

3

Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus

PRÉSENTATION

Le service civique est né en 2010 avec l'objectif de renforcer la cohésion sociale, en offrant à tout volontaire Français de 16 à 25 ans la possibilité de s'engager dans un projet collectif d'intérêt général. Dans une insertion au rapport public annuel de 2014¹²⁴, la Cour des comptes a qualifié les premiers résultats d'encourageants en appelant à maîtriser certains risques. À cette époque, 35 000 jeunes étaient accueillis par ce dispositif.

Le Gouvernement a décidé d'accélérer la montée en puissance du service civique, qui atteindrait fin 2017 un effectif d'environ 135 000 jeunes (pour un objectif à terme de 150 000 jeunes) et une dépense estimée à 488 M€ (contre 134 M€ en 2014).

La Cour a examiné les suites données à ses recommandations en s'inscrivant dans le contexte nouveau du quadruplement du nombre de volontaires.

Une hausse rapide des effectifs du service civique a été obtenue par une mobilisation soutenue de l'administration d'État (I). Une fois ce résultat acquis, la pérennisation du dispositif appelle une réflexion sur les composantes de son coût (II) et l'évaluation de ses performances (III).

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume 1. Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser, p. 209-248. La Documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Qu'est-ce que le service civique ?

- Un dispositif ouvert à tous les jeunes volontaires de 16 à 25 ans (30 ans pour les jeunes en situation de handicap) ;
- Un engagement de 6 à 12 mois, à raison d'une présence hebdomadaire de 24 h au minimum ;
- Une mission d'intérêt général dans un des neuf domaines d'intervention reconnus prioritaires, définie par la structure d'accueil (organisme à but non lucratif ou personne morale de droit public agréé par l'agence) et validée par l'agence ;
- Un tuteur dans la structure d'accueil, qui peut recevoir une formation organisée par l'ASC ;
- Une formation civique et citoyenne obligatoire d'au moins deux jours ;
- Une indemnité mensuelle variant entre 580,55 € et 688,22 € depuis le 1^{er} février 2017, composée d'une indemnité prise en charge par l'État (472,97 €), d'un soutien complémentaire en nature ou en argent (107,58 €) pris en charge par la structure d'accueil et d'un complément de bourse (107,60 €) dans certains cas ;
- Un régime complet d'assurance sociale pris en charge par l'État.

I - Une montée en charge réussie

A - Un quadruplement des effectifs correctement piloté

1 - L'accélération de la montée en puissance à partir de 2015

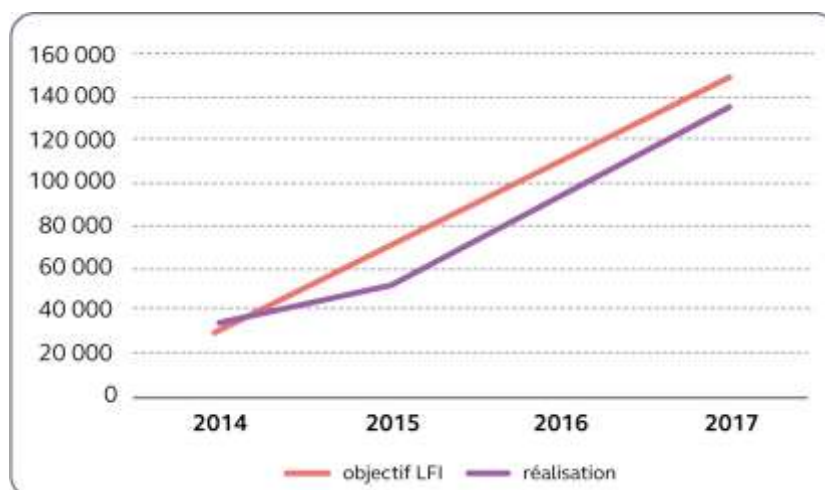
Le dispositif atteint en 2013 et 2014 35 000 volontaires¹²⁵. Les attentats perpétrés à Paris en janvier 2015 ravivent le débat sur la transmission des valeurs républicaines au sein de la jeunesse et conduisent les pouvoirs publics à se prononcer en faveur d'un service civique

¹²⁵ Il existe deux modalités de décompte : le nombre de contrats signés au cours d'une année (flux annuel de recrutements) et le nombre de volontaires en mission au cours de l'année (stock), qui inclut des jeunes ayant commencé en n-1 et achevant leur service au cours de l'année n et des volontaires ayant commencé en n et dont la mission s'achèvera soit dans la même année soit l'année suivante.

« universel », c'est-à-dire ouvert à tout jeune qui se déclarerait volontaire et remplirait les conditions d'âge. Le Haut-commissariat à l'engagement civique, confié au président de l'Agence du service civique, est créé par décret du 11 avril 2016.

Des objectifs ambitieux sont fixés à l'Agence : l'effectif sur un an doit atteindre 110 000 volontaires en 2016 et 150 000 en 2017. Cette exigence s'accompagne d'un appui apporté à l'agence par les plus hautes autorités de l'État, assorti d'actions symboliques (participation de volontaires au défilé du 14 juillet 2015, association d'une promotion de l'ENA).

Graphique n° 1 : évolution du nombre de volontaires (stock)



Source : Agence du service civique¹²⁶

2 - Le maintien d'une structure de pilotage légère

La forme juridique du groupement d'intérêt public (GIP) retenue à l'origine pour l'agence a été conservée lors du renouvellement de ses statuts en 2016, en rendant cependant sa durée de vie illimitée et en réduisant ses membres à l'État (90 % des voix) et à l'association France Volontaires (10 %). Les moyens de fonctionnement de l'ASC n'ont

¹²⁶ Les données pour 2017 sont en estimation (octobre 2017).

pratiquement pas été accrus : l'équipe de l'ordre de trente personnes qui pilote le dispositif a été seulement réorganisée, et l'adjonction d'une mission supplémentaire entraînant l'arrivée de nouveaux agents¹²⁷ a conduit à la création d'un secrétariat général.

Qu'il s'agisse des actions en direction des structures d'accueil ou de l'information des jeunes, les équipes de l'ASC ont su s'adapter pour organiser la croissance rapide du nombre de volontaires. Elles ont multiplié les partenariats à l'intérieur et en dehors du mouvement associatif et ont diversifié les modalités de pilotage. Outre la production régulière de circulaires et notes à l'usage des délégués territoriaux et des structures d'accueil, elles ont forgé de nouveaux outils opérationnels (guides, plaquettes, stages de formation des tuteurs, vidéos pédagogiques, etc.) et organisé leur diffusion numérique à grande échelle.

3 - Des services déconcentrés de l'État très sollicités

Alors que les préfets de région sont les délégués territoriaux de l'ASC depuis l'origine, l'agence a aussi mobilisé l'échelon départemental de l'État. Le décret du 9 janvier 2016 a autorisé les préfets de département à signer certains agréments de service civique et la loi du 27 janvier 2017 dite égalité et citoyenneté leur a confié l'animation du dispositif.

Les préfets s'appuient sur les services du ministère de la Jeunesse et des Sports qui doivent concilier la montée en charge du service civique avec leurs autres missions. Cette situation, qui a mis ces services sous tension, a nécessité des moyens supplémentaires, soit 50 ETPT obtenus en 2017. De son côté, l'Agence a organisé en son sein un pôle d'animation régionale en 2015 et a conçu un plan d'accompagnement des services territoriaux au deuxième semestre 2016.

Si ces transformations progressives ont été efficaces, elles doivent être enrichies, maintenant que les cibles en effectifs sont respectées, par deux processus : un traitement de l'information à visée managériale et une plus grande transparence au profit des services locaux, notamment sur l'entrée dans le dispositif de structures locales par l'intermédiaire des grandes associations nationales, têtes de réseau.

¹²⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'ASC met en œuvre le volet Jeunesse du programme Erasmus+, précédemment assuré par 42 agents de l'Institut national jeunesse et éducation populaire (INJEP) qui ont rejoint l'ASC.

B - Un secteur public inégalement mobilisé pour l'accueil des volontaires

Pour atteindre ses objectifs, l'agence a adopté une stratégie de développement de l'offre de missions selon trois axes : accroître l'accueil proposé par les grands partenaires associatifs, mobiliser les ministères, renforcer l'offre des collectivités territoriales. Ces initiatives ont connu un succès inégal, les administrations d'État ayant été en première ligne.

1 - La forte implication de l'administration de l'État

Le secteur public n'a longtemps représenté qu'une part modeste des missions de service civique. En 2014, il accueillait 12 % de volontaires (4 % dans les établissements publics, 6 % dans les collectivités et 2 % dans les services de l'État). À la même date, le monde associatif représentait 85 % des organismes d'accueil et recevait 87 % des volontaires.

La mobilisation des administrations d'État, suscitée par un comité interministériel de pilotage créé en mars 2015, présidé par le directeur de l'ASC, a été formalisée par des « grands programmes ministériels ». Il s'agit soit de conventions cadres fixant le volume d'intervention du ministère, incluant les opérateurs et autres établissements sous tutelle, soit d'agrèments pour accueillir des volontaires dans les services. Chaque département ministériel a désigné des référents.

Ces engagements ont eu des effets importants et rapides : plus de 15 000 nouvelles missions ont été agréées en 2015 et le double en 2016. Les volontaires accueillis au titre de ces grands programmes sont passés de 10 540 en 2015 à 23 093 en 2016¹²⁸. Le ministère de l'Éducation nationale est devenu dès 2015 le premier contributeur du dispositif : il a mis en place une organisation spécifique dans les rectorats et offert 5 000 places à la rentrée scolaire 2015, 10 000 à la suivante (il envisagerait en 2018 d'en accueillir 20 000).

Compte tenu de l'intensité des efforts demandés aux ministères, les modalités de droit commun ont été aménagées : le pilotage de leurs missions échappe au comité stratégique de l'ASC et certaines contraintes qui pèsent sur les autres organismes d'accueil ont été allégées, notamment

¹²⁸ Alors que le stock augmente de 17 504 entre 2014 et 2015 et de 39 396 entre 2015 et 2016.

en termes de contrôle. La période de montée en charge étant achevée, il conviendrait de revoir ces particularités.

2 - D'autres services publics moins investis

Le secteur public n'a pas réagi de manière uniforme à la sollicitation des pouvoirs publics. Si le ministère de l'Intérieur, Pôle emploi et les fédérations sportives ont reçu plus de 2 000 volontaires en 2016 dans le cadre des grands programmes, d'autres, tels le ministère de la Défense et ceux chargés de l'écologie et du logement n'ont qu'entrouvert la porte de leurs services ou de leurs établissements.

Dans les secteurs sanitaire et médico-social, l'offre de missions reste très inférieure aux possibilités et aux attentes des jeunes prêts à s'engager. En 2016, l'agence a cherché à intensifier le flux de volontaires, en partenariat avec le ministère chargé de la santé.

Le secteur public local reste en retrait : bien que l'agence ait noué des liens avec les associations d'élus locaux (à la notable exception de l'assemblée des départements de France) et avec le Centre national de la fonction publique territoriale, une dizaine seulement de collectivités proposaient plus de cent missions en 2016. La part du secteur public local stagne autour de 6 %.

II - Un financement entièrement supporté par l'État

Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour relevait que l'État assumait intégralement le coût du service civique. Elle avait recommandé de mener une double réflexion : diversifier les sources de financement et abaisser le coût unitaire des contrats. Force est de constater que cette réflexion n'a pas été engagée.

A - Une dépense budgétaire croissante et mal évaluée

Le financement du dispositif repose uniquement sur une subvention pour charge de service public inscrite au programme 163 *Jeunesse et vie*

associative du budget de l'État, qui couvre selon les années 95 à 99 % des dépenses¹²⁹. Au cours de la période 2013-2017, celle-ci a été presque triplée, passant de 134 M€ à 390 M€ (LFI 2017).

La recommandation de la Cour en 2014 visant à diversifier les sources de financement, n'a pratiquement pas été suivie d'effet.

Un seul exemple, d'ampleur très limitée, peut être cité : le « service civique des sapeurs-pompiers » institué par la loi du 27 janvier 2017 « Égalité et citoyenneté », dont les services départementaux d'incendie et de secours financent les deux premiers mois.

Une autre voie réside dans la mobilisation de fonds privés, préconisée par le rapport sur l'avenir du service civique de juillet 2014¹³⁰, qui avait suggéré que des programmes spécifiques soient financés en partenariat avec des organismes d'accueil associatif ou des entreprises. Ces possibilités n'ont pas été exploitées, sinon à une échelle anecdotique. Le recours au mécénat doit être, à l'avenir, un objectif majeur afin d'enclencher une diversification des financements.

Depuis la montée en puissance du service civique, sa programmation budgétaire manque de réalisme. Après une sous-consommation des crédits en 2015, les crédits votés en 2016 ont été délibérément sous-estimés par rapport aux besoins pour remplir les objectifs en effectifs, l'État s'engageant à inscrire des ressources complémentaires au fur et à mesure, par budget rectificatif. Or les crédits supplémentaires se sont à nouveau révélés trop importants en fin d'année et une partie a été annulée en fin d'exercice.

En 2017, alors que la subvention initiale s'élevait à 390 M€, l'Agence estimait que l'atteinte des objectifs nécessiterait 136 M€ de plus. Comme les autres années, des crédits complémentaires ont été alloués en cours d'exercice mais leur montant définitif devrait s'établir à 98 M€ car le nombre de jeunes en service civique en 2017 atteindrait 135 000 contre 150 000 théoriquement prévus.

Cette gestion infra-annuelle, au demeurant mal maîtrisée, n'est pas satisfaisante : elle n'est qu'un palliatif à un financement initial du dispositif qui n'est pas à la hauteur des objectifs politiques pris chaque année. Si le niveau

¹²⁹ Le reliquat correspond à des financements annexes provenant de l'État, tels que la prise en charge des dépenses de communication.

¹³⁰ Cf. *Liberté, égalité, citoyenneté : un Service civique pour tous*, Rapport sur l'avenir du service civique, remis par M. François Chérèque, président de l'Agence du service civique à la ministre des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, juillet 2014.

des effectifs de volontaires devait se stabiliser au plafond fixé, la prévision budgétaire devrait tenir compte de cette orientation politique pérenne.

Pour satisfaire l'exigence d'une cible de 150 000 jeunes, fixée aujourd'hui, le montant de la subvention pour charges de service public serait de 534 M€ (selon les calculs de l'ASC, confirmés par la Cour). Un tel montant, qui équivaut à un quadruplement des crédits budgétaires en cinq années pour le service civique, devrait être inscrit chaque année au budget de l'État, dans le cas où ce volume serait seulement maintenu. Or si le projet de loi de finances pour 2018 confirme la cible, il n'y associe que 447 M€ de crédits.

Par ailleurs la subvention versée à l'ASC représente en 2017 près de 82 % des crédits du programme 163 *Jeunesse et vie associative* (83 % en prévision 2018) qui ont eux-mêmes progressé de plus de 77 % (croissance portée à 90 % pour 2018) sous l'effet de la montée en puissance du dispositif. C'est donc une reconfiguration de l'ensemble de ce programme budgétaire qui est en débat, selon les objectifs d'effectifs de volontaires à atteindre dans les prochaines années.

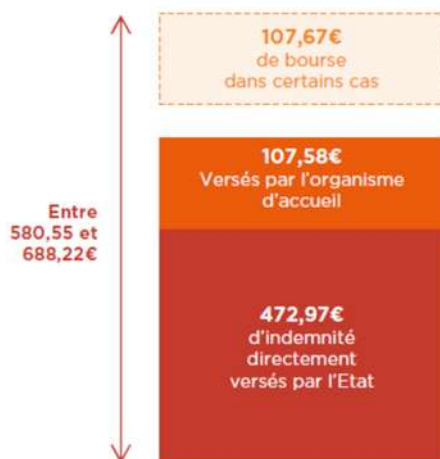
B - Un coût unitaire inchangé

La charge budgétaire en forte progression impose, comme la Cour l'évoquait déjà, de s'interroger sur les composantes du coût du service civique, les pistes d'économies n'ayant été jusqu'à présent pas explorées.

1 - Une indemnisation uniforme en dépit des différences de situations individuelles

L'engagement de service civique ouvre droit à une indemnité de base financée par l'État, indépendante de la durée hebdomadaire de la mission et à une majoration (dite bourse) selon la situation sociale du jeune. Par ailleurs, les organismes d'accueil doivent servir aux volontaires une prestation complémentaire en nature (allocation de titres repas, accès à la cantine, remboursements de frais, etc.) ou en numéraire. Ces trois indemnités étant indexées sur l'indice de la fonction publique, leur montant a bénéficié de la revalorisation du point d'indice.

Graphique n° 2 : indemnités mensuelles versées au volontaire en service civique au 1er février 2017



Source : Agence du service civique

L'État prend également en charge la protection sociale intégrale (maladie, maternité, invalidité et accident du travail) des volontaires. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a aligné le service civique sur le régime de droit commun. Cette simplification a entraîné une diminution de 18 % du coût mensuel d'un volontaire, le coût « chargé » du mois/jeune passant de 1 000 € à environ 800 €. Depuis 2014 et ce changement indépendant du mode de gestion du dispositif, ce coût unitaire a très peu évolué. Les variations sont dues à d'infimes modifications, ou du dispositif ou du profil des volontaires (plus ou moins de boursiers par exemple).

Tableau n° 1 : coût du mois jeune (en €)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------|------|------|------|------|
| Coût du mois jeune | 819 | 808 | 793 | 796 |

Source : Agence du service civique

Aucune modification des modalités d'indemnisation n'est intervenue.

Pourtant le principe d'un montant uniforme de l'indemnité devrait être revu pour tenir compte de réalités d'exercice du service civique différentes. Un forfait minoré pourrait intervenir quand les conditions du

service civique sont peu contraignantes (faibles heures de présence du volontaire)¹³¹, majoré en cas contraire (par exemple lorsque le volontaire doit supporter des frais de transport comme c'est souvent le cas en zone rurale).

2 - L'efficacité incertaine de certaines aides aux structures d'accueil

Le coût unitaire du service civique englobe deux aides financières que l'État accorde aux organismes d'accueil.

La première, pour le tutorat : l'organisme d'accueil doit désigner un tuteur chargé d'accompagner le jeune volontaire dans la réalisation de ses missions, par exemple réaliser « des entretiens réguliers et un suivi du déroulement de la mission »¹³². En contrepartie, les structures d'accueil perçoivent une aide de 100 € par volontaire et par mois, montant uniforme quel que soit le contenu de l'accompagnement réalisé.

La seconde, pour la formation civique et citoyenne : tous les organismes d'accueil doivent assurer aux volontaires une formation civique et citoyenne qui comprend un volet « théorique » et un volet « pratique » (formation aux premiers secours de niveau 1). Ils reçoivent une aide de 100 € ou 150 € par volontaire.

Ces prestations sont versées aux bénéficiaires par l'intermédiaire de l'Agence de services et de paiement (ASP) qui prélève des frais de gestion dont le montant annuel, en raison de la progression des effectifs, est passé de 1,51 M€ en 2014 à 3,29 M€.

L'aide au tutorat doit être remise à plat : d'une part, elle n'est déjà versée qu'à une partie des organismes d'accueil¹³³, d'autre part, celles qui en bénéficient y voient davantage une compensation de l'indemnité qu'ils versent au volontaire (100 € reçus pour 107,58 € versés) qu'une véritable action en faveur du tutorat ce qui tend à rendre pour celles-ci le recours au service civique gratuit.

¹³¹ Certains volontaires ont des heures de présence proches du plancher, soit 24 heures hebdomadaires.

¹³² Cf. Instruction de mise en œuvre des dispositions relatives au service civique adressée aux préfets de région, du 24 juin 2010.

¹³³ Les personnes morales de droit public (services de l'État, établissements publics, collectivités territoriales, etc.) en sont exclues.

Sur ce dernier point, la Cour a relevé l'absence persistante de tout contrôle sur l'effectivité du tutorat et la faiblesse de la formation des tuteurs : en dépit d'un accès gratuit aux formations de tuteurs organisées par l'agence, le nombre moyen annuel de tuteurs formés reste durablement inférieur à 1800, pour 80 000 missions financées.

La Cour avait déjà envisagé en 2014 la suppression de la subvention allouée aux associations au titre du tutorat pour réduire le coût unitaire du service civique. En tout état de cause, l'aide au tutorat devrait être modulée au regard de sa mise en œuvre effective, voire supprimée car elle annule de facto la contribution de la structure d'accueil (économie de l'ordre de 13,5 M€ en 2017) au financement du service civique, ce qui constitue une marque d'engagement et de responsabilisation.

III - Des objectifs qui restent flous

L'atteinte de l'objectif quantitatif du service civique a fortement mobilisé les services de l'État qui ne se sont alors pas suffisamment armés pour veiller au respect de ses principes fondateurs. Les aspects qualitatifs, ainsi un peu délaissés, ne sont aujourd'hui pas suffisamment évalués.

A - Des spécificités peu affirmées

1 - Des missions très variées et éloignées des principes initiaux

La loi du 10 mars 2010 précise que l'engagement volontaire du jeune porte sur « un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général ». Tous les documents qui présentent le service civique mentionnent cet objet, insistant sur sa différence avec celui des autres formes de contrats soutenus par les pouvoirs publics, qui s'attachent principalement à l'emploi des jeunes. Ni stage centré sur l'acquisition de compétences, ni contrat de travail ou d'insertion professionnelle, le service civique est un engagement individuel matérialisé par un contrat signé avec une structure d'accueil agréée qui doit en respecter les principes.

Il faut attendre la loi du 27 janvier 2017 dite Égalité et Citoyenneté pour que ces principes soient clairement présentés :

- la non-substitution : les activités des volontaires ne se substituent ni à un emploi ni à un stage ;

- la complémentarité : les missions des volontaires sont complémentaires des activités confiées aux salariés ou aux agents publics ;
- l'accessibilité : l'organisme d'accueil recrute les volontaires en fonction de leur seule motivation et accueille des jeunes de tous niveaux de formation initiale.

Ainsi définis, ces principes fondent l'originalité du service civique et le distinguent des autres formes de contrats offertes aux jeunes.

Toutefois, la diversité des domaines d'action et des structures d'accueil limite l'efficacité du contrôle de l'agence pour détecter les offres de mission non conformes : il lui est difficile à l'heure actuelle de garantir que les 80 000 missions en cours respectent parfaitement les principes du service civique.

Une très grande variété de missions en 2016

- Il est impossible de décrire avec exhaustivité les missions des volontaires tant elles sont nombreuses et diverses. Deux secteurs attirent la moitié des jeunes volontaires : la solidarité (29 %) et l'éducation populaire (23 %).
- Dans le secteur associatif (2 engagés sur 3), le contenu des missions reproduit la variété des structures : aide aux devoirs pour les enfants, animation pour les personnes âgées et dans les hôpitaux, montage d'activités culturelles, sensibilisation à la protection de l'environnement et à la lutte contre le gaspillage, etc.
- Dans les services de l'État (17 % des engagés), les jeunes peuvent élaborer un journal de collégiens ou animer un conseil de la vie collégienne (éducation nationale), aider des administrés dans leurs démarches ou participer aux actions de sécurité routière (ministère de l'intérieur), encore contribuer à sensibiliser aux enjeux environnementaux (écologie).
- Dans les établissements publics (10 % des volontaires), les missions portent sur la promotion du sport-santé ou la lutte contre les épidémies (ARS), l'utilisation des outils numériques par les demandeurs d'emploi (Pôle emploi), l'accompagnement des malades et de leurs familles (hôpitaux), l'information des étudiants sur les risques santé (universités).

2 - Une mixité sociale qui reste à assurer

La loi du 10 mars 2010 donne pour objet au service civique de « renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale ». Selon l'agence, la mixité sociale consiste d'une part, à accueillir d'importants effectifs de volontaires en difficulté scolaire ou d'insertion professionnelle, issus des quartiers prioritaires ou victimes d'un handicap, d'autre part à organiser le brassage de jeunes dans des missions communes.

L'objectif de mixité sociale est inscrit dans les deux contrats successifs signés par l'ASC et l'État et assorti d'indicateurs. Dans le contrat d'objectifs et de performances 2015-2017, seule « la part des jeunes sans qualification » est assortie d'un objectif chiffré.

Bien que la Cour y ait incité dans l'insertion au RPA de 2014, l'agence n'a pas modifié ses pratiques. Si l'orientation sociale du dispositif est constamment rappelée aux structures d'accueil, relayée par les services déconcentrés de l'État, elle n'est pas contraignante. Les objectifs des conventions d'agrément et de renouvellement ne portent que sur le nombre de missions, sans donner de cibles en termes de publics.

Cette politique seulement incitative a eu des résultats médiocres, à l'exception de la part des handicapés parmi les volontaires qui s'est accrue. L'entrée massive de nouveaux volontaires au cours des deux dernières années n'a pas profité aux catégories visées par l'objectif de mixité sociale¹³⁴.

Qui sont les volontaires en 2016 ?

- La majorité des volontaires est de sexe féminin (59 % en 2016).
- L'âge moyen est stable, autour de 21 ans. La part des mineurs reste faible (4 % en 2015).
- Leur niveau de formation est proche de la moyenne nationale de cette classe d'âge : 35 % ont un niveau supérieur au bac, 39 % un niveau bac et 17 % sont sans qualification.
- À l'entrée en service civique, 20 % sont inactifs, 48 % demandeurs d'emploi, 29 % étudiants et 3 % salariés.
- Moins de 10 % bénéficient de la majoration sur critères sociaux.
- Leur répartition géographique reflète celle de la jeunesse à deux différences près : les ultramarins sont surreprésentés, les franciliens sous représentés.

L'ASC, et les grands réseaux associatifs pour leurs propres volontaires, organisent régulièrement des rassemblements de volontaires

¹³⁴ La part des volontaires à niveau scolaire inférieur au baccalauréat ou sans qualification de boursiers passe de 24 % en 2014 à 25 % en 2016. La part des boursiers diminue légèrement (de 9,7 % à 9,3 %) alors que celle des jeunes issus des quartiers prioritaires de la Ville est stable en 2015 et 2016 à 13,3 %.

pour assurer un échange d'expériences entre volontaires. Ni la proportion de jeunes qui y participe, ni l'impact de telles initiatives ne sont connus.

La généralisation des conventions-cadres avec les grandes structures d'accueil¹³⁵ permettrait de leur assigner des objectifs quantifiés de mixité sociale.

B - Des effets mal connus

1 - Un faible contrôle

L'ASC ne parvient pas à atteindre l'objectif de 20 % des organismes contrôlés chaque année qu'elle a elle-même fixé. En dépit d'un plan de simplification et de modernisation mis en œuvre à partir de 2015, la lourdeur de la procédure et la faible échelle des sanctions –au demeurant peu mises en œuvre¹³⁶- constituent toujours des freins à une politique active de dissuasion.

Des risques existent cependant, accrus par le changement d'échelle du dispositif. Si le respect du principe d'accessibilité ne pose pas problème, les possibilités de dévoiement sont réelles en ce qui concerne la non-substitution aux emplois ou stages et la complémentarité des missions.

Les services déconcentrés ont ainsi pu déceler des situations contestables : des volontaires placés au contact du public dans les services des préfectures et recevant des étrangers, des volontaires à Pôle emploi chargés de tâches normalement réservées aux agents. Dans le secteur associatif, la tentation est grande pour une structure de recourir à ces jeunes dont le coût est faible, voire nul, en lieu et place d'un salarié ou d'un bénévole. L'enquête de la Cour qui a permis de rencontrer des volontaires accomplissant leur service civique dans des lieux, des structures et sur des thèmes variés, a relevé quelques missions, en nombre réduit, qui s'apparentent à un stage ou un emploi déguisé.

Des mesures consistant d'une part à conduire une analyse des risques, d'autre part à faciliter l'exercice des contrôles en en allégeant les modalités tout en diversifiant l'échelle des sanctions, renforceraient l'efficacité du dispositif.

¹³⁵ Les dix organismes accueillant le plus de volontaires totalisent le tiers des contrats signés dans l'année.

¹³⁶ Les sanctions concernent l'agrément (décalage dans le temps ou retrait) et sont rares : le nombre de retraits d'agrément est passé de 5 en 2012 à 19 entre mai 2015 et mai 2016.

2 - Des évaluations insuffisantes

La carence la plus préoccupante porte sur la mesure de la performance du service civique dont les effets restent encore mal connus, sept ans après son lancement. L'agence s'est pourtant dotée en 2014 d'un programme d'évaluation comportant un premier volet consacré à l'impact sur les volontaires et un deuxième attaché aux effets directs sur les publics bénéficiaires et indirects sur la société.

La montée en charge du dispositif ayant jusqu'à présent mobilisé toutes les énergies, le programme d'évaluation n'a été que faiblement mis en œuvre.

Pour apprécier l'effet du service civique sur les jeunes engagés, des travaux ont toutefois été conduits. Si ce petit nombre d'études et d'enquêtes fournit des indications sur les motivations des volontaires à l'entrée et sur leur appréciation à la sortie¹³⁷, elles ne permettent pas d'inférer des résultats d'ensemble. Par ailleurs, des données importantes, comme les raisons qui poussent certains¹³⁸ d'entre eux à rompre de manière anticipée leur contrat, ne sont pas explorées. Enfin, le devenir des jeunes à l'issue du service civique n'a jamais été étudié.

Le deuxième volet du programme d'évaluation est encore moins fourni : en dehors de travaux limités sur les organismes d'accueil, on ne dispose d'aucune étude exhaustive¹³⁹ sur les effets pour les publics bénéficiaires des actions des volontaires et ainsi sur l'utilité sociale du service civique. Un important effort doit donc être entrepris pour évaluer cette politique.

¹³⁷ Une enquête réalisée à deux reprises (2013 et 2016) montre que la grande majorité des volontaires estiment *a posteriori* que le SC les aide à la fois à préciser leur orientation professionnelle et à trouver un emploi. Une enquête de 2013-2014 porte sur les motivations des volontaires effectuant leur service civique.

¹³⁸ Alors qu'un tiers de ces ruptures s'effectue par « commun accord entre les parties », formule peu explicite, une seule enquête a été diligentée en 2012.

¹³⁹ Une seule enquête à portée évaluative effectuée en septembre 2015 concerne les personnes âgées de la région Nord-pas-de-Calais.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quoiqu'ambitieux, le rythme de montée en charge imposé par les pouvoirs publics entre 2014 et 2017 a été respecté.

Les conséquences budgétaires de cette évolution n'ont pas été anticipées, les crédits ayant été mis en place de manière chaotique. La poursuite du mouvement exige que le financement budgétaire soit cadré dans son contenu, pérennisé dans son principe et proportionné aux objectifs fixés. Une action doit être engagée visant à trouver de nouveaux financements et à moduler les aides aux structures d'accueil de façon à éviter de rendre la mise à disposition des volontaires totalement gratuite ce qui ne favorise pas le recours éclairé aux volontaires, et peut créer une accoutumance porteuse de risque pour le mouvement associatif.

La préservation des principes du service civique et l'évaluation de ses effets sur les volontaires, les publics bénéficiaires et la société en général doivent désormais être au centre des préoccupations de l'agence et des pouvoirs publics pour asseoir la crédibilité du dispositif sur des bases objectives. À défaut, la justification du maintien, voire de l'élargissement du dispositif, s'affaiblira.

La fin du contrat pluriannuel en 2017, signé par l'agence et l'État, et les perspectives d'un éventuel service national obligatoire, ouvrent une période de réflexion que l'État pourrait saisir, son objectif quantitatif ayant été atteint.

C'est dans ce contexte que la Cour émet les recommandations suivantes :

- 1. introduire des objectifs précis de mixité sociale dans les conventions cadres signées avec toutes les structures offrant un grand nombre de missions (maintenue mais reformulée) ;*
- 2. appliquer au secteur public d'État le droit commun des organismes d'accueil en matière de pilotage, de gestion et de contrôle (nouvelle) ;*
- 3. contrôler la réalité du tutorat et conditionner le versement de l'aide financière à une mise en œuvre réelle et conforme aux prescriptions de l'ASC, à défaut supprimer l'aide (maintenue mais reformulée) ;*
- 4. adapter le niveau de l'indemnité forfaitaire aux conditions matérielles de la mission (maintenue mais reformulée) ;*
- 5. développer le recours aux fonds privés ou publics d'autres collectivités (maintenue mais reformulée) ;*

6. *donner un contenu plus opérationnel au contrôle en l'appuyant sur une analyse des risques et en diversifiant ses modalités, développer le dispositif d'évaluation notamment par des enquêtes de suivi de cohortes de volontaires (nouvelle).*
-

Réponses

| | |
|---|-----|
| Réponse du ministre de l'éducation nationale | 210 |
| Réponse du ministre des comptes et de l'action publique | 212 |

Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Ministre de l'économie et des finances |
|--|

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En conclusion de cette insertion, la Cour des comptes relève que l'évolution du service civique doit « être au centre des préoccupations ». En effet, la mesure de l'efficacité des politiques publiques constitue un enjeu majeur. Le document indique qu'il est nécessaire que l'Agence du service civique renforce l'évaluation du service civique et dispose d'éléments de connaissances, d'analyses visant à proposer des recommandations utiles à son évolution et son adaptation. Je souscris d'autant plus volontiers à votre analyse qu'elle vient renforcer les démarches d'évaluation conduites récemment par l'Agence afin de développer un programme d'évaluation construit en partenariat avec des services statistiques ministériels (SSM), et validé par ses instances de gouvernance ainsi qu'un comité scientifique dédié.

La Cour des comptes maintient, en la reformulant, une préconisation déjà émise dans son rapport de 2013 visant à introduire des objectifs précis de mixité sociale dans les conventions cadres signées avec toutes les structures offrant un grand nombre de missions. Je souscris pleinement à cet objectif : la mixité sociale constitue un principe fondamental un axe de travail central du service civique. Ainsi, en 2016, 14 % des volontaires étaient issus des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, un quart des volontaires étaient peu ou pas diplômés, et près d'un jeune en Service Civique sur dix ont bénéficié de la majoration sur critères sociaux de leur indemnité. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance, dont les axes prioritaires et les objectifs ont été présentés au conseil d'administration de l'Agence du 13 décembre 2017, doit déterminer les nouveaux objectifs stratégiques pour la période 2018-2020.

Le prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) prévoit notamment des indicateurs relatifs au suivi des jeunes en situation de décrochage scolaire, des jeunes en situation de handicap ou disposant de moins d'opportunités. Les démarches d'évaluation que vous soutenez viendront questionner, sur un temps plus long que la déclinaison opérationnelle du COP, l'impact de cette politique publique. Il n'est cependant pas envisagé de fixer des objectifs chiffrés à certaines catégories d'organismes d'accueil. En effet, une telle mesure pourrait être de nature à freiner la mixité sociale au sein des organismes visés, détournant ainsi de ces missions d'autres publics. Plutôt que de fixer à certaines catégories de structures des objectifs chiffrés, il semble plus efficace de faciliter la mobilisation de volontaires de profils diversifiés en agissant sur l'attractivité des missions ainsi qu'en leur proposant un accompagnement renforcé.

La deuxième recommandation formulée invite à appliquer au secteur public d'État le droit commun des organismes d'accueil en matière de pilotage, de gestion et de contrôle.

La composition du Comité stratégique a été modifiée, en 2016, afin de mieux refléter la composition des organismes d'accueil, dont le secteur public, impliqués dans la mise en œuvre du dispositif. S'agissant de sa gestion et de son contrôle, le droit commun doit s'appliquer et donne lieu pour ce faire à la mobilisation des référents concernés au sein des différents départements ministériels.

S'agissant du tutorat mis en œuvre dans le cadre du service civique, la Cour des comptes préconise que la réalité du tutorat soit contrôlée et que le versement de l'aide financière soit conditionné à une mise en œuvre réelle et conforme aux prescriptions de l'Agence, à défaut de supprimer l'aide. L'Agence a, à cette fin, engagé des travaux importants afin de renforcer la formation des tuteurs au moyen d'un nouveau marché de formation conclu en juin 2017. Ce marché permet de réaliser différents niveaux de formations prenant en compte les différentes typologies d'organismes d'accueil. Par ailleurs, des enquêtes seront menées auprès des volontaires pour mesurer l'effectivité et la qualité du tutorat : l'Agence a soumis à cet effet un marché public à son conseil d'administration du 13 décembre dernier afin de bénéficier d'une prestation d'appui.

La Cour des comptes propose d'adapter le niveau de l'indemnité forfaitaire versée aux volontaires aux conditions matérielles de la mission, notamment afin de tenir compte du temps effectif de mission. Moduler l'indemnité versée aux jeunes en fonction du temps passé dans le cadre de leur mission n'apparaît pas opportun à plusieurs égards. Une telle modulation viendrait en effet établir un lien avec le salariat. Par ailleurs, les organismes d'accueil seraient alors incités à proposer des missions au volume horaire le plus important, quel que soit le temps réellement nécessaire à l'accomplissement de la mission ainsi qu'à demander aux volontaires, en complément, de réaliser des activités liées au fonctionnement général de la structure. L'impact sur les finances publiques ne serait pas nul et engendrerait une charge administrative supplémentaire de vérification, de calcul et de décompte ainsi qu'une évolution de systèmes de gestion pour l'Agence de services et de paiement.

La Cour des comptes préconise enfin de développer le recours aux fonds privés ou publics d'autres collectivités.

S'agissant du recours aux financements privés, que la Cour juge inexploité, l'Agence a engagé des travaux en ce sens, mais les postes de dépenses qui peuvent être financés par ce biais sont juridiquement limités.

Les indemnités des volontaires, les aides liées au tutorat ou à la formation civique et citoyenne doivent être impérativement prises en charge par l'État ou l'Agence du service civique et représentent plus de 93 % du budget de l'Agence. Comme l'a confirmé la Direction des affaires juridiques des ministères sociaux, les financements des mécènes ne peuvent dès lors servir qu'au financement d'actions de promotion et de communication qui sont les charges les moins élevées du dispositif. Pour autant, j'ai noté le souhait de l'Agence de rénover, à partir de 2018, sa stratégie de partenariat avec le secteur privé. Les premières approches conduites très récemment démontrent l'intérêt de grands groupes du secteur privé pour la thématique liée à l'engagement.

La mobilisation de financeurs publics, autres que l'État, passe par leur adhésion au groupement d'intérêt public « Agence du service civique », ce qui n'a fait l'objet d'aucune demande.

Ainsi que le remarque la Cour, des contributions sont cependant mises en œuvre dans le cadre de programmes spécifiques qui engendrent des coûts supplémentaires, comme l'équipement des volontaires dans le cadre du service civique des sapeurs-pompiers. Par ailleurs, les collectivités contribuent indirectement à la mise en œuvre du programme par la mise en place d'actions spécifiques en direction des volontaires, comme le financement de frais de transport ou de la formation BAFA-BAFD.

RÉPONSE DU MINISTRE DES COMPTES ET DE L'ACTION PUBLIQUE

Je prends bonne note des constats de la Cour et de ses recommandations. Je partage les remarques de la Cour quant à la nécessité d'une budgétisation plus précise de ce dispositif, afin de limiter notamment les aléas en gestion. Le Gouvernement s'y est employé dans le cadre du PLF 2018 en faisant progresser la subvention de l'Agence du service civique de 63 M€.

Il convient de noter que même pour les années où la budgétisation initiale s'est avérée insatisfaisante, des crédits budgétaires supplémentaires ont été alloués en gestion, dans l'objectif d'éviter toute rupture dans la chaîne de paiement aux volontaires du service civique.

La mise en place par l'Agence du service civique – avec le soutien de ses tutelles – d'outils statistiques d'analyse prospective devrait

permettre, en tout état de cause, d'améliorer l'exercice de prévision et de budgétisation, qui est suspendu dans une large mesure à la correcte anticipation du stock de volontaires présents dans le dispositif le 31 décembre de l'année N-1.

Enfin, le renforcement des dispositifs de contrôle et d'évaluation du service civique dans le sens des préconisations de la Cour me paraît essentiel pour accompagner la montée en charge de ce dispositif, qui continue à faire l'objet d'importantes attentes. La connaissance de la suite du parcours socio-professionnel des volontaires demeure à ce jour insuffisante.
