

## 2

# Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser

---

### PRÉSENTATION

---

*Instauré par la loi du 10 mars 2010 en remplacement du service civil volontaire, avec l'objectif de renforcer la cohésion nationale et d'offrir à toute personne volontaire l'opportunité de s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général, le service civique s'est rapidement développé depuis son lancement.*

*L'engagement et le volontariat de service civique sont gérés par l'Agence du service civique, créée par la même loi sous le statut d'un groupement d'intérêt public (GIP), constitué entre l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et l'association France Volontaires. Le service civique comprend aussi d'autres formes de volontariat qui préexistaient, le service volontaire européen (SVE), le volontariat de solidarité internationale (VSI), le volontariat international en entreprise (VIE) et en administration (VIA), dont les modes de gestion sont différents.*

*La Cour a conduit une enquête centrée sur l'engagement de service civique, forme largement dominante du service civique, qui s'adresse aux jeunes de seize à vingt-cinq ans. Cet engagement ouvre droit à une indemnisation prise en charge par l'État pour un coût, frais de gestion inclus, de 133 M€ en 2012.*

*L'extension du dispositif a été rapide depuis sa création, passant de 6 000 jeunes engagés en 2010 à près de 20 000 en 2012. En 2013, une décélération est enregistrée avec près de 19 000 entrées attendues, mais l'objectif réaffirmé par le Président de la République, et figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012, est de parvenir à 100 000 jeunes engagés en 2017.*

*L'enquête de la Cour fait apparaître qu'après une période de démarrage où des résultats encourageants ont été obtenus par l'agence, la poursuite de la montée en charge doit être progressive pour garantir la qualité des missions proposées et l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires.*

---

## **I - Un démarrage encourageant**

Le service civique a été créé en mars 2010 pour développer l'engagement des jeunes.

### **A - Un outil tourné vers l'engagement des jeunes et la cohésion nationale**

Conçu pour donner une nouvelle dynamique aux volontariats civils, le service civique présente des caractéristiques spécifiques, qui le distinguent d'autres modèles européens.

#### **1 - Un héritage de la conscription**

Avant comme après la réforme du service national en 1997, de nombreuses formes de volontariat civil<sup>122</sup> ont été développées. L'objectif affiché était de créer une dynamique d'intégration des jeunes dans la société et de renforcer leur adhésion aux valeurs de la République.

La « crise des banlieues » en novembre 2005 a relancé la réflexion sur un service civil unifié et visible, favorisant l'engagement des jeunes, en particulier pour ceux qui sont le plus en difficulté.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a ainsi créé le service civil volontaire (SCV). L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) a été chargée de sa mise en œuvre, notamment en délivrant un agrément aux organismes proposant d'accueillir, pour des missions d'intérêt général, des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans.

Alors même que l'objectif était d'accueillir 50 000 jeunes, en moyenne annuelle, environ 3 000 volontaires seulement sont entrés dans le dispositif entre 2006 et 2009, en particulier faute de moyens consacrés à son développement.

---

<sup>122</sup> Contrats de volontariat associatif, volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, volontariat civil à l'aide technique, volontariat de prévention, sécurité et défense civile, volontariat international en administration, volontariat de solidarité internationale, etc.

Une proposition de loi sénatoriale a été à l'origine de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 qui a instauré le service civique comme une composante du service national universel. Celui-ci se substitue au service civil volontaire, rassemble les principaux volontariats sous un statut homogène, rationalise le fonctionnement administratif et technique du volontariat, et accentue sa valorisation afin d'y insérer davantage de jeunes.

L'Agence du service civique, nouvellement créée, est notamment chargée de définir les orientations stratégiques, d'assurer la gestion des agréments et des engagements, de promouvoir et de valoriser le service civique, de contrôler et d'évaluer sa mise en œuvre. Elle s'appuie sur les représentants de l'État dans les régions et les départements ainsi que sur le réseau des correspondants à l'étranger de l'association France Volontaires.

## **2 - Un volontariat au service de l'intérêt général**

### *a) Des missions d'intérêt général à valeur ajoutée*

L'engagement de service civique est la forme principale du service civique<sup>123</sup> géré par l'agence. Il s'adresse aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, sous condition d'être français ou résidant en France ou citoyen d'un autre État de l'Espace économique européen.

Les missions d'intérêt général que les volontaires peuvent effectuer sont à caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel.

Elles concourent à la défense et à la sécurité civile, à la prévention, à la promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne.

La mission est effectuée auprès de personnes morales agréées, organismes sans but lucratif ou personnes morales de droit public. Une

---

<sup>123</sup> L'agence a aussi pour mission de gérer le volontariat de service civique, qui est une forme du service civique d'ampleur plus limitée que l'engagement (2 416 volontaires depuis 2010) et s'adresse, sauf exceptions, aux personnes de plus de vingt-six ans. L'indemnité n'est pas prise en charge par l'État mais par l'organisme agréé. Ce dispositif, en régression, est très peu suivi par l'Agence. Il répond, toutefois, à une demande spécifique, en particulier pour des missions à l'étranger, et à des modalités particulières en outre-mer (il est ouvert aux services de l'État, établissements publics et fondations) où il a pris la suite du volontariat civil à l'aide technique.

association culturelle, politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peuvent recevoir d'agrément. Certains grands réseaux associatifs agréés (Unis-Cité, Ligue de l'enseignement, Union nationale des missions locales, etc.) choisissent de mettre à disposition de personnes morales tierces non agréées une partie de leurs volontaires dans le cadre d'une procédure dite d'intermédiation.

La mission doit concourir « au bien public, à la satisfaction d'un besoin garanti par la Constitution ou la loi »<sup>124</sup>. Par ailleurs, le volontaire intervient en complément des salariés ou des bénévoles de l'organisme d'accueil sans s'y substituer.

L'objet du service civique est, en effet, d'apporter une valeur ajoutée d'intérêt général aux activités des organismes d'accueil (par exemple, développer des activités d'animation culturelle dans un centre d'hébergement pour personnes sans domicile fixe) et non d'assumer les missions courantes de la structure. L'agence et les services déconcentrés qui délivrent des agréments doivent veiller à l'effectivité de cette valeur ajoutée qui permet d'éviter au service civique de se substituer à un emploi salarié.

Si le service civique contribue à de grandes politiques publiques, l'agence ne définit pas de priorités pour la délivrance des agréments. Elle a toutefois retenu deux grands chantiers nationaux sur lesquels elle se mobilise : la lutte contre le décrochage scolaire et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans le premier cas, l'objectif est qu'un jeune volontaire sur dix soit un « décrocheur<sup>125</sup> », dans le second cas l'objectif est de mobiliser 1 000 jeunes en trois ans sur ces missions<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Instruction de l'agence aux services déconcentrés du 24 juin 2010.

<sup>125</sup> Soit 3 000 « décrocheurs » pour un objectif de 30 000 engagés en 2013. Du 1<sup>er</sup> janvier au 17 décembre 2013, 3 349 jeunes sans diplôme se sont engagés en mission de service civique, mais seulement 115 étaient des « décrocheurs » identifiés par les plateformes d'appui et de suivi des décrocheurs. On estime à environ 140 000 le nombre de jeunes qui sortent chaque année sans diplôme de niveau V – c'est-à-dire avec au plus un brevet des collèges – du système éducatif.

<sup>126</sup> Lors d'un discours prononcé le 11 octobre 2013, le Président de la République a, par ailleurs, souhaité que le service civique soit adapté aux réalités des sapeurs-pompiers, constatant que seulement 471 services civiques avaient été réalisés dans les services départementaux d'incendie et de secours depuis 2010.

*b) Des durées modulables*

L'engagement de service civique est d'une durée comprise entre six et douze mois. Dans les faits, la durée moyenne s'établit à 7,2 mois en 2012<sup>127</sup> avec des variations suivant les missions et les associations.

Sauf dérogation, l'accomplissement des missions de service civique représente au moins vingt-quatre heures et au maximum quarante-huit heures hebdomadaires, réparties au maximum sur six jours. Cette flexibilité permet de répondre au souhait des jeunes et des structures. En effet, il n'est pas interdit à un volontaire d'être simultanément étudiant ou même salarié, sauf dans son propre organisme d'accueil.

*c) Une indemnisation versée directement au volontaire*

Le service civique est formalisé par un contrat entre le volontaire et l'organisme d'accueil, qui organise une collaboration exclusive de tout lien de subordination. Le contrat de service civique ne relève donc pas du code du travail.

Le volontaire perçoit une indemnité mensuelle qui n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Son montant n'est, par ailleurs, pas pris en compte dans le versement de certaines prestations sociales.

L'indemnité versée au volontaire s'élève, en 2013, à un montant mensuel brut de 507,20 € et, après déduction de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), à un montant net de 467,34 €. Il s'y ajoute une éventuelle majoration de l'indemnité, sur critères sociaux, pour un montant net de 106,38 €, soit une indemnité avec majoration de 573,72 € nette, pour 9,5 % des volontaires.

Par ailleurs, les personnes morales agréées pour accueillir ou mettre à disposition des volontaires servent également à chaque volontaire une prestation dont le montant minimal mensuel est fixé à 106,31 €. Cette prestation nécessaire à la subsistance, à l'équipement, au logement et au transport du volontaire peut être servie en nature ou en espèces. Elle n'est pas assujettie aux cotisations sociales.

---

<sup>127</sup> En prenant en compte les ruptures anticipées. La durée moyenne initiale des contrats est de 8,04 mois en 2012.

Au total, le volontaire perçoit au minimum entre 573,65 € et 680,03 € par mois lorsque la prestation de l'organisme d'accueil est versée en espèces par la structure d'accueil.

*d) Des droits mal connus des organismes sociaux*

Les volontaires bénéficient de la couverture des risques maladie, maternité, invalidité et accident du travail. Les cotisations correspondantes sont prises en charge par l'État. De plus, celui-ci acquitte une contribution supplémentaire au titre de l'assurance vieillesse, de sorte que l'ensemble des trimestres de service civique effectués puissent être validés.

Les jeunes engagés conservent également certains droits sociaux : le versement du revenu de solidarité active (RSA) est suspendu, mais reprend au terme de la mission. Il en est de même si le volontaire a acquis des droits à indemnisation au titre du chômage antérieurement à son service civique. Les droits des jeunes en service civique restent néanmoins peu connus des organismes sociaux si bien que les volontaires rencontrent parfois des difficultés à les faire valoir.

*e) Une ouverture internationale marginale*

Le cadre légal du service civique effectué à l'étranger est le même que pour celui effectué en France avec quelques aménagements. La souscription d'une assurance par les organismes au profit de leurs volontaires est obligatoire. Une formation particulière est prévue durant les journées de préparation au service civique international. Membre du groupement d'intérêt public, l'association France Volontaires a pour mission de renforcer le suivi des volontaires, en particulier l'accompagnement des structures.

À la fin de l'année 2012 cependant, seuls 1,7 % des jeunes engagés effectuaient des missions à l'étranger. Ces volontaires sont un peu plus âgés que les jeunes accomplissant leur service civique en France (22,5 ans en moyenne contre 21 ans pour les engagés en général), 62 % sont des femmes, et ils sont plutôt diplômés (73 % ont un niveau supérieur au baccalauréat).

L'agence n'a pas conduit de réflexion sur la place de l'engagement de service civique à l'étranger, aujourd'hui marginale, même au regard des autres formes de volontariat international. Au-delà de l'engagement

de service civique, une concertation interministérielle apparaît nécessaire pour donner cohérence au champ du volontariat international et s'assurer que besoins et moyens sont en adéquation.

### 3 - Les exemples étrangers : des choix différents

D'autres États membres de l'Union européenne ont institué des formes de service civique. Mises en place dans un souci de cohésion nationale et, parfois, de mixité sociale, elles répondent à des caractéristiques sensiblement différentes du système français.

#### Le volontariat en Allemagne

L'Allemagne compte, en 2012, 47 000 volontaires de seize à vingt-six ans accomplissant l'année de volontariat social (*Freiwilliges Soziales Jahr - FSJ*) ou écologique (*Freiwilliges Ökologisches Jahr - FÖJ*) et 38 000 volontaires pour le service volontaire fédéral (*Bundesfreiwilligendienst - BFD*), sans limite d'âge.

L'État fédéral consacre 350 M€ à ces volontariats qui couvrent un champ très vaste, y inclus le secteur social et la santé, où s'accomplissait le service national civil alternatif jusqu'en 2011, mais aussi la culture, le sport ou encore la protection civile.

Les trois volontariats s'exercent à plein temps, pour une durée de six à vingt-quatre mois, mais le plus souvent de douze mois. L'année de volontariat est considérée comme une année d'orientation et de formation pour les jeunes et est construite pour répondre directement aux besoins des structures d'accueil.

L'indemnité est variable selon les champs d'activité et les régions, mais s'élève, dans l'ensemble, à moins de 300 €. Le coût unitaire pour l'État d'un mois-jeune est limité à 200 € pour le FSJ et le FÖJ (pour la formation et le tutorat) et à 550 € pour le BFD (dont 200 € pour la formation et le tutorat). 100 € par mois supplémentaires sont prévus pour l'encadrement des volontaires les plus fragiles.

La gestion du dispositif repose essentiellement sur les grands réseaux associatifs ou *Träger* qui reçoivent les subventions de l'État, sélectionnent les projets proposés par les structures qui leur sont affiliées ainsi que les volontaires et versent aux jeunes leur indemnité.

### **Le service civil national italien**

Mis en place par une loi datant du 6 mars 2001, le service civil national italien s'adresse exclusivement aux Italiens âgés de dix-huit à vingt-huit ans. La durée de l'engagement est fixe (douze mois non renouvelables pour trente heures hebdomadaires).

Le modèle italien présente des similitudes avec le service civique français, mais sa gestion est plus rigide. Les structures d'accueil de volontaires peuvent solliciter un agrément national, régional ou provincial sans limitation de durée. Elles présentent ensuite des projets qui sont publiés à l'automne pour des missions qui commencent en général en janvier. Chaque jeune ne peut se porter candidat qu'à un seul projet. Il est ensuite sélectionné par le ministère de la jeunesse et du service civil national.

Les volontaires reçoivent une indemnité de 430,80 € par mois (doublée à l'étranger) et financée intégralement par l'État. Le logement et la restauration des volontaires sont à la charge de la structure d'accueil. En 2012, les volontaires étaient pour plus des deux tiers (77,6 %) de jeunes femmes et, dans leur grande majorité, de jeunes diplômés (91 %) de niveau baccalauréat (65,6 %) ou plus.

Le service civil italien est en déclin depuis 2006, année où 46 000 volontaires étaient financés. Le budget avait été ramené, en 2012, à 97,5 M€. Les difficultés financières que rencontre l'Italie ont conduit à la suspension du dispositif en 2013, mais la nouvelle ministre chargée de la jeunesse a annoncé que le gouvernement financerait 15 000 nouveaux projets pour 2014.

## **B - Des résultats à consolider**

Par rapport aux objectifs assignés par la loi, les premiers résultats obtenus par le service civique sont encourageants mais doivent être consolidés.

### **1 - Une appréciation positive par des jeunes engagés et des associations**

L'Agence du service civique a fait réaliser une série d'enquêtes en 2011 et en 2012 qui montrent que la très grande majorité des anciens volontaires sont satisfaits (46 %) ou très satisfaits (43 %) de leur expérience et que presque tous recommanderaient à d'autres jeunes de réaliser un service civique (95 %). Le contenu des missions semble



satisfaire très largement les bénéficiaires qui jugent qu'elles leur ont permis de faire quelque chose d'utile socialement (91 %) et d'acquérir des compétences bénéfiques pour leur projet professionnel (86 %).

L'efficacité du dispositif en matière de cohésion nationale n'est pas mesurée, mais l'enquête permet d'approcher cette notion. Elle montre que les anciens volontaires sont sensiblement plus confiants à l'égard des autres que les jeunes de l'échantillon-miroir.

## 2 - Un objectif de mixité sociale partiellement atteint

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre l'État et l'agence pour la période 2012-2014 fixe des objectifs non chiffrés<sup>128</sup> en termes de mixité sociale et les accompagne des quatre indicateurs suivants : la part des jeunes engagés pas ou peu diplômés, la part des volontaires bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux, la part des volontaires issus des quartiers de la politique de la ville et la part des volontaires handicapés.

Les résultats obtenus à ce jour ne sont pas encore satisfaisants.

En termes de niveau de formation, moins de 25 % des engagés ont un niveau inférieur au baccalauréat, ce qui est loin du taux de 35 % fixé comme cible pour 2013 dans le projet annuel de performances (PAP) 2012<sup>129</sup>.

La part des volontaires issus des quartiers de la politique de la ville était de 17,7 % selon une étude datant de septembre 2011 (cette donnée n'a pas été actualisée depuis). Ce taux est supérieur à la proportion de jeunes français de 15 à 24 ans résidant dans ces mêmes quartiers (16,6 %). L'objectif de 25 %, fixé à l'agence en 2013<sup>130</sup>, est donc ambitieux et nécessitera une démarche volontariste de recrutement.

Le taux de volontaires bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux est en augmentation sensible depuis la mise en place du dispositif, passant de 7,6 % en 2010 à 9,5 % en 2012. Cependant, aucun objectif précis n'a été fixé dans ce domaine.

La part des personnes handicapées parmi les volontaires n'est que de 0,4 % en 2012, alors que le contrat d'objectifs et de moyens prévoyait un taux de 6 %.

<sup>128</sup> Ils le sont cependant dans les projets annuels de performances (PAP).

<sup>129</sup> Dans le projet annuel de performances (PAP) 2014, la cible pour 2015 est de 30 %.

<sup>130</sup> Objectif fixé lors du comité interministériel des villes (CIV) de février 2013.

La mixité sociale passe également par la possibilité offerte aux volontaires de côtoyer des personnes issues de milieux sociaux différents au sein de la structure qui les accueille, et dans le cadre des activités que celle-ci conduit. Or en 2012, 47 % des organismes ayant recruté des volontaires n'en ont accueilli qu'un seul.

Par ailleurs, l'examen du profil des volontaires engagés montre la difficulté à maintenir un équilibre entre les hommes et les femmes. Si la surreprésentation des femmes reste limitée<sup>131</sup>, elle a tendance à croître légèrement, avec plus de 58 % de femmes en 2012.

En outre, le service civique peine à recruter des mineurs (2,5 % des engagés en 2012). Cela peut s'expliquer par le fait que les associations sont souvent réticentes à les accueillir, en particulier lorsqu'ils sont déscolarisés. Les formats spécifiques imaginés pour recruter « les décrocheurs » répondent, en partie, à cet écueil et devront être évalués.

Au total, les objectifs en termes de mixité sociale ne sont que partiellement atteints. Ce constat appelle la mise en œuvre d'une politique plus incitative, qui pourrait passer par la fixation d'objectifs précis adressés aux services déconcentrés ainsi qu'aux structures accueillant un grand nombre de volontaires.

### 3 - Une fonction d'insertion discutée

Les dispositions de la loi du 10 mars 2010 précisent que le service civique a pour objet « de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale » et d'offrir aux volontaires « l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général ». Cependant, le contexte actuel de crise économique, qui voit le chômage des jeunes atteindre 24,6 % à la mi-2013, fait évoluer la perception du service civique par ses principaux bénéficiaires qui l'assimilent à un outil d'insertion, au risque de brouiller ses objectifs.

#### *a) Une offre d'activité parmi d'autres possibilités*

Pour les jeunes sans qualification, le service civique peut être perçu comme une offre parmi d'autres, à côté de dispositifs de formation ou d'insertion, qu'il s'agisse des stages, des contrats d'alternance, des

---

<sup>131</sup> En Italie, les jeunes femmes représentaient 67 % des volontaires en 2012.

différents mécanismes d'accompagnement vers l'emploi (dont la toute récente garantie-jeunes ) ou d'aide au premier emploi tels que les emplois d'avenir ou encore les contrats de génération.

Les différents services déconcentrés qui accueillent les jeunes ou gèrent ces dispositifs, ainsi que les rectorats pour les plates-formes de lutte contre le décrochage scolaire, devraient être incités à une coordination efficace pour améliorer la pertinence des réponses données aux jeunes selon leurs aspirations. Par ailleurs, de nombreux jeunes, notamment parmi les diplômés, s'engagent dans un service civique avec l'idée d'acquérir une expérience valorisable ou de découvrir un champ d'activité dans une perspective de recherche d'emploi.

La question se pose de la qualité des missions de service civique pour qu'elles ne puissent pas se substituer à l'emploi. En effet, deux missions quasiment identiques sont parfois proposées, pour l'une, sous la forme d'un emploi d'avenir, et, pour l'autre, sous la forme d'un engagement de service civique. Au-delà des principes guidant l'action de l'agence en la matière, un cadrage précis du type de mission susceptible de faire l'objet d'un service civique est nécessaire dans le respect de l'esprit de la loi.

*b) Des résultats à relativiser*

Le tableau ci-après, extrait du rapport d'activité de l'agence, compare un échantillon de volontaires à un échantillon miroir sociologiquement équivalent.

**Tableau n° 1 : insertion des volontaires en service civique**

	Les anciens volontaires			L'échantillon-miroir		
	Sur 100 volontaires...			Sur 100 personnes...		
	...avant le Service Civique	...aujourd'hui	Evolution	...il y a un an	...aujourd'hui	Evolution
Etudes ou une formation	45	35	-23%	34	27	-20%
En stage	8	11	+38%	17	5	-70%
Travail	10	29	+190%	35	57	+63%
Sans activité	37	20	-46%	14	10	-28%
Autres situations	0	5	-	0	1	
<b>Total</b>	100	100		100	100	

Source : Agence du service civique - rapport d'activité 2012

Six mois après la fin du service civique, 75 % des anciens volontaires étudient, travaillent ou sont en stage contre 63 % avant cette expérience. Les jeunes de l'échantillon miroir<sup>132</sup> étaient dans une situation plus favorable initialement – 86 % étaient en activité – et le demeurent un an plus tard avec 89 % de jeunes en activité dont 57 % qui travaillent.

En définitive, les éléments fournis permettent de constater que le service civique attire une proportion de jeunes sans activité supérieure à celle de la classe d'âge considérée (37 % contre 14 %). Au-delà de la démarche d'engagement, pour certains d'entre eux, le service civique est aussi une alternative à l'inactivité.

## **C - Deux points d'attention : la formation et l'offre de missions**

Dans le contexte d'une montée en charge programmée du service civique, une attention particulière doit être portée aux enjeux de qualité des missions et d'accompagnement des jeunes engagés.

### **1 - Les faiblesses du tutorat et de la formation**

#### *a) Un nombre insuffisant de tuteurs formés*

La personne morale agréée pour une mission de service civique doit assurer au volontaire, notamment par la désignation d'un tuteur, une préparation et un accompagnement pour les missions qui lui sont confiées.

Une aide au tutorat de 100 € par mois est versée mensuellement à tous les organismes sans but lucratif accueillant des volontaires. L'Agence a également élaboré un guide à l'usage des tuteurs et finance leur formation dans le cadre d'un marché national qui a été remporté par un groupement constitué par Unis-Cité et la Ligue de l'enseignement.

Sur le terrain, il apparaît que la formation des tuteurs se développe mais reste encore inégale selon les régions. Le nombre de tuteurs

---

<sup>132</sup> L'échantillon-miroir est composé de 500 jeunes au profil sociologique similaire à celui des volontaires interrogés.

effectivement formés (près de 2 000) doit encore progresser au regard de la montée en charge prévisible du service civique.

Certaines associations estiment ne pas avoir besoin de formation au tutorat, dans la mesure où elles le pratiquent pour d'autres dispositifs de contrats aidés ou pour leurs salariés. Or la formation a pour objet de faire comprendre les caractéristiques propres du dispositif, d'aider à l'accompagnement du jeune et de prévenir les difficultés (mission ne correspondant pas aux attentes du jeune, risques de substitution à l'emploi notamment) qui peuvent conduire à des ruptures de contrats.

Plus généralement, il convient de mieux faire connaître, non seulement aux tuteurs, mais aussi aux responsables des associations, les spécificités du service civique afin d'en permettre une mise en œuvre satisfaisante sur le terrain.

#### *b) Une formation des volontaires peu encadrée*

La personne morale agréée doit assurer au volontaire une formation civique et citoyenne, dans l'esprit de la loi qui lie le service civique au respect des valeurs de la République. Cette formation s'appuie sur un référentiel défini par l'agence autour de trois grands thèmes : les valeurs qui fondent la République, l'organisation de la cité et les questions internationales.

Dans les premiers temps de création du service civique, aucune disposition n'avait été prise afin de s'assurer que cette formation était réellement mise en œuvre. Le décret du 6 mars 2012 a ensuite permis d'attribuer une aide de 100 € aux associations, lorsque la formation « prévention et secours civiques de niveau 1 » est prise en charge par l'Agence du service civique<sup>133</sup>, à 150 € dans les autres cas.

La formation aux premiers secours (PSC1), qui n'a été dispensée qu'à 8 000 volontaires, est tout à fait normée, mais la formation civique et citoyenne n'est pas assurée dans des conditions homogènes pour l'ensemble des volontaires : parfois limitée à une journée d'accueil, à un stage de découverte de l'association ou de la collectivité territoriale, ou plus développée et organisée dans le cas des grands réseaux, l'obligation de formation est réduite à un choix dans un référentiel de thèmes sans durée ou format imposés.

---

<sup>133</sup> En 2013, la formation de *prévention et secours civiques de niveau 1* (PSC1) a été confiée à la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et à la Croix-Rouge.

Les modèles allemand ou italien de service civique comprennent des obligations de formation substantiellement plus importantes (25 jours de formation obligatoire en groupe en Allemagne, 30 heures de formation générale et 50 heures de formation spécifique pour le service civil en Italie).

Au-delà de la faiblesse de ce cadrage et de l'absence de sanction, le contrôle de la réalisation effective de la formation, pourtant subventionnée, est particulièrement faible. Une procédure permettant la remontée de la certification du service fait devrait être mise en place en 2014. Cette première étape ne dispense pas l'agence d'organiser des contrôles adaptés.

## **2 - Les risques associés à la multiplication des missions**

Dans la perspective d'une montée en puissance du service civique, la question de la capacité à faire émerger 100 000 missions de qualité, chaque année, se pose.

Les gisements de missions nouvelles se trouvent dans des secteurs (la santé et le sport) et dans des catégories de structures (petites associations et collectivités territoriales) où les risques de substitution à l'emploi sont plus importants que dans d'autres types de secteurs et de structures.

### *a) Des gisements dans certains secteurs*

La répartition des missions par catégorie montre la prééminence de certains secteurs tels que celui de la solidarité (27 % des missions) au détriment d'autres secteurs tels que la santé (4 %) ou le sport (11 %).

S'agissant du secteur de la santé, la situation française contraste avec celle de l'Allemagne. Cela s'explique, en partie, par la difficulté à concevoir des missions de service civique qui ne soient pas assimilables à des emplois et qui ne requièrent pas de savoir-faire particulier. En effet, les missions exercées par les volontaires allemands dans le secteur de la santé s'assimilent souvent à des emplois d'aide-soignant. De telles fonctions ne pourraient pas correspondre à des missions de service civique en France. Pour autant, les nombreux organismes publics ou associatifs intervenant dans le secteur de la santé pourraient proposer des missions de service civique de qualité.

S'agissant du sport, la proportion de missions de service civique dans le secteur est faible au regard du nombre d'associations sportives qui

existent en France (180 000) et de leurs effectifs de bénévoles (2,5 millions). Cela s'explique, en partie, par le fait que les besoins des clubs concernent notamment l'animation, l'encadrement et la gestion qui ne se prêtent pas toujours à des missions de service civique, pour lesquelles aucune qualification préalable ne doit être requise.

Le gisement de missions dans les secteurs de la santé et du sport est donc réel et devra être exploité pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés, mais l'augmentation du nombre de volontaires dans ces domaines devra être conduite avec vigilance pour s'assurer que les missions qui leur sont confiées soient de qualité.

#### *b) Une faible mobilisation des collectivités territoriales*

L'examen de la répartition des organismes agréés et des volontaires recrutés par type de structure fait apparaître que les collectivités territoriales n'accueillaient en 2012 que 7 % des volontaires.

Le secteur des collectivités territoriales pourrait être un axe important de développement des missions de service civique. Cependant, il faut surmonter certains obstacles. En effet, ce dispositif semble mal connu. En outre, les collectivités territoriales pourraient être enclines à confier à ces jeunes volontaires de simples missions d'accueil ou des tâches administratives, ce qui ne correspondrait pas à l'esprit du service civique. Un partage des bonnes pratiques observées dans des collectivités qui ont su concevoir des missions de service civique de qualité est une condition préalable à l'augmentation du nombre de contrats de service civique dans ce secteur.

Ces constats conduisent à recommander la plus grande vigilance dans la mobilisation de nouveaux partenaires, dans l'instruction des dossiers et le contrôle des projets relevant de nouvelles missions et par voie de conséquence à adopter un rythme de montée en charge moins rapide à l'avenir.

## **II - Un développement à maîtriser**

L'agence doit améliorer le pilotage du service civique, par une meilleure animation territoriale et la mise en œuvre d'une réelle stratégie de contrôle. Les enjeux de soutenabilité budgétaire appellent par ailleurs une maîtrise des coûts.

## **A - Un pilotage d'ensemble à améliorer**

L'agence s'appuie principalement sur les grands réseaux associatifs et sur les services déconcentrés de l'État. Elle doit veiller à mieux encadrer le recours à l'intermédiation et faire évoluer sa stratégie de contrôle dans la perspective de la poursuite de la montée en charge du service civique.

### **1 - Le groupement d'intérêt public, une structure non pérenne**

Aux termes de l'article L. 120-2 du code du service national, l'agence est un groupement d'intérêt public (GIP). Le caractère pérenne du service civique devrait conduire à une évolution du statut juridique de l'agence, les GIP étant conçus pour des actions à durée limitée. Un statut d'établissement public serait donc plus adapté à condition que les principales parties prenantes continuent à être associées à sa gouvernance. Il le serait d'autant plus que l'État ne recherche pas d'autres financeurs publics ou privés du service civique.

La ministre chargée de la jeunesse souhaite redéfinir le positionnement et l'articulation entre l'administration centrale, les opérateurs et les différentes politiques au service de la jeunesse. Ces travaux pourraient conduire à une transformation du GIP en un établissement public, éventuellement dans le cadre de la création d'un opérateur jeunesse unique qui reprendrait également une partie des compétences de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), notamment en sa qualité d'Agence française du programme européen jeunesse en action (AFPEJA)<sup>134</sup>.

### **2 - Une animation davantage nationale que territoriale**

Pour la mobilisation des organismes d'accueil, deux canaux distincts coexistent : des agréments nationaux délivrés par l'agence, en général à de grands réseaux associatifs, et des agréments locaux attribués aux associations et aux collectivités territoriales dont la demande est instruite par les services déconcentrés.

---

<sup>134</sup> Cette activité couvre notamment le service volontaire européen (SVE).



*a) Des réseaux associatifs nationaux fortement mobilisés*

L'Agence du service civique s'appuie sur de grands réseaux nationaux pour proposer des missions aux volontaires et promouvoir le service civique auprès des jeunes, notamment la Ligue de l'enseignement, Unis-Cité, l'Union nationale des missions locales (UNML) et l'Union nationale de l'information jeunesse (UNIJ). Ces organismes ont la possibilité de mettre leurs volontaires à disposition de personnes morales tierces. L'intermédiation a été une voie privilégiée par l'agence pour permettre un développement rapide du dispositif. Ce mode de placement et d'encadrement particulier concernait, en 2012, 30 % des volontaires.

Cette pratique présente des avantages. Elle permet notamment à des organismes peu structurés d'accueillir des volontaires. Elle est toutefois porteuse de risques.

En premier lieu, dans le cadre de la procédure d'intermédiation, l'agence délègue à des acteurs privés le pouvoir d'appréciation de la qualité d'un projet. Or le contrôle par l'agence de l'un de ces réseaux a permis de relever que certains organismes d'accueil n'avaient pas compris « l'état d'esprit du dispositif ».

En second lieu, certains réseaux facturent aux organismes d'accueil les frais de gestion liés à la mise à disposition. Or dans la mesure où ils ne sont pas toujours dotés d'une comptabilité analytique permettant d'établir un coût fiable par volontaire, un risque de surfacturation existe.

Enfin, les mises à disposition de jeunes dans les collectivités territoriales par la voie de l'intermédiation posent un problème particulier. En effet, celles qui accueillent des volontaires ne sont pas éligibles à l'aide de l'État de 100 € par mois et par volontaire pour le tutorat. Or ce complément financier est versé systématiquement aux associations pratiquant l'intermédiation, y compris lorsqu'elles placent des volontaires en collectivité territoriale : ce versement indu est évalué par l'agence à environ 611 000 €<sup>135</sup>.

La pratique de l'intermédiation doit donc être mieux encadrée, faire l'objet d'un plan de contrôle spécifique et d'une remontée d'information précise sur les aspects financiers et sur ceux relatifs à la qualité des missions.

---

<sup>135</sup> Le calcul est fondé sur la proportion de jeunes placés dans le cadre de l'intermédiation dans une collectivité territoriale en faisant l'hypothèse d'une durée moyenne de huit mois.

*b) Une montée en charge plus laborieuse des agréments locaux*

Selon les termes de l'instruction du 24 juin 2010, la délivrance des agréments de service civique devait être, « dans une large mesure, déconcentrée ». Dans les faits, dès 2010, l'agence a décidé de s'appuyer prioritairement sur le levier des agréments nationaux pour atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés. Cette situation peine à être corrigée puisqu'en 2012, 44,8 % seulement des postes agréés relevaient du niveau local.

En outre, la coexistence dans les territoires de volontaires dont les missions relèvent d'agréments locaux et de volontaires dont les missions relèvent d'agréments nationaux pose des difficultés pour les services déconcentrés qui n'ont pas, jusqu'à récemment, disposé d'une vision précise du nombre et de l'identité des volontaires en service civique dans leur circonscription. La création de l'extranet ELISA<sup>136</sup> a contribué cependant à améliorer la situation.

Dans ce contexte, une augmentation de la part des agréments locaux devrait être encouragée de même qu'un meilleur échange d'informations entre l'agence, les grands réseaux et les services déconcentrés.

### **3 - Un contrôle insuffisamment développé**

Le pôle de contrôle de l'Agence du service civique n'est composé que d'un seul agent qui coordonne le programme de contrôle dans ses deux volets, national et régional, et participe aux contrôles des organismes bénéficiant d'agréments nationaux.

Pour le volet national, seuls neuf contrôles engagés par l'agence avec l'appui des services déconcentrés ont été réalisés. La plupart de ces contrôles sont intervenus après signalement d'une difficulté et non en application d'une stratégie de contrôle fondée sur une analyse de risques. Un tel fonctionnement permet difficilement d'identifier les cas de substitution à l'emploi qui peuvent convenir à la structure d'accueil comme au volontaire.

Pour le volet régional, le taux moyen d'organismes effectivement contrôlés par les services déconcentrés en 2012 a été légèrement inférieur

---

<sup>136</sup> Cet outil de gestion et de pilotage du service civique a pour objet de dématérialiser partiellement les procédures de paiement des volontaires et des structures d'accueil.

à l'objectif fixé (18 % pour un objectif de 20 %). Le volume de contrôles est très inégal sur le territoire national, les taux de contrôle allant de 4 % à 45 % selon les régions. Un suivi plus régulier de l'état d'avancement du programme de contrôle est donc nécessaire.

Dans la perspective de la poursuite de la montée en charge du service civique, le dispositif de contrôle n'apparaît pas adapté aux enjeux, et la capacité de mobilisation des services déconcentrés est insuffisante. Dans un contexte de réduction des effectifs de l'État, l'élaboration de stratégies de contrôle permettant d'optimiser l'utilisation du temps des agents semble nécessaire ainsi qu'une réflexion sur d'autres modalités d'exercice des contrôles impliquant davantage les acteurs associatifs.

## **B - Des arbitrages indispensables**

Selon le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2014, 46 programmes inscrits dans 21 missions du budget de l'État contribuent à la politique en faveur de la jeunesse, pour un montant total de 80,5 Md€ en crédits de paiement en 2012.

Le service civique est un des éléments concourant à cette politique dont le coût pour l'État est allé en s'accroissant ces trois dernières années, en raison de l'augmentation du nombre de jeunes engagés.

### **1 - Une charge financière essentiellement supportée par l'État**

Les dépenses consacrées au service civique (engagement et volontariat de service civique) au sein du programme 163 – Jeunesse et vie associative se sont élevées à 33,7 M€ en 2010, à 89,7 M€ en 2011, et à 123,9 M€ en 2012 pour un programme dont les crédits représentaient 200 M€ en 2012. Cette montée en charge qui accompagne l'augmentation du nombre de jeunes entrant dans le dispositif pèse de manière croissante sur le programme et donc sur les autres actions de l'État en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

En prenant en compte les contributions des membres du groupement d'intérêt public (GIP), certaines dépenses hors programme 163 et l'utilisation de l'essentiel du fonds de roulement de l'Agence, le coût du service civique peut être estimé à 133,23 M€ en 2012 dont 20,23 M€ de frais de compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). 125,93 M€ sont consacrés à la prise en charge des jeunes et à leur formation (94,5 %) et 7,3 M€ aux frais de

gestion (5,5 %). Le coût par engagé s'élève à un peu plus de 1 000 € par mois.

Cette estimation ne prend pas en compte la dépense salariale au titre des personnels des services déconcentrés qui œuvrent pour la mise en place, le suivi et le contrôle du dispositif sur le terrain<sup>137</sup>. Elle ne comprend pas non plus les aides des collectivités territoriales<sup>138</sup> destinées aux volontaires ou à leurs structures d'accueil.

La participation financière obligatoire des associations se limite à l'octroi de la prestation nécessaire à la subsistance, à l'équipement et au logement du jeune volontaire à hauteur de 106,31 € par mois. Certaines font cependant davantage, en sollicitant le cas échéant des partenaires : Unis-Cité, dont l'objet même est relatif au service civique, propose ainsi des « journées de solidarité entreprise » (JSE) ayant pour objet un contact entre les volontaires et le monde de l'entreprise, journées dont le financement ouvre droit à une déduction fiscale pour les entreprises dans le cadre du mécénat. Pourtant, le partenariat avec des entreprises pose question dans le cadre du service civique et doit, en tout état de cause, être exclu lorsque l'activité des entreprises pourrait être en contradiction avec l'intérêt des jeunes ou les valeurs du service civique.

## 2 - Une programmation budgétaire défailante

L'Agence du service civique délègue à l'Agence de services et de paiement (ASP) le versement des indemnités aux volontaires et des subventions aux associations<sup>139</sup>. L'écart entre ses moyens budgétaires et les versements à réaliser *via* l'ASP est à l'origine des difficultés de

---

<sup>137</sup> L'enquête-temps 2011 avait ainsi estimé à 79,63 équivalents temps plein travaillé (ETPT) les personnels affectés à la promotion du service civique et à l'instruction des dossiers d'agrément sur le terrain.

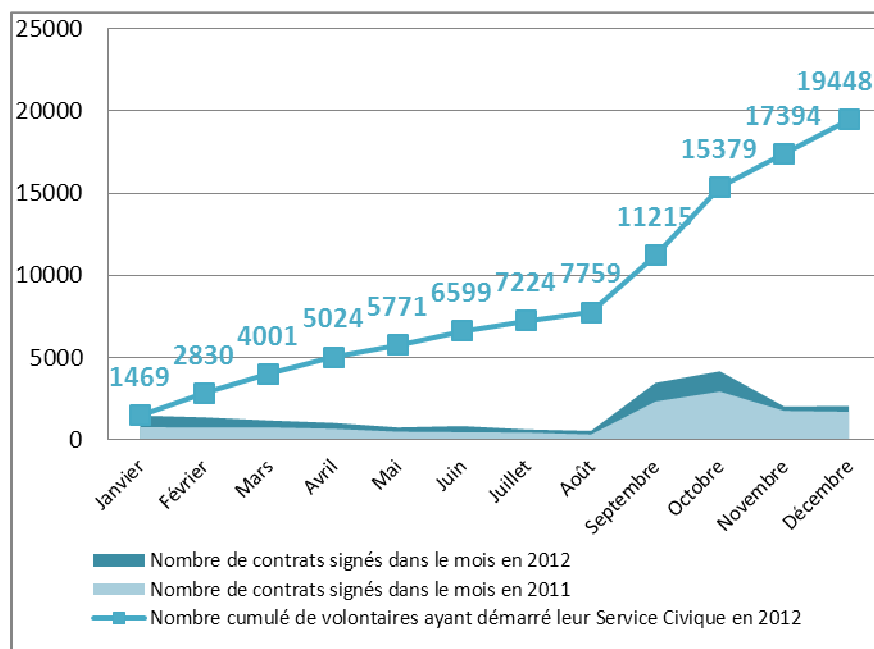
<sup>138</sup> Fin 2012, onze collectivités ont signé des accords offrant des avantages aux volontaires ou aux structures d'accueil des volontaires (aides à la mobilité, aide financière, etc.). Il n'est pas possible de chiffrer le montant total de ces avantages, qui sont encore très dispersés.

<sup>139</sup> Les indemnités versées aux volontaires, les cotisations sociales et les subventions aux associations font l'objet d'une procédure de versement par l'Agence de services et de paiement (ASP). Après des débuts difficiles, la mise en place d'un logiciel extranet ELISA a permis d'améliorer la fiabilité de cette procédure grâce à sa dématérialisation partielle, et d'assurer un meilleur suivi statistique des agréments nationaux et locaux. Pour autant, certaines prestations de l'ASP, comme l'assistance téléphonique aux utilisateurs du logiciel, ne sont pas évaluées. Une réflexion devrait être engagée pour que les services fournis à l'agence correspondent à ses besoins.

trésorerie fin 2012 qui ont mis en lumière les défauts de pilotage du dispositif.

Ces difficultés tiennent, en premier lieu, à la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif, comme cela ressort du graphique ci-après, qui conduisent à faire porter sur l'année N+1 la majeure partie du coût de nombreuses missions.

**Graphique : recrutements effectifs en 2011 et 2012**



Source : rapports d'activité 2011 et 2012 de l'Agence du service civique

Elles tiennent également, en 2013, à une budgétisation construite sur une hypothèse de missions de six mois alors que la durée moyenne était en 2012 de 7,16 mois. En 2013, la conséquence de cette sous-estimation a été une réduction du nombre de nouveaux contrats à 19 000, bien en dessous de l'objectif fixé, qui était de 30 000 nouveaux engagés. Pour 2014, la budgétisation du service civique repose sur une durée moyenne des missions plus réaliste de 7,2 mois.

Cette situation appelle une gestion plus prudente des enveloppes d'agrément, consistant en particulier à ne pas pratiquer de sur-programmation<sup>140</sup>. Elle appelle surtout, par une simulation élémentaire, à relier rythme des recrutements et besoins financiers annuels.

### **3 - Une montée en charge incompatible avec les dotations budgétaires actuelles**

Le projet annuel de performances de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, annexé au projet de loi de finances pour 2014, précise que 31 000 jeunes devraient bénéficier du service civique en 2014. Cependant, ces chiffres se rapportent désormais au nombre de jeunes effectuant en tout ou partie leur volontariat sur l'année, et non plus aux nouveaux entrants dans le dispositif. Ainsi, en 2013, avec cette nouvelle présentation, 30 000 jeunes auront effectué leur service civique dans l'année, mais environ 19 000 nouveaux contrats auront été conclus.

Ce nouveau mode de décompte qui consiste à réviser les objectifs de montée en charge sans afficher une baisse du nombre de volontaires est critiquable dans la mesure où il conduit à compter deux fois un jeune effectuant un service civique dès lors que son engagement se poursuit d'une année sur l'autre. Il n'apporte pas une information satisfaisante au Parlement et au citoyen et conduit, comme le montre le tableau ci-après, à une révision non transparente des objectifs. Cette nouvelle présentation permet, de manière artificielle, de présenter une montée en charge conforme aux engagements du gouvernement.

---

<sup>140</sup> La sur-programmation a été constante depuis la création de l'agence : l'enveloppe attribuée aux services déconcentrés en 2013 était, par exemple, calculée sur les crédits votés en loi de finances « majorés de 15 % pour tenir compte du taux effectif de réalisation des agréments et développer ainsi une offre de mission plus diversifiée ».

**Tableau n° 2 : nombre de jeunes entrants en service civique  
programmation et réalisation**

	2010	2011	2012	2013	2014
Objectif (nombre d'entrées)	10 000	15 000	25 000	30 000	
Réalisation (nombre d'entrées)	6 000	13 400	19 400	18 700*	
Objectif (nombre d'engagés sur l'année)	-	-	-	-	35 000**
Réalisation (nombre d'engagés sur l'année)				32 400 **	

Source : Cour des comptes d'après loi de programmation des finances publiques et projet annuel de performances

\*Au 17 décembre 2013

\*\* Prévisions. Réponse de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du 3 janvier 2014

Compte tenu du coût mensuel d'un jeune engagé pour l'État (un peu plus de 1 000 €) et de la durée actuelle moyenne des contrats (7,2 mois), 100 000 contrats représenteraient, avec les frais de gestion, un coût pour le budget de l'État de l'ordre de 750 M€. Ce coût pourrait être réduit de l'ordre de 20 % compte tenu d'un transfert de charge à la sécurité sociale<sup>141</sup>.

Des arbitrages devront donc en tout état de cause être réalisés, à la fois sur le rythme de montée en charge et sur les moyens budgétaires alloués au service civique puisqu'il s'inscrit dans une mission budgétaire dont les crédits de paiement ne s'élèvent qu'à 460 M€ pour 2014.

<sup>141</sup> L'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prend en compte les nouvelles dispositions du projet de loi portant réforme des retraites qui autorisent à valider un trimestre de retraite dès 150 heures de cotisations au SMIC au lieu de 200 heures. Cette réforme permet d'aligner les assiettes de cotisations pour les jeunes en service civique sur le droit commun et de supprimer en conséquence la compensation versée par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). La compensation versée à l'ACOSS par l'État représente aujourd'hui un coût d'environ 200 € par mois et par engagé.

## C - Une réduction du coût unitaire à rechercher

L'Agence du service civique est une structure d'une vingtaine d'agents, qui s'appuie, pour son action sur le terrain, sur les services déconcentrés du ministère chargé de la jeunesse et sur de grands réseaux associatifs. Ses frais de fonctionnement sont donc limités, même si des marges de manœuvre existent, notamment en ce qui concerne ses charges salariales<sup>142</sup> et ses dépenses de communication<sup>143</sup>.

La réduction du coût du service civique passe donc d'abord par une réflexion sur les caractéristiques du dispositif lui-même, et notamment la durée des contrats, les indemnités versées aux volontaires, et les modalités de prise en charge financière du service civique.

Envisagée comme moyen de réduire le coût unitaire du service civique, la réduction de la durée des missions à six mois n'est pas souhaitable dans la mesure où elle conduirait notamment à exclure les volontaires les moins qualifiés pour lesquels le temps d'adaptation aux missions est plus long.

Une modulation de l'indemnité en fonction de la durée hebdomadaire de l'engagement est, en revanche, une voie à explorer. En effet, l'indemnité est aujourd'hui identique, que le volontaire s'engage pour 24 heures ou 35 heures par semaine. Certes, il s'agit d'une indemnité versée en reconnaissance de l'engagement des jeunes et non d'un salaire proportionnel au temps de travail. Cependant, une forme de modulation permettrait, comme en Allemagne, de prendre en considération différents degrés d'engagement. En termes d'équité, il ne serait d'ailleurs pas anormal de tenir compte du fait qu'un volontariat à temps partiel permet aux jeunes, dans certains cas, d'occuper un emploi à temps partiel, ce que peuvent plus difficilement faire les volontaires engagés à temps plein. Il convient donc d'envisager une modulation de l'indemnité versée aux jeunes en prévoyant, par exemple, deux niveaux d'indemnisation forfaitaire : l'un pour les volontaires engagés à temps plein, l'autre pour les volontaires engagés à temps partiel.

Enfin, le service civique est aujourd'hui intégralement financé par l'État à l'exception de la prestation complémentaire pour les repas et

<sup>142</sup> Les compléments de rémunération versés aux agents fonctionnaires comme aux non-titulaires sont dans plusieurs cas supérieurs au traitement brut.

<sup>143</sup> Les dépenses de communication relatives principalement au site internet de l'Agence et à l'achat d'espaces publicitaires s'élèvent à 2,24 M€ en 2012. La montée en charge du service civique déjà bien amorcée et l'absence apparente de difficulté à trouver des volontaires pour accomplir des missions devraient conduire à réduire ces dépenses et à cibler davantage les destinataires de cette communication.



le transport des jeunes. Une forme de cofinancement avec les structures d'accueil pourrait être envisagée, comme c'est le cas en Allemagne. Ce cofinancement permettrait d'inciter les structures d'accueil à veiller à la qualité et à l'utilité des missions proposées. Afin de ne pas créer un mécanisme trop complexe, cela se traduirait par la suppression de la subvention de 100 € par mois versée aux associations au titre du tutorat, ce qui a déjà été fait pour les missions se déroulant au sein de collectivités territoriales. Une telle mesure permettrait de réduire d'environ 10 % le coût unitaire actuel des contrats pour l'État.

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Le service civique obtient des résultats encourageants mais doit faire face à un double défi.*

*D'une part, l'objectif de montée en charge qui lui a été fixé par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 nécessite de trouver un nombre important de missions alors que les gisements de missions nouvelles sont porteurs de risques de substitution à l'emploi. Cette situation invite à porter une attention particulière à la qualité des missions sélectionnées. Elle implique aussi de repenser la stratégie de contrôle. Dans ce contexte, il conviendrait de lier le rythme de montée en charge au développement d'un dispositif de maîtrise de ces risques, ce qui devrait conduire à atteindre l'objectif quantitatif de 100 000 jeunes engagés après 2017.*

*D'autre part, la situation des finances publiques nécessite d'opérer des arbitrages budgétaires en lien avec les objectifs fixés et de rechercher une maîtrise du coût unitaire du service civique et des coûts de gestion de l'agence pour accompagner la montée en charge du dispositif. Enfin, le pilotage de l'agence pourrait utilement être amélioré et s'articuler plus efficacement avec les services déconcentrés.*

*En conséquence, la Cour recommande de :*

- 1. retenir un rythme de montée en charge du service civique compatible avec la maîtrise du risque de substitution à l'emploi induit par la multiplication des missions ;*
- 2. fixer des objectifs annuels en termes de nombre de contrats conclus et non pas de contrats en vigueur et procéder aux arbitrages indispensables pour assurer l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires ;*

3. *réduire le coût unitaire pour l'État des contrats de service civique, le cas échéant, par le versement d'une indemnité réduite pour les missions à temps partiel et par la suppression de la subvention allouée aux associations au titre du tutorat ;*
  4. *fixer des objectifs précis de mixité sociale aux organismes accueillant un grand nombre de volontaires.*
-

## Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	236
Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	238
Ancien président de l'Agence du service civique	243
Directrice de l'Agence du service civique	245

## Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Agence du service civique
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES  
FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE  
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

*Nous avons pris connaissance avec intérêt de vos observations et recommandations dont certaines appellent de notre part les réponses suivantes.*

*Vous jugez la programmation budgétaire du service civique insatisfaisante pour deux raisons : (i) la proportion des entrées effectuées en fin d'année est selon vous trop importante (entraînant des reports de coûts sur l'année suivante) et (ii) l'hypothèse de durée des contrats retenue pour la construction du budget 2013 (missions de 6 mois en moyenne) s'écarte de la durée constatée en 2012 (missions de 7,2 mois).*

*Nous ne partageons pas entièrement l'avis de la Cour. Tout d'abord, il nous semble important d'indiquer que ces difficultés ne résultent pas d'une absence ou de lacunes des outils de simulation, mais avant tout de lacunes en matière de gestion des agréments et des contrats. Ces fragilités ont fait l'objet d'un constat partagé entre les services de l'État et l'agence du service civique qui a engagé, à la demande de ses administrateurs, un travail d'amélioration du pilotage et du suivi du dispositif portant notamment sur une meilleure maîtrise des agréments délivrés. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans ce sens dès la gestion 2013.*

*Nous vous signalons également que la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif tient principalement aux calendriers de recrutements des structures d'accueil qui, pour un grand nombre de missions, sont alignés sur le calendrier scolaire et universitaire expliquant un pic des recrutements en septembre et en octobre.*

*S'agissant de la durée des missions, nous précisons qu'au moment où l'hypothèse de 6 mois a été retenue pour la construction du budget 2013, la durée moyenne de 7,16 mois finalement constatée en 2012 n'était pas encore connue (les difficultés de pilotage ayant fait obstacle au respect de cette norme n'étant pas non plus identifiées). Comme vous le notez, la durée moyenne des missions retenue pour la budgétisation 2014 a par la suite été réévaluée à 7,2 mois de manière à prendre en compte cette évolution.*

*Vous critiquez par ailleurs le nouveau mode de décompte des jeunes en service civique qui repose non plus sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif une année donnée, mais sur le nombre de jeunes effectuant tout ou partie de leur volontariat au cours de l'année considérée.*

*Ce nouveau mode de décompte est particulièrement adapté à la saisonnalité des missions qui, pour la plupart, débutent en année N mais s'exécutent (et pèsent budgétairement) principalement en N+1 : il permet de donner une image plus fidèle de l'effort effectué chaque année, notamment*

*pour la préparation et le suivi de la programmation budgétaire pluriannuelle du dispositif.*

*Mis en place de façon concertée, il nous paraît lisible et conforme à l'interprétation du nombre de bénéficiaires d'un dispositif comme celui-ci. L'objectif du Président de la République et du Gouvernement de « 100 000 jeunes en service civique à la fin du quinquennat » est ainsi réaffirmé.*

*Vous soulignez toutefois à raison que l'atteinte de cet objectif nécessitera des financements, notamment au regard des moyens actuels de la mission budgétaire supportant le coût du service civique.*

*Par ailleurs, nous partageons vos observations relatives à la nécessité de mieux maîtriser le coût unitaire du service civique. Vos propositions, en partie inspirées des exemples étrangers, nous semblent mériter un examen approfondi en vue de la préparation du prochain budget triennal, qu'il s'agisse par exemple d'une participation des structures d'accueil ou d'une modulation des indemnités en fonction du temps hebdomadaire d'engagement.*

*Enfin, nous partageons également votre avis quant à la nécessité de veiller à un développement qualitatif du dispositif, qui ne doit pas être négligé au profit de la poursuite des objectifs quantitatifs, et quant à l'intérêt, qui nous paraît essentiel, de s'interroger sur la bonne articulation entre ce dispositif et les autres dispositifs de soutien aux associations et à la jeunesse, notamment en matière d'insertion professionnelle.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,  
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

*Ainsi que vous le soulignez, le service civique représente un investissement financier important pour l'État dans un contexte budgétaire contraint. Il s'inscrit dans le cadre de la priorité jeunesse du Gouvernement qui fait de l'engagement des jeunes un axe majeur de leur parcours vers l'autonomie.*

*Afin d'assurer la montée en charge du dispositif qui doit se poursuivre avec un objectif de 35 000 volontaires en service civique en 2014, je vous précise en préalable que j'ai souhaité une révision des modalités de sa mise en œuvre, conciliant les attentes des organismes d'accueil, la qualité du service rendu aux bénéficiaires - en préservant notamment les droits octroyés aux jeunes - et la soutenabilité budgétaire.*

*C'est ainsi que la budgétisation du service civique dans le cadre du projet de loi de finances 2014 a été établie sur une durée moyenne de missions portée à 8 mois en agrément (soit 7,2 mois après prise en compte des ruptures anticipées). Cette durée, demandée par les organismes d'accueil, est la plus à même de préserver la qualité des missions, la diversité des profils de jeunes accueillis tout en permettant à un maximum de jeunes d'intégrer le service civique dans leur parcours.*

*Sans diminuer le niveau de protection sociale offert aux jeunes, le Gouvernement a en outre souhaité simplifier les conditions de financement de la protection sociale définies en 2010. Le régime de cotisations sociales a ainsi été aligné, en tous points, sur le régime de droit commun dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, tenant aussi compte des mesures dites « bas cotisants » de la nouvelle loi de réforme des retraites. Les modalités de gestion du système s'en trouvent largement simplifiées puisque c'est l'agence du service civique (ASC) qui assure désormais le financement de l'ensemble des cotisations au taux normal, sans nécessité de compenser auprès de l'Acoss les pertes de recettes liées aux précédentes modalités dérogatoires. Du fait de la réforme des retraites, le coût par jeune sera en outre diminué de près de 20 % par mois.*

*S'agissant du rapport que vous m'avez transmis, il appelle de ma part les observations ci-après.*

*Assimiler les contrats d'accompagnement dans l'emploi à une forme de volontariat civil me paraît difficile même si ces contrats bénéficiaient du financement au titre du service civil volontaire dans le cadre de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. Cette assimilation serait même contraire à l'objectif du service civique qui est bien distinct de l'emploi.*

*Vous regrettez par ailleurs que l'ASC ne définisse pas de priorités dans sa politique d'agrément. Le service civique concourt à la satisfaction de besoins d'intérêt général tels qu'ils sont déclinés, avec une certaine souplesse à l'échelle territoriale. Celle-ci paraît nécessaire à la montée en charge d'un dispositif de qualité pour tous et elle conduit l'agence à fixer des orientations générales s'agissant d'une décision discrétionnaire de l'autorité publique. Elle valide un projet proposé dans le champ de l'intérêt général par l'organisme d'accueil au regard de sa qualité et de ses contenus.*

*Vous regrettez en outre que les droits sociaux des jeunes soient mal connus notamment de leurs interlocuteurs administratifs. Je souscris à cette constatation et ai pour ma part veillé à l'explication des droits associés à l'engagement de service civique par la publication de plusieurs circulaires précisant les conditions d'accès à certaines prestations (à titre d'exemple : circulaire Acooss du 7 novembre 2011 détaillant les modalités de mise en œuvre du dispositif, instruction Pôle emploi du 13 avril 2012, circulaire du 18 octobre 2012 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du RSA).*

*Vous notez une réflexion insuffisante sur la place de l'engagement de service civique à l'étranger, marginal au regard des autres formes de volontariat. Il est vrai que les missions à l'étranger nécessitent une expertise technique, une ingénierie spécifique ou encore l'obtention de financements complémentaires dont la plupart des organismes ne disposent pas. Compte tenu des éléments précisés ci-dessus et pour pouvoir développer les engagements de service civique dans de bonnes conditions, il ne me semble pas prioritaire de le déployer à l'international. En effet, d'autres formes de services civiques mieux adaptées car conçues pour cela, je pense notamment au Service volontaire européen (SVE), doivent se développer davantage. Ce sera notamment le cas avec la hausse importante des crédits européens du programme Erasmus + qui débutera en 2014. Au-delà du SVE, une telle réflexion pourra s'inscrire dans le cadre des travaux du comité permanent de la mobilité européenne et internationale des jeunes que j'ai récemment mis en place et qui réunit les acteurs institutionnels et associatifs concernés. C'est aussi un des objectifs de l'évolution en cours des opérateurs du secteur jeunesse.*

*Concernant l'objectif de mixité sociale que vous estimez insuffisamment atteint, je précise que le contrat 2012-2014 ne se limite pas à fixer des indicateurs sans prévisions associées mais propose une cible de 35 % des jeunes engagés dans le service civique pas ou peu diplômés (en 2012 la proportion de jeunes ayant un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat est de 25 %). S'agissant par exemple du taux de boursiers sur critères sociaux, la proportion constatée de 9,3 % en 2012 pour une prévision initiale de 8 % traduit une évolution conforme à un objectif à terme de 10 %.*

*Concernant les jeunes en situation de handicap, le Premier ministre a annoncé à l'issue du comité interministériel du handicap du 26 septembre que le Gouvernement souhaitait les accompagner davantage vers le service civique. Les aides du FIPHFP ainsi que la PCH pourront ainsi être mobilisées afin de leur permettre de réaliser une mission, avec un objectif d'au moins 6 % de volontaires en situation de handicap en service civique.*

*A partir de 2014, 1 000 ambassadeurs de l'accessibilité en service civique recevront une formation conçue par la délégation ministérielle à l'accessibilité et interviendront auprès des PME des secteurs des commerces et des services ainsi que des petites communes pour les sensibiliser aux enjeux dans ce domaine.*

*Vous plaidez pour un rapprochement des services déconcentrés et des services de l'éducation nationale afin de permettre une amélioration des réponses apportées aux jeunes engagés. Ces mesures ont été initiées en 2013 dans le cadre du Comité interministériel pour la jeunesse (CIJ) à l'échelon national comme territorial afin d'élargir le panel des solutions pouvant être proposées aux jeunes.*

*Le partenariat de l'ASC avec l'Education nationale a prévu de permettre à 3 000 jeunes sortant sans diplôme du système éducatif (décrocheurs) de réaliser une mission de service civique (avec une formule à plein temps en service civique et une formule alternée dans laquelle l'élève est pour moitié en service civique et pour moitié à l'école), l'Agence ayant mis en place un système d'identification de ces jeunes.*

*Depuis le 1er janvier 2013, 3 349 jeunes sortis sans diplôme se sont engagés en mission de service civique (chiffres arrêtés à la mi-décembre) parmi lesquels un nombre restreint suit une formule alternée, la mise en place de ces formules se faisant progressivement et demandant un fort investissement des chefs d'établissement.*

*Mis en place en 2011, le SIEI utilisé par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (FOQUALE) repère environ 160 000 jeunes chaque année (ceux ayant quitté le système scolaire il y a plus d'un an et ceux sous contrat d'apprentissage ne sont toutefois pas répertoriés). En raison de ses limites actuelles, l'outil n'a permis d'identifier que 115 jeunes en service civique parmi les décrocheurs suivis par les plateformes (en précisant que les jeunes peuvent s'engager en mission de service civique sans en informer les plateformes).*

*Concernant une confusion possible entre les missions de service civique et les emplois d'avenir ou d'autres dispositifs d'insertion, si l'intitulé de certaines missions peut en effet être ambigu, l'examen des tâches confiées permet d'opérer une réelle distinction. Un service civique peut déboucher sur un emploi d'avenir mais celui-ci s'inscrit alors dans une démarche professionnalisante qui n'est pas celle du service civique. Le jeune en emploi*



*d'avenir est inséré dans une chaîne hiérarchique et se voit confier des tâches d'un salarié « de droit commun ».*

*Des travaux d'articulation entre les dispositifs ont notamment été menés avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Par ailleurs, les services déconcentrés (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale/ DRJSCS) font état prioritairement de la complémentarité des dispositifs dans une logique de parcours.*

*Vous considérez le contrôle du dispositif en général comme insatisfaisant, notamment celui de la mise en œuvre effective de la formation civique et citoyenne des engagés. Je précise qu'une procédure de contrôle, formalisée par l'instruction du 30 mai 2011 et amendée par celle du 21 septembre 2012 pour tirer les enseignements des premiers contrôles effectués, intègre désormais le contrôle de l'effectivité de la formation. Le taux de 18 % d'organismes contrôlés paraît à cet égard très encourageant.*

*Vous notez une insuffisante diversité thématique des missions avec notamment une prééminence de celles relevant de la rubrique solidarité par rapport à celles relevant des champs du sport et de la santé. Sont classées en effet dans cette catégorie des missions qui relèveraient sans doute davantage d'autres champs, telles l'animation sportive pour enfants handicapés et valides, l'accompagnement et la médiation dans un centre de santé.*

*Concernant des aides qui seraient indument versées dans le cadre de la procédure d'intermédiation, je précise qu'il existe plusieurs modalités d'intermédiation. Dans un grand nombre de cas, l'organisme reverse à l'association de son réseau qui accueille effectivement le jeune une part importante de l'aide mensuelle. Dans d'autres cas en revanche, l'organisme d'intermédiation prend en charge la formation et une partie importante de l'accompagnement du jeune même s'il est accueilli dans une collectivité locale. Je suis toutefois favorable à ce que cette activité soit mieux encadrée notamment pour ce qui concerne l'accueil de jeunes dans les collectivités territoriales.*

*Sur l'amélioration de l'animation territoriale du dispositif, je partage votre approche et précise que cette question sera traitée dans le cadre des orientations stratégiques pour l'exercice 2014.*

*Sur la moindre progression du nombre de contrats conclus en 2013, celle-ci devrait être peu significative puisque leur nombre pourrait être stable par rapport à 2012 (19 500 environ).*

*S'agissant des modalités de comptabilisation du service civique, vous soulignez à juste titre que le stock des contrats conclu en fin d'année N-1 a, depuis 2010, structurellement une incidence budgétaire croissante sur la programmation budgétaire de l'année N en obérant peu à peu le nombre de nouvelles entrées possibles en service civique à crédits constants.*

*Pour remédier à cette tendance à concentrer les recrutements en fin d'année et à les rattacher « artificiellement » à un exercice qui ne correspond pas à l'essentiel de la durée de leur mission, il m'a semblé, en accord avec les acteurs et en toute transparence, qu'il convenait de suivre la montée en charge à l'aune du nombre de jeunes différents en mission de service civique au cours d'une année N. Cette comptabilisation complémentaire du suivi en flux (qui demeure un instrument de pilotage interne pertinent, notamment pour les agréments) est bien entendu appliquée à l'ensemble de la chronologie depuis la mise en œuvre du service civique en 2010 pour permettre une comparaison non faussée (comme indiquée dans le tableau ci-après). Elle permettra de suivre sa progression en traduisant une réalité physique objective. Elle facilitera une montée en charge plus linéaire en éloignant le risque d'un emballement conjoncturel en année N qui compromettrait la poursuite de la progression en N+1, comme cela a pu être observé récemment.*

<i>Année</i>	<i>Nouvelle comptabilisation (=stock)</i>
<b>2010</b>	<b>6 000</b>
<b>2011</b>	<b>19 100</b>
<b>2012</b>	<b>29 800</b>
<b>2013</b>	<b>32 400 (prévision)</b>

*Votre proposition de moduler l'indemnité versée aux jeunes en fonction du temps passé dans le cadre de leur mission me semble être porteuse d'ambiguïté. Comme vous le rappelez, l'indemnité est un pécule versé pour l'engagement lui-même, c'est d'ailleurs ce qui permet au volontariat d'être en conformité avec le droit du travail, notamment communautaire. Si l'indemnité était liée au temps donné et devenait variable, le risque serait fort que le juge y trouve un indice d'une activité salariée et requalifie en contrats de travail les missions de service civique.*

*Concernant la modulation du reste à charge pour les organismes d'accueil, dans le contexte d'une forte montée en charge, elle pourra faire l'objet d'un travail de réflexion dans le cadre des travaux du comité stratégique de l'Agence. Je ne souhaite pas en revanche que ces réflexions conduisent, comme vous le proposez, à une dégradation des droits accordés aux jeunes, notamment en ce qui concerne leur indemnisation dont le niveau est à ce jour équivalent au revenu de solidarité active.*

### **RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE**

*La Cour des comptes, après avoir souligné le dynamisme du service civique, dont les débuts sont qualifiés d' « encourageants », s'inquiète d'une montée en charge mal maîtrisée, qu'elle attribue d'une part à des sous-dotations budgétaires au regard des objectifs affichés et d'autre part à des défauts de pilotage de la part de l'agence du service civique.*

*Le décalage entre les objectifs et la réalité de la montée en charge, entre les effets d'annonce et la traduction budgétaire, date de l'origine du service civil. En 2005, un Président de la République et un Premier ministre annoncent « 50 000 volontaires » tandis que le gouvernement ne prévoit un financement que pour 3 000, ce qui a failli tuer une idée pourtant votée largement par les parlementaires. Au moment de la création du service civique en 2010, le Président de la République d'alors s'était engagé sur 75 000 volontaires en 2015, tandis que le Président de la République élu en 2012 a fixé comme objectif 100 000 volontaires d'ici la fin du mandat.*

*Face à ses objectifs à un terme de cinq ans, les objectifs annuels ont fluctué. En 2011, après avoir été contingentés à 10 000, ils ont été portés par le Premier ministre, en septembre, à 15 000, sans que le budget correspondant à la différence ne soit octroyé à l'agence, malgré les engagements pris. En 2012, un objectif de 25 000 a été fixé, avec des crédits budgétaires qui permettaient à peine d'en réaliser 20 000 et des mesures de gel qui n'ont été levées qu'à la fin de l'année. En 2013, un objectif de 30 000 a été fixé, avec un budget primitif dont on savait qu'il ne permettait pas de les atteindre, qui a dès le début de l'année été aggravé par un gel et un surgel important, sans que les objectifs ne soient officiellement remis en cause.*

*Les crédits gelés et surgelés ont été réalloués par une décision de juin 2012, avec l'octroi d'un abondement de 5 millions d'euros.*

*Face à ces « inflexions », nous reconnaissons avoir piloté avec volontarisme, détermination et précision. Avec volontarisme, pour éviter la « malédiction du service civil » et plaider la cause du service civique, en cohérence avec les orientations politiques affichées. Avec détermination, puisque nous avons obtenu la suppression des crédits gelés, l'octroi de crédits supplémentaires et une réforme des cotisations sociales, favorable au service civique. Avec précision, puisque jamais les objectifs prévus n'ont été dépassés et jamais nous n'avons dépassé les crédits finalement octroyés.*

*J'ajoute que nous avons fait en sorte d'amortir les effets de ces variations pour les associations, pour lesquels le « stop and go » est délétère, situation qui a longtemps décrédibilisé les emplois aidés aux yeux des associations et des collectivités. Il faut souligner que les associations, principaux organismes à recruter des volontaires, ont été particulièrement*

*constructives et compréhensives pour adapter leurs programmes aux contraintes générées par ces fluctuations.*

*La Cour des Comptes considère que le coût du service civique impose de ne pas respecter l'objectif de 100 000 volontaires par an, fixé par le Président de la République et de réviser à la baisse l'ambition du service civique. Pourquoi ne pas tenir le même raisonnement sur les emplois aidés ? Pourquoi, justement, ne pas envisager que dans la deuxième partie du quinquennat des crédits consacrés à des emplois aidés soient redéployés vers le service civique ? Pourquoi ne pas envisager que le rapport « qualité/coût » du service civique serait satisfaisant, voire meilleur que celui d'autres dispositifs ? Pourquoi ne pas proposer que le service civique soit systématiquement intégré dans le dispositif nouveau de la garantie jeunes, de sorte à mutualiser les coûts et à ce que les crédits publics soient le plus possible orientés vers des périodes utiles pour les jeunes et la société ? Pourquoi ne pas tenir compte de ce que 200 000 jeunes souhaitent accomplir leur service civique, que chaque mission déclenche 4 à 5 candidatures, que le nombre de missions proposées par les associations dépasse de loin celles que l'agence est en mesure d'agréer ? Pourquoi ne pas tirer les conséquences de cet état de fait, qui contraste avec d'autres dispositifs qui peuvent peiner à trouver leur cible, nous en savons quelque chose ?*

*Pourquoi ne pas reconnaître clairement que l'objectif de mixité sociale et de diversité de niveau scolaire a été amélioré au fil du temps (comme en témoigne l'augmentation de la proportion de volontaires dont le niveau est inférieur au BAC) quand tout le monde prédisait le contraire ?*

*Oui, le service civique a une ambition forte. Celle que lui a donnée le législateur, qui en a fait le rare texte d'un quinquennat adopté par la majorité et l'opposition. Celle que lui a donnée le président de la République, qui a promu « la belle idée du service civique » dans sa courte allocution d'investiture et a accompli un geste historique, en associant les volontaires au défilé du 14 juillet. Ambition forte, portée par les jeunes qui le plébiscitent et les associations qui s'y engagent. Face à la force de cette ambition, que nous avouons n'avoir rien fait pour rabaisser, nous pensons qu'il vaut mieux favoriser la montée en charge, en proposant un chemin vers les 100 000 volontaires commençant chaque année leur service civique, que la maîtriser, ce qui pourrait signifier renoncer.*

### **RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE**

*Je me réjouis que la Cour souligne l'ambition du Service Civique pour la jeunesse, son démarrage encourageant, son succès auprès des jeunes comme auprès des organismes d'accueil ainsi que l'atteinte, totale ou partielle, d'un grand nombre de ses objectifs après à peine 3 ans d'existence. J'ai lu avec le plus grand intérêt les points d'attention relevés par la Cour, la formation et l'offre de missions. Ces points d'attention sont bien identifiés par l'agence et des premières réponses, relevées par la Cour, ont été apportées et seront renforcées en 2014. Enfin, je partage en grande partie les observations relatives à la maîtrise et aux conditions nécessaires pour permettre le développement du Service Civique jusqu'à 100 000 volontaires par an.*

*Sur un certain nombre de points plus précis, je souhaite apporter des éclairages sur les choix et réalisations de l'Agence du Service Civique.*

*Dans sa présentation du dispositif, la Cour note que sur les 3 000 décrocheurs prévus pour 2013, seuls 115 étaient entrés dans le dispositif de janvier à septembre 2013. La définition retenue par l'agence pour le suivi du programme « décrochage » est celle de l'Education nationale, qui a été rappelée dans le relevé de conclusions du CIMAP<sup>144</sup> du 18 décembre 2013 : « Les décrocheurs recouvrent ces élèves de 16 à 25 ans qui ont quitté le système de formation initiale sans avoir obtenu un niveau de qualification correspondant au baccalauréat général ou à un diplôme à finalité professionnelle classé au niveau V ou IV de la nomenclature des niveaux de formation. » Le système d'information de l'agence du Service Civique a été modifié afin de pouvoir identifier les jeunes qui répondent à cette définition. Au 17 décembre 2013, 3 349 jeunes répondant à la définition d'un « décrocheur » se sont engagés en mission de Service Civique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le chiffre de 115 est celui donné par le système d'information de l'éducation nationale « SIEI » utilisé par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (FOQUALE) et mis en place en 2011. Fonctionnant au moyen du croisement de listes pour faciliter le travail des plates-formes, cet outil ne permet pas de recenser l'ensemble des décrocheurs.*

*Dans la même section, la Cour note que l'agence n'a pas conduit de réflexion sur la place de l'engagement de Service Civique à l'étranger, aujourd'hui marginale. Le développement du Service Civique à l'international, prévu par la loi, est étroitement lié à la capacité des organismes de mobiliser les financements complémentaires indispensables à la réalisation d'une mission à l'étranger. Cette contrainte conduit l'agence à*

---

<sup>144</sup> Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

développer des partenariats, en particulier avec les collectivités territoriales. Depuis le démarrage du dispositif, plus de 1 000 volontaires ont ainsi pu effectuer une mission à l'étranger, dans 75 pays. Le Service Civique trouve, parallèlement, progressivement sa place au sein d'une offre de volontariat international particulièrement fournie ; il s'attache à rechercher la complémentarité avec les dispositifs antérieurs (principalement le SVE en Europe et le VSI dans le champ de la solidarité internationale) tout en apportant une réponse spécifique tenant compte à la fois de l'évolution des attentes des jeunes (un volontariat plus court et plus ciblé) et des besoins des organismes d'accueil. L'Agence du Service Civique est membre du comité permanent de la mobilité européenne et internationale des jeunes et participe activement à ses travaux. Elle participe également aux travaux de coordination et d'échanges entre les différentes formes de volontariats nationaux organisés par la commission européenne.

Dans la section consacrée à l'évaluation des résultats du Service Civique, la Cour souligne les efforts encore nécessaires pour atteindre l'ensemble des objectifs de mixité qui sont poursuivis par le Service Civique. Ils constituent autant de chantiers ouverts à l'agence. Je souhaiterais particulièrement nuancer un point. La Cour note que 47 % des organismes ayant recruté des volontaires en 2012 n'en ont accueilli qu'un seul, ce qui serait contradictoire avec une expérience de mixité sociale qui passe par la possibilité offerte aux volontaires de côtoyer des personnes issues de milieux sociaux différents au sein de la structure qui les accueille ou dans le cadre des activités que celle-ci conduit. La part importante des organismes qui n'accueillent qu'un volontaire est la contrepartie à accepter du développement d'une gouvernance locale, souhaitée par la Cour, car ces organismes sont majoritairement des organismes de petite taille agréés localement. L'expérience de mixité peut alors se vivre pour le volontaire à travers le brassage avec les bénévoles ou salariés de l'organisme d'accueil et à travers les publics côtoyés, notamment pour les missions relevant de la thématique « solidarité », la plus représentée. Cette situation des volontaires « isolés » a aussi justifié le développement des rassemblements régionaux et locaux de volontaires, que les services déconcentrés ont été incités à organiser en 2013.

Enfin, la Cour conclut à la nécessité de mettre en œuvre une politique plus incitative dans le domaine de la mixité, qui passerait par la fixation de quotas aux services déconcentrés et aux organismes qui accueillent un grand nombre de volontaires. Si je rejoins tout à fait la Cour sur la nécessité de mettre en œuvre des actions volontaristes dans ce domaine, qui prendront la forme, en 2014, d'un groupe de travail spécifique sur les jeunes des quartiers organisé avec le ministère de la ville, de la fixation d'un objectif ambitieux de décrocheurs en Service Civique ou d'un échange de bonnes pratiques pour l'accueil de volontaires handicapés, à l'initiative d'organismes d'accueil déjà avancés sur ce sujet, le fondement même du Service Civique et sa spécificité au regard des dispositifs destinés aux jeunes me semblent

*antinomiques avec la notion de quotas. Ouvert à tous sans condition de diplôme ou d'expérience, fondé uniquement sur la motivation et la volonté d'engagement, destiné à permettre la rencontre et le brassage au-delà de l'origine de chacun, le Service Civique doit éviter de se spécialiser et de segmenter ses publics. Dans le cas contraire, le risque d'une stigmatisation et d'un marquage des jeunes à leur entrée dans le programme est fort. L'agence privilégie donc la fixation d'objectifs chiffrés ambitieux au niveau national, rigoureusement et régulièrement suivis par le comité stratégique et par le conseil d'administration et transmis aux services déconcentrés, des actions ciblées et partenariales comme celle menée sur le décrochage scolaire ou programmée sur les jeunes des quartiers politique de la ville, et des efforts de communication pour toucher directement tous les jeunes ou spécifiquement certains d'entre eux et les inciter à candidater via le site [service-civique.gouv.fr](http://service-civique.gouv.fr).*

*La cour relève que le Service Civique constitue pour certains jeunes une alternative à l'inactivité et qu'il convient d'éviter qu'il soit considéré comme un outil d'insertion. La crainte d'une concurrence entre Service Civique et emplois d'avenir et de sa dissolution dans l'ensemble des outils pour lutter contre l'inactivité des jeunes ne me semble pas fondée. Tout d'abord, force est de constater qu'en 2013, malgré le lancement dynamique des emplois d'avenir, la demande pour le Service Civique n'a pas baissé, ni du côté des jeunes, ni du côté des organismes d'accueil. Les séances de travail que l'agence a eu avec le ministère de l'emploi et avec les services déconcentrés pour assurer l'articulation entre les deux dispositifs ont montré que sur le terrain, la distinction entre les deux est claire. Si certaines missions de Service Civique peuvent être proches dans le contenu d'emploi d'avenir, la posture du jeune et de la structure d'accueil, la relation entre les deux, l'accompagnement et la formation, ainsi que la durée les distinguent. Le Service Civique offre aux jeunes l'opportunité de s'engager à travers une expérience de citoyenneté. Que le volontaire en retire un bénéfice pour améliorer son réseau et sa connaissance d'un secteur professionnel, acquérir des compétences, reprendre confiance en lui et préciser son projet professionnel, et qu'il en sorte mieux préparé à s'intégrer dans le marché du travail ne paraît pas contradictoire mais constitue au contraire la richesse du Service Civique.*

*Quant à l'analyse faite par la Cour des conditions nécessaires à la poursuite de la montée en charge du Service Civique, je partage dans l'ensemble ses conclusions. Sur le plan du pilotage des agréments, le conseil d'administration de l'agence a déjà adopté lors de sa séance du 16 décembre 2013 un plan d'action qui intègre un certain nombre des propositions de la cour (amélioration du partage de l'information avec les services déconcentrés, révision des outils de programmation budgétaire, évolution des modalités d'attribution des agréments...). Ce plan d'action ne revient cependant pas sur le principe de la sur-programmation des agréments. En effet, le principe d'attribuer de 15 à 20 % d'agréments supplémentaires par*

*rapport à l'objectif du nombre de nouvelles missions de Service Civique à atteindre sur une année est indispensable pour permettre d'atteindre l'objectif et pour assurer une attractivité suffisante des missions : si les grands réseaux associatifs et les organismes qui agissent sur des territoires dynamiques n'ont pas de difficulté à trouver des jeunes pour s'engager, les nouveaux organismes ont plus de difficulté à remplir les objectifs qu'ils se sont fixés au moment de l'agrément et les organismes qui interviennent dans les zones isolées et en particulier en zone rurale peinent parfois à réaliser pleinement leur agrément. Les outils de simulation de l'agence intègrent cette sur-programmation. Par ailleurs, la cour note que la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif entraîne des difficultés de programmation budgétaire. Le lien ne me paraît pas flagrant : les entrées importantes en septembre et octobre, et dans une moindre mesure en novembre et décembre, correspondent au rythme naturel des jeunes, calqué sur l'année universitaire. Les outils de simulation de l'agence intègrent cette saisonnalité et ont encore été améliorés en ce sens dans le cadre du plan d'action. Le nouveau mode de comptabilisation a pour avantage de pouvoir envisager de neutraliser les éventuelles conséquences sur l'année N+1 d'une fin de campagne d'accueil plus dynamique qu'attendu en tirant les conséquences sur les entrées de l'année suivante. Enfin, parmi les avancées en matière de pilotage et de soutenabilité financière, je souhaite mentionner la réforme des cotisations sociales des volontaires en Service Civique intervenue à l'automne 2013. Elle simplifie la gestion pour l'agence car elle met fin au double flux financier lié aux précédentes conditions dérogatoires, et elle abaisse le coût unitaire d'un mois de Service Civique.*

*Je prends bonne note des pistes proposées par la cour pour poursuivre la réduction du coût unitaire du Service Civique. Elles seront mises en discussion et expertisées avec les partenaires du comité stratégique et les ministères concernés dans le cadre du groupe de travail lancé par l'agence en 2013 sur le Service Civique en 2017 et les moyens d'atteindre 100 000 volontaires par an.*