv.fr avec comme objet « candidature AAP 2021 » et le nom de la structure.

Le dossier déposé doit comporter :

- la fiche synthétique de présentation du projet,
- un document détaillé de présentation du projet avec les indicateurs de suivi et d'évaluation des publics ciblés et des actions,
- un budget prévisionnel et un plan de financement détaillé du projet,
- un budget prévisionnel et un plan de financement de la structure,
- le RIB (BIC + IBAN) du porteur de projet,
- la demande sous forme impérative du CERFA dûment complété (cf. décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016),
- les statuts et la liste des personnes chargées de l'administration ou de la direction déclarés,
- la délégation de signature du porteur de projet.

S'agissant des associations, le dossier devra en outre comporter :

- l'avis de situation au répertoire SIRENE,
- les états financiers (compte de résultat et bilan) présentés (et/ou validés) à la dernière assemblée générale,

- les statuts et la liste des personnes chargées de l'administration ou de la direction déclarés,
- le rapport du commissaire au compte si l'association est soumise à certaines obligations comptables.

4- Les modalités de candidature

Les structures intéressées par le dépôt d'une candidature à cet appel à projets doivent impérativement s'adresser à la Miviludes.

- Sélection des candidatures

La Miviludes procédera à l'instruction et à la sélection des projets et proposera le montant de la subvention allouée pour chaque dossier retenu. La Miviludes s'assure notamment du respect des objectifs et des critères d'éligibilité précédemment cités. La décision d'attribution sera prise par le Secrétaire général du CIPDR.

- Engagement des lauréats

Les lauréats s'engagent à mettre en œuvre leur projet dans le courant de l'année 2021.

- Calendrier

Lancement de l'appel à projets : 20 mai 2021

Dépôt des candidatures à l'adresse mail suivante : aap-miviludes@interieur.gouv.fr
pour le 20 juin 2021 dernier délai

Commission nationale d'attribution de la Miviludes : entre le 21 juin et 7 juillet

Notification des résultats de l'appel à projets aux lauréats : à compter du 8 juillet 2021

Annexe n° 3. : Appel à projet « Fonds Marianne » (2021)

Sous l'égide de la Ministre déléguée auprès du Ministre de l'Intérieur, chargée de la Citoyenneté, le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) lance pour 2021 un **appel à projets doté d'une enveloppe de 2,5 millions d'euros pour promouvoir les valeurs républicaines et combattre les discours séparatistes : le « Fonds MARIANNE »**.

Dans un contexte où prospèrent, notamment sur les réseaux sociaux, des discours de haine, divisant les Français, les valeurs républicaines sont durement mises à l'épreuve.

Liberté de conscience et d'expression, égalité de tous les citoyens et de toutes les citoyennes sans distinction d'origine, de race ou de religion, fraternité, laïcité doivent plus que jamais être défendues.

C'est pourquoi le Ministère de l'Intérieur lance cet appel à projets national – Fonds MARIANNE », qui accompagnera ceux lancés par les préfets dans les territoires pour soutenir les initiatives locales.

1. Critères d'éligibilité

Cet appel à projets a pour but de soutenir des **actions en ligne**, à portée **nationale**, destinées aux jeunes de **12 à 25 ans exposés aux idéologies séparatistes** qui fracturent la cohésion nationale et abiment la citoyenneté.

Cet appel à projets s'adresse aux structures constituées de professionnels et/ou de bénévoles, de type associatif ou non. Peuvent donc notamment candidater les associations loi 1901, les établissements culturels, ainsi que les établissements scolaires et universitaires, pourvu que le projet proposé soit d'envergure nationale ou touche un grand nombre de territoires

Sont éligibles des projets qui visent notamment à la réalisation de l'un ou plusieurs de ces objectifs :

- **Riposter à la propagande séparatiste ainsi qu'aux discours complotistes en ligne, en particulier sur les réseaux sociaux ;**
- **Défendre les valeurs républicaines de liberté, de conscience et d'expression, d'égalité, entre tous les hommes et entre toutes les femmes, de fraternité et de laïcité qui sont le ciment de la concorde et de la cohésion nationales.**

2. Critères de sélection

Les projets seront sélectionnés selon les critères suivants :

- La conformité à au moins un des deux objectifs de l'appel à projet ;
- La qualité des actions proposées ;
- La rapidité de sa mise en place : son exécution devra intervenir au plus tard dans un délai de 45 jours après son attribution ;
- La pérennité de l'action : une attention particulière sera portée aux projets réunissant des cofinancements favorisant la pérennité des projets au-delà de 2021 ;

- L'évaluation des actions : les actions proposées devront comprendre un volet évaluation, tant sur le plan quantitatif (nombre de jeunes touchés, temps passé sur les campagnes produites, partages, likes, etc.) que qualitatif (résultat atteint au regard des objectifs fixés).

3. Processus de sélection

Le dépôt des dossiers de demande s'effectue en ligne à l'adresse suivante : XXX

Le dossier déposé doit comporter :

- La fiche synthétique de présentation du projet
- Un document détaillé de présentation du projet avec les indicateurs de suivi et d'évaluation des publics ciblés et des actions
- Un budget prévisionnel et un plan de financement détaillés du projet
- Un budget prévisionnel et un plan de financement de la structure

Pour les associations :

- L'avis de situation au répertoire SIRENE
- Les états financiers (Compte de résultat et bilan) présentés (et/ou validés) à la dernière assemblée générale
- Les statuts et la liste des personnes chargées de l'administration ou de la direction déclarés

4. Modalités de candidature

Les structures intéressées par le dépôt d'une candidature à cet appel à projets doivent impérativement prendre contact avec le CIPDR.

Sélection des candidatures

Le CIPDR procèdera à l'instruction et à la sélection des projets et décidera du montant de la subvention allouée pour chaque dossier retenu. Le CIPDR s'assure notamment du respect des objectifs et des critères d'éligibilité précédemment cités.

Engagement des lauréats

Les lauréats s'engagent à mettre en œuvre leur projet dans le courant de l'année 2021 et à respecter les valeurs de la République.

Calendrier

Lancement de l'appel à projets : **20 avril 2021**

Dépôts des candidatures à l'adresse/via le lien XXX : entre le 20 avril et le 10 mai

Commission nationale d'attribution du CIPDR : entre le 11 et le 31 mai

Notification des résultats de l'appel à projets aux lauréats : à partir du 1^{er} juin

**Annexe n° 4. : Convention type d’attribution de subvention FIPD (programme
radicalisation)**



Fonds interministériel de prévention de la délinquance

Le Secrétaire général du CIPDR,

Date de notification :

Référence de votre dossier à rappeler dans toute correspondance :
xxx/FIPD/Radicalisationxxx

Projet :xxx

**Subvention : xxx € au titre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance
année xxx**

CONVENTION D’ATTRIBUTION DE SUBVENTION

« Programme R »

Entre

**L’Etat, Ministère de l’intérieur et des outre-mer, Secrétariat général du Comité
interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (« le SG-CIPDR »),
représenté par le Secrétaire Général, Préfet, xxxx et désigné sous le terme « le SG-
CIPDR » d’une part**

Et

**L’Association xxx - régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège social est xxx, représentée
par Monsieur /Madame xxx – président(e) , et désignée ci-dessous comme « l’Association »
d’autre part,**

N° SIRET : xxxx

Il est convenu ce qui suit :

PREAMBULE

Vu la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 ;

Vu la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, notamment ses articles 10 et 10-1 ;

Vu la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et notamment son article 5 ;

Vu le décret n°2019-1259 du 28 novembre 2019 modifiant le code de la sécurité intérieure et relatif au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance ;

Vu l'arrêté du 3 avril 2018 fixant le cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation en application de l'article 6 de la loi du 30 octobre 2017 ;

Vu le décret no 2022-1066 du 29 juillet 2022 relatif aux attributions de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la citoyenneté ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 132-4-1 du code de la sécurité intérieure « *Le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance finance les actions de prévention de la délinquance et les actions de prévention de la radicalisation mises en œuvre dans le cadre des plans définis à l'article L. 132-6 et des contrats locaux de sécurité* »

Considérant que le SG-CIPDR est chargé de mettre en œuvre les politiques publiques visant à contribuer à la prévention de la délinquance et à la prévention de la radicalisation ;

Considérant que le projet ci-après présenté par l'Association participe de ces politiques ;

Considérant que le projet initié et conçu par est conforme à son objet statutaire et à l'arrêté du 3 avril 2018 fixant le cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation en application de l'article 6 de la loi du 30 octobre 2017.

ARTICLE 1 - OBJET DE LA CONVENTION

Par la présente convention, l'Association xxx s'engage à son initiative et sous sa responsabilité, à mettre en œuvre le projet défini dans sa demande de subvention, qui constitue **l'annexe I** de la présente convention.

ARTICLE 2 - DUREE DE LA CONVENTION

La convention est conclue au titre des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ouverts en loi de finances initiale pour l'année xxx.

L'action financée par le FIPD devra être achevée au **xxx**. Les dépenses éligibles du projet financé par le FIPD sont comprises entre le xxx et le xxx. Toute dépense – présentée au SG-CIPDR – n'entrant pas dans cette période ne sera prise pas en compte.

L'action doit être engagée dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de celle-ci.

En cas de non-réalisation dans ce délai, le SG-CIPDR se réserve le droit de demander le remboursement de tout ou partie de la subvention.

Durant cette période, l'Association s'engage à notifier au SG-CIPDR tout retard pris dans l'exécution, toute modification des conditions d'exécution, de ses statuts ou de ses coordonnées bancaires.

ARTICLE 3 - MONTANT DE LA SUBVENTION

Le SG-CIPDR attribue une subvention d'un montant de **xxx euros** conformément au budget prévisionnel figurant dans la demande de subvention à hauteur de xxx euros (qui constitue **l'annexe II** à la présente convention).

Ainsi, le taux de financement du FIPD pour cette action s'élève à **88 %**⁷⁶.

Les contributions financières du SG-CIPDR ne sont applicables que sous réserve des trois conditions suivantes :

- l'inscription des crédits de paiement en loi de finances pour l'État ;

⁷⁶ Rapport entre le montant de la subvention FIPD et le coût total estimé du projet dans le Budget initial (cf. CERFA).

- le respect par le bénéficiaire des obligations mentionnées dans la convention et ses annexes ;
- le montant de la contribution n'excède pas le coût du projet.

La subvention versée au titre du FIPD ne peut financer que 10 % des charges de fonctionnement administratif courant dans la limite de 5 000 euros.

Les acomptes successifs de la subvention versée au titre du FIPD constituant une avance de trésorerie ou un fonds de roulement pour l'Association, cette dernière s'interdit l'utilisation d'une cession de créance professionnelle (Dailly) de sa subvention.

ARTICLE 4 - MODALITES DE VERSEMENT

La subvention sera versée selon les modalités suivantes :

- 75 % dès notification de l'acte attributif soit xxx €,
- puis les 25 % restants, soit xxx €, dès production par le porteur de projet d'une attestation certifiant qu'il a engagé des dépenses à hauteur d'au moins 60 % du budget initial (soit xxx €) accompagné de l'état récapitulatif des dépenses à la date de l'attestation ;

Cette dépense est imputée sur les crédits ouverts sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la manière suivante :

- Centre Financier :
- Centre de coût :
- Domaine fonctionnel :
- Code d'activité :
- Axe Ministériel :

Les versements seront effectués sur le compte de l'association selon les procédures comptables en vigueur.

Banque : xxx

RIB : xxx

L'ordonnateur de la dépense est le SG-CIPDR.

Le comptable assignataire chargé des paiements est le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de l'intérieur.

Le SG-CIPDR est chargé de l'exécution de la présente convention.

La conclusion éventuelle d'une nouvelle convention est subordonnée à la réalisation de l'évaluation prévue à l'article 9 ; aucun versement ne sera effectué tant que toutes les actions des années antérieures terminées au jour de la mise en paiement de la présente subvention, ne sont pas justifiées.

Tout changement de coordonnées bancaires devra être notifié au SG-CIPDR.

ARTICLE 5 - JUSTIFICATIFS

La demande de versement du solde ne sera étudiée que sur production des pièces justificatives à adresser par voie électronique ou par voie postale à la SG-CIPDR reprenant :

- l'attestation sur l'honneur du porteur de projet ;
- un état récapitulatif des dépenses à date.

Cet état récapitulatif devra être certifié et signé par la personne habilitée à représenter l'Association, et le cas échéant, par l'expert comptable ou le commissaire aux comptes.

En cas de demandes par le SG-CIPDR, les pièces justificatives de dépenses peuvent être présentées sous forme de photocopies ou de duplicata par l'Association et doivent mentionner les références et les dates des ordres de paiement.

L'Association s'engage à conserver les originaux des pièces justificatives à disposition du SG-CIPDR et à lui en fournir un duplicata si celui-ci en fait la demande.

Le SG-CIPDR peut, en outre, demander à l'Association tout autre document prouvant la réalité de l'action financée.

Avant toute nouvelle demande de subvention et au plus tard dans les 6 mois qui suivent la date d'achèvement qui figure à l'article 2 de la présente convention, l'Association fournit les documents ci-après :

- **le compte rendu financier** conforme à l'arrêté du 11 octobre 2006 pris en application de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁷⁷. Ce document est accompagné d'un compte-rendu quantitatif et qualitatif du projet. Ces documents sont signés par la personne habilitée à représenter l'association, et le cas échéant, par son expert comptable ou son commissaire aux comptes ;

⁷⁷ Cerfa n°15059*6

- **les états financiers** ou, le cas échéant, **les comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes** prévus par l'article L.612-4 du code de commerce ou la référence de leur publication au *Journal officiel* ;
- **le rapport d'activité annuel.**

Ces documents sont transmis au SG-CIPDR par voie papier ou par voie dématérialisée.

ARTICLE 6 - AUTRES ENGAGEMENTS

Tout au long du projet, l'association s'engage à notifier au SG-CIPDR tout cas d'inexécution, toute modification des conditions d'exécution ou de retard dans la mise en œuvre de la présente convention. Le bénéficiaire s'engage à informer le SG-CIPDR sans délai par lettre recommandée avec accusé de réception.

L'association s'engage à informer sans délai le SG-CIPDR de toute nouvelle déclaration inscrite au registre national des associations⁷⁸, toute modification de ses statuts et toute nouvelle domiciliation bancaire. Elle lui en fournit une copie.

L'association s'engage à mettre en place un outil de suivi analytique lui permettant d'enregistrer précisément les recettes et les dépenses directes et indirectes de l'action, payées ou restant à payer (c'est-à-dire engagées). Cet outil de suivi analytique permettra de rendre compte à tout moment de l'utilisation de la subvention du SG-CIPDR.

Dans le cadre du renforcement de sa politique de suivi des actions de prévention de la délinquance, le SG-CIPDR peut mandater à ses frais un évaluateur externe pour évaluer l'action ou les actions de prévention objet de la présente convention. Cette évaluation vient en complément de l'évaluation interne menée par l'Association. A cet effet, le SG-CIPDR s'engage à informer, au préalable, l'association des actions qui seront évaluées.

ARTICLE 7 – SANCTIONS

En cas de non réalisation dans le délai indiqué au second alinéa de l'article 2 de la présente convention, le SG-CIPDR se réserve le droit de demander le remboursement de tout ou partie de la subvention.

En cas de non-présentation des pièces justificatives de dépenses mentionnées à l'article 5, d'inexécution partielle ou totale, de sous-consommation de l'enveloppe de crédits notifiée,

⁷⁸ Adaptation au droit local : « ou communique les modifications déclarées au tribunal d'instance pour les associations relevant du droit civil local »

de modification substantielle du projet, et en cas de retard des conditions d'exécution de la convention par l'Association sans l'accord écrit du SG-CIPDR, celui-ci peut respectivement ordonner le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées au titre de la présente convention conformément à l'article 43-IV de la loi n°96-314 du 12 avril 1996, la suspension de la subvention ou la diminution de son montant, après examen des justificatifs présentés par l'Association et avoir entendu ses représentants.

Tout refus de communication ou toute communication tardive du compte-rendu financier mentionné à l'article 5 entraîne la suppression de la subvention. Tout refus de communication des comptes entraîne également la suppression de la subvention conformément à l'article 14 du décret-loi du 2 mai 1938.

Le SG-CIPDR informe l'Association de ces décisions par lettre recommandée avec accusé de réception.

ARTICLE 8 - CONTROLES DE L'ADMINISTRATION

Pendant et au terme de la présente convention, un contrôle sur pièces et sur place peut être réalisé par le SG-CIPDR. L'Association s'engage à faciliter l'accès à toutes pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile dans le cadre de ce contrôle conformément au décret du 25 juin 1934 relatif aux subventions aux sociétés privées. Le refus de leur communication entraîne la suppression de la subvention conformément à l'article 14 du décret-loi du 2 mai 1938.

Le SG-CIPDR contrôle à l'issue de la convention que la contribution financière n'excède pas le coût de la mise en œuvre du projet. Conformément à l'article 43-IV de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, lorsque la bonne foi de l'association n'est pas mise en cause, le SG-CIPDR peut exiger le remboursement de la partie de la subvention supérieure aux coûts éligibles du projet augmentés d'un excédent raisonnable ou la déduire du montant de la nouvelle subvention en cas de renouvellement.

ARTICLE 9 – RENOUELEMENT ET EVALUATION

La conclusion éventuelle d'une nouvelle convention est subordonnée à la production des justificatifs mentionnés à l'article 5 et aux contrôles prévus à l'article 8 de la présente convention et à réalisation d'une évaluation contradictoire avec le SG-CIPDR des conditions de réalisation de la convention conformément aux modalités d'évaluations prévues en **annexe III**.

Dans le cadre d'une demande de renouvellement, l'Association s'engage à fournir, au moins trois mois avant le terme de la convention, un bilan d'ensemble, qualitatif et quantitatif, de la mise en œuvre du projet dans les conditions précisées en **annexe II** de la présente convention.

ARTICLE 10 – AVENANT

La présente convention ne peut être modifiée que par voie d'avenant. Les avenants ultérieurs feront partie de la présente convention et seront soumis à l'ensemble des dispositions non contraires qui la régissent. La demande de modification de la présente convention est réalisée en la forme d'une lettre recommandée avec accusé de réception précisant l'objet de la modification, sa cause et toutes les conséquences qu'elle emporte. Dans un délai de deux mois suivant l'envoi de cette demande, l'autre partie peut y faire droit par lettre recommandée avec accusé de réception.

ARTICLE 11 – ANNEXES

Les annexes I, II et III font partie intégrante de la présente convention.

ARTICLE 12 – RESILIATION

En cas de non respect par l'une des parties de l'une de ses obligations résultant de la présente convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit par l'autre partie, sans préjudice de tous autres droits qu'elle pourrait faire valoir, à l'expiration d'un délai de deux mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception valant mise en demeure de se conformer aux obligations contractuelles et restée infructueuse.

En cas de litiges, le tribunal compétent est le tribunal administratif de Paris.

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA PRÉVENTION DE LA
DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION

Fait à Paris en deux exemplaires originaux,

Le xxxx

Pour l'Association,

***(Merci de parapher chaque page
– annexes comprises - de faire précéder
ci-dessous de la mention « Lu et
approuvé » et d'apposer
la signature avec le tampon officiel
de l'Association)***

Pour la secrétaire d'État auprès du
ministre de l'intérieur et des outre-mer,
chargée de la citoyenneté
et par délégation,

Pour le Président,

Le
Préfet,
Secrétaire général du
CIPDR
xxxx

ANNEXE I : CERFA (description du projet)
ANNEXE II : CERFA (budget de l'action)

Projet n°

6. Budget⁵ du projet
Année 20... ou exercice du au

Budget supplémentaire -
projet pluriannuel

Suppression du budget -
projet pluriannuel

CHARGES	Montant	PRODUITS	Montant
CHARGES DIRECTES		RESSOURCES DIRECTES	
60 - Achats	0	70 - Vente de produits finis, de marchandises, prestations de services	
Achats matières et fournitures		73 - Dotations et produits de tarification	
Autres fournitures		74 - Subventions d'exploitation⁶	0
		Etat : préciser le(s) ministère(s), directions ou services déconcentrés sollicités cf. 1ère page	
61 - Services extérieurs	0		
Locations			
Entretien et réparation			
Assurance		Conseil-s Régional(aux) :	
Documentation			
62 - Autres services extérieurs	0	Conseil-s Départemental (aux) :	
Rémunérations intermédiaires et honoraires			
Publicité, publication			
Déplacements, missions		Communes, communautés de communes ou d'agglomérations :	
Services bancaires, autres			
63 - Impôts et taxes	0		
Impôts et taxes sur rémunération			
Autres impôts et taxes		Organismes sociaux (CAF, etc. détailler) :	
64 - Charges de personnel	0	Fonds européens (FSE, FEDER, etc.)	
Rémunération des personnels		L'agence de services et de paiement (emplois aidés)	
Charges sociales		Aides privées (fondation)	
Autres charges de personnel		Autres établissements publics	
65 - Autres charges de gestion courante		75 - Autres produits de gestion courante	0
		756. Cotisations	
		758. Dons manuels - Mécénat	
66 - Charges financières		76 - Produits financiers	
67 - Charges exceptionnelles		77 - Produits exceptionnels	
68 - Dotations aux amortissements, provisions et engagements à réaliser sur ressources affectées		78 - Reprises sur amortissements et provisions	
69 - Impôt sur les bénéfices (IS); Participation des salariés		79 - Transfert de charges	
CHARGES INDIRECTES REPARTIES AFFECTÉES AU PROJET		RESSOURCES PROPRES AFFECTÉES AU PROJET	
Charges fixes de fonctionnement			
Frais financiers			
Autres			
TOTAL DES CHARGES	0	TOTAL DES PRODUITS	0
Excédent prévisionnel (bénéfice)		Insuffisance prévisionnelle (déficit)	
CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE⁷			
86 - Emplois des contributions volontaires en nature		87 - Contributions volontaires en nature	
860 - Secours en nature		870 - Bénévolat	
861 - Mise à disposition gratuite de biens et services		871 - Prestations en nature	
862 - Prestations			
864 - Personnel bénévole		875 - Dons en nature	
TOTAL	0	TOTAL	0
La subvention sollicitée de €, objet de la présente demande représente % du total des produits du projet (montant sollicité/total du budget) x 100.			

⁵ Ne pas indiquer les centimes d'euros.
⁶ L'attention du demandeur est appelée sur le fait que les indications sur les financements demandés auprès d'autres financeurs publics valent déclaration sur l'honneur et tiennent lieu de justificatifs.
⁷ Voir explications et conditions d'utilisation dans la notice.

Mars 2017 - Page 7 sur 9

ANNEXE III : MODALITÉS DE L'ÉVALUATION ET INDICATEURS

assorties des justificatifs nécessaires. L'administration informe l'association de ses conclusions finales par lettre recommandée avec accusé de réception après avoir préalablement entendu ses représentants ».