

N° 3650

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
sur l'Établissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDe)

ET PRÉSENTÉ PAR

MME FRANÇOISE BRANGET ET M. GILBERT MEYER,

Députés.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : DE PREMIERS RESULTATS ENCOURAGEANTS POUR UN NOUVEAU DISPOSITIF D'INSERTION DES JEUNES	9
I. — « DEFENSE DEUXIEME CHANCE », UN DISPOSITIF INNOVANT FONDE SUR L'EXPERIENCE DE LA DEFENSE	9
A. DE NOMBREUX JEUNES SANS INSERTION PROFESSIONNELLE OU SOCIALE.....	9
1. 60 000 jeunes d'une classe d'âge sont en situation d'échec.....	9
2. L'absence de structures spécifiques pour ces jeunes.....	10
B. LA TRADITION D'INTEGRATION DE LA DEFENSE	10
1. La défense, premier recruteur national	10
2. Les engagés volontaires.....	11
3. L'héritage du SMA en outre-mer.....	11
C. LES PRINCIPES DIRECTEURS DU DISPOSITIF « DEFENSE DEUXIEME CHANCE »..	12
1. Une adaptation en métropole du SMA dans le plan de cohésion sociale.....	12
2. Redonner des repères pour se réinsérer socialement.....	13
3. Une insertion professionnelle adaptée aux besoins locaux.....	13
4. Un objectif d'insertion avant tout qualitatif.....	14
D. UN ETABLISSEMENT PUBLIC DEDIE AU DISPOSITIF « DEFENSE DEUXIEME CHANCE ».....	14
1. L'EPIDe, un établissement public administratif sous co-tutelle.....	14
2. L'organisation administrative de l'EPIDe.....	15
a) <i>Le conseil d'administration</i>	15
b) <i>La direction générale</i>	16
c) <i>L'organisation des centres</i>	17
3. Un maillage territorial encore insuffisant	17
II. — UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT	19
A. UN RECRUTEMENT FONDE SUR LE VOLONTARIAT	19
1. L'enjeu du volontariat.....	19
2. Le public concerné.....	19
a) <i>Des jeunes de 18 à 21 ans en rupture sociale, scolaire et professionnelle</i>	19
b) <i>Une extension souhaitable jusqu'à 23 ans</i>	20
c) <i>Les dangers d'une extension du dispositif aux mineurs</i>	20
3. Une détection souvent tardive	21
a) <i>Le passage par la JAPD</i>	21
b) <i>Les missions locales</i>	22

B. UNE TRIPLE FORMATION	22
1. Le programme type de formation.....	22
2. Une formation comportementale et scolaire pour se réinsérer socialement.....	23
3. Une formation pré-professionnelle	24
C. DES PREMIERS RESULTATS TRES ENCOURAGEANTS	25
1. Un taux d'insertion de plus de 70 %	25
2. Une montée en puissance à confirmer et à surveiller	27
D. LE SUIVI DE LONG TERME EST ENCORE A CONSTRUIRE	27
1. Assurer l'insertion dans la durée.....	27
2. Un partenariat avec les missions locales à renforcer.....	27
DEUXIEME PARTIE : ASSURER LA PERENNISATION DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS	29
I — DES MOYENS FINANCIERS ENCORE FRAGILES ET DES INFRASTRUCTURES INSUFFISANTES	29
A. UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT ESSENTIELLEMENT LIE AU NOMBRE DE VOLONTAIRES.....	29
1. Une subvention fixe du plan de cohésion sociale.....	29
2. Un financement complémentaire lié au nombre de volontaires	30
3. Le timide soutien du fonds social européen	31
B. UNE INSUFFISANTE ASSOCIATION FINANCIERE DES PARTENAIRES LOCAUX.....	31
1. L'implication des collectivités territoriales dans le dispositif	31
2. Les entreprises locales.....	32
C. UN FINANCEMENT ORIGINAL DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	33
1. L'absence de budget d'investissement pour l'EPIDe	33
2. 750 millions d'euros de programmes immobiliers.....	34
3. La société 2IDE, prestataire immobilier de l'EPIDe	34
a) <i>Organisation et principes directeurs de la société 2IDE.....</i>	<i>34</i>
b) <i>Les ressources de 2IDE</i>	<i>35</i>
D. DES OPERATIONS IMMOBILIERES LONGUES ET COUTEUSES	36
1. Un processus complexe qui fait intervenir de multiples acteurs	36
a) <i>La recherche d'emprises</i>	<i>36</i>
b) <i>Le transfert de propriété.....</i>	<i>37</i>
c) <i>La réhabilitation et la construction.....</i>	<i>37</i>
2. Le manque de terrains vierges pour construire de nouveaux centres	38
3. Des choix d'implantation parfois peu pertinents.....	38

II — UN ENCADREMENT SUFFISANT DONT LE STATUT RESTE A PRECISER	41
A. UN TAUX D'ENCADREMENT DIRECT ELEVE	41
1. La répartition des personnels d'encadrement.....	41
2. Des personnels fortement sollicités	42
3. Un personnel motivé, attentif et disponible.....	43
B. UN PERSONNEL ESSENTIELLEMENT ISSU DES ARMEES	44
1. D'anciens militaires recrutés avec le concours des armées.....	44
2. Des postes de reconversion pour les anciens militaires.....	45
3. Le recrutement des enseignants.....	46
C. UNE FORMATION PROFESSIONNELLE ADAPTEE AUX BESOINS LOCAUX	46
1. La remise à niveau scolaire assurée par des enseignants.....	46
2. Une formation professionnelle externalisée	47
3. L'implication des entreprises locales	48
TROISIEME PARTIE : ASSURER LA PERENNITE ET LE DEVELOPPEMENT D'UN DISPOSITIF D'INSERTION NOVATEUR	49
I — RENFORCER LES FONDEMENTS ET ASSURER L'AVENIR DU DISPOSITIF	49
A. LE NECESSAIRE MAINTIEN DU DISPOSITIF	49
B. UNE MISSION A PRECISER SELON DES CRITERES QUALITATIFS.....	49
C. DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS A ASSURER	50
II — LE STATUT ET LA FORMATION DES CADRES A AMELIORER	51
A. FIDELISER DES CONTRACTUELS DE DROIT PUBLIC	51
1. Le statut de contractuel de droit public	51
2. La stabilisation des personnels d'encadrement	51
3. La question des heures supplémentaires.....	51
B. DES LIMITES AU RECRUTEMENT D'ANCIENS MILITAIRES	52
1. La question du cumul avec la pension	52
2. Le remboursement du pécule de départ.....	53
C. LA FORMATION INITIALE DES PERSONNELS D'ENCADREMENT.....	53
III — UNE EXTENSION PROGRESSIVE EN ASSOCIATION AVEC LES PARTENAIRES LOCAUX	55
A. ÉTENDRE LE DISPOSITIF JUSQU'À 23 ANS.....	55
B. UNE STRATEGIE D'IMPLANTATIONS A DEVELOPPER	55
C. RENFORCER LA COOPERATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	56
D. UN PARTENARIAT AVEC LES MISSIONS LOCALES A SYSTEMATISER POUR RENFORCER LE SUIVI DES VOLONTAIRES	56

E. UNE IMPLICATION DES CHAMBRES CONSULAIRES A AMELIORER	57
F. DEVELOPPER LE PARTENARIAT AVEC LES ENTREPRISES.....	58
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	65
AUDITIONS.....	65
VISITE DE CENTRES	65

INTRODUCTION

« On est tous là pour s'en sortir, on veut combler le vide. », « On est venu ici pour passer des diplômes et avoir une formation. », « On veut trouver du travail et être bien dans sa tête. », « C'est ici qu'on peut apprendre le respect. ». Les rapporteurs ont pu entendre ces mots de volontaires en formation dans les centres « défense deuxième chance » lors de leurs visites. Ils témoignent à la fois de la volonté réelle d'insertion des jeunes mais aussi du véritable besoin auquel le dispositif répond.

Créé en août 2005, « défense deuxième chance » cherche à insérer durablement des jeunes de 18 à 21 ans en situation d'échec scolaire, professionnel et en voie de marginalisation sociale. Il leur propose une formation comportementale, une remise à niveau scolaire et une pré-formation professionnelle, s'appuyant sur l'expérience en matière d'insertion des armées mais aussi sur les dispositifs d'insertion existants.

La mise en place de ce projet novateur et audacieux a pu initialement générer certaines difficultés et mérite certainement encore quelques ajustements. Cependant, durant toute la mission, les rapporteurs ont été frappés de l'enthousiasme général pour cette idée. Tous les acteurs, nationalement et localement, dans tous les ministères, croient à la réussite et à la pertinence du dispositif « défense deuxième chance ». Tous le soutiennent et manifestent même une certaine impatience de le voir se généraliser. Cette adhésion des personnels, mais aussi des jeunes doit être remarquée et valorisée.

Tous volontaires, les jeunes deviennent des acteurs à part entière de leur insertion sociale et professionnelle. C'est ce seul objectif qui guide les acteurs du dispositif. Ces jeunes qui disent manquer de repères sont accompagnés dans leur démarche et bénéficient d'un soutien certes exigeant mais solide.

Les premiers résultats apparaissent très positifs et soulignent le caractère novateur de cette méthode d'insertion des jeunes. Les moyens financiers et humains mis à disposition des centres doivent encore être précisés pour assurer la viabilité de la structure. Sa pérennisation semble incontournable et doit s'appuyer sur un renforcement des partenariats locaux.

PREMIÈRE PARTIE : DE PREMIERS RESULTATS ENCOURAGEANTS POUR UN NOUVEAU DISPOSITIF D'INSERTION DES JEUNES

I. — « DEFENSE DEUXIEME CHANCE », UN DISPOSITIF INNOVANT FONDE SUR L'EXPERIENCE DE LA DEFENSE

A. DE NOMBREUX JEUNES SANS INSERTION PROFESSIONNELLE OU SOCIALE

1. 60 000 jeunes d'une classe d'âge sont en situation d'échec

Les sorties sans qualification du système scolaire concernent une proportion importante de jeunes chaque année. Près de 15 % d'une classe d'âge sortait de l'école sans qualification dans les années 1980 ⁽¹⁾, ce taux est aujourd'hui de 8 %. Bien qu'en constante diminution, le nombre de ces sortants reste encore trop important.

En 2004, l'éducation nationale estime que de 52 000 jeunes sont sortis du système scolaire sans qualification ni diplôme, c'est-à-dire qu'ils ont arrêté leur formation en première année de CAP ou de BEP ou à la fin du collège. S'y ajoutent 12 000 jeunes ayant arrêté leur formation en classe de seconde ou de première. 64 000 élèves ont donc arrêté leur formation scolaire avant la classe terminale et n'ont pas obtenu leur diplôme (CAP, BEP ou baccalauréat). Ils représentent 8 % de l'ensemble des sortants. Selon les critères européens, 133 000 jeunes âgés de 20 à 24 ans sortent chaque année du système scolaire français sans diplôme. Toutefois, seuls 64 000 d'entre eux ont arrêté leur formation avant la classe terminale. Le différentiel de 69 000 représente ceux qui n'ont pas obtenu leur diplôme final.

Les évaluations effectuées lors de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) montrent que 10,9 % des jeunes rencontrent des difficultés de compréhension et 9,5 % des jeunes d'une classe d'âge n'ont que des acquis limités en terme de lecture et de compréhension écrite. 6,6 % des jeunes ont de très faibles capacités de lecture et 4,3 % ont des difficultés sévères ⁽²⁾. 26,3 % des jeunes qui n'ont pas atteint la fin du collège sont en difficulté de lecture. Pour ceux qui ont suivi ou qui suivent un enseignement professionnel, ce taux est de 20,2 %. Le ministère de l'éducation nationale estime par ailleurs que 2,3 % de jeunes ne possèdent pas les mécanismes de base du langage écrit.

Le ministère de l'éducation nationale insiste sur les disparités géographiques dans les niveaux de sortie. Près de quatorze académies (dont notamment en métropole les académies de Besançon, Aix-Marseille, Rouen,

(1) Selon le ministère de l'éducation nationale, L'état de l'école, n° 16 [édition 2006], p. 31, tableau 1.

(2) Selon le ministère de l'éducation nationale, « Les évaluations en lecture dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense », Note évaluation, n° 06.03, octobre 2006.

Orléans-Tours, Nice, Lille, Reims, Caen, Amiens, et de la Corse) comptent de fortes proportions de sorties sans qualification et de faibles proportions d'études jusqu'au baccalauréat.

2. L'absence de structures spécifiques pour ces jeunes

Le nombre conséquent de sorties sans qualifications est d'autant plus préoccupant qu'aucune structure spécifique n'assure l'insertion et la formation de ces jeunes. Le code de l'éducation nationale impose aux services du ministère de proposer à chaque jeune de moins de 18 ans une formation, générale, technologique ou professionnelle. Les dispositifs d'insertion du ministère de l'emploi, et en particulier le RMI, ne sont pour leur part accessibles qu'à partir de 25 ans. Les missions locales doivent donc prendre en charge l'insertion des jeunes majeurs âgés de moins de 25 ans mais ne sont toutefois qu'un relais vers d'autres structures de formation ou de professionnalisation.

À ce jour, il n'existe pas de dispositif à même de proposer à la fois une remise à niveau scolaire, une formation civique et citoyenne et une formation pré-professionnelle. Les 60 000 jeunes sortis chaque année sans qualification n'ont en effet pas seulement besoin d'un diplôme ou d'une qualification, ils sont souvent en voie de marginalisation sociale et manquent de repères comportementaux stables. Parfois les difficultés familiales s'ajoutent à ces problèmes et certains jeunes sont sans aucune ressource et sans domicile fixe.

B. LA TRADITION D'INTEGRATION DE LA DEFENSE

1. La défense, premier recruteur national

Le ministère de la défense est le premier recruteur national avec plus de 35 000 recrutements annuels. Il participe à l'intégration et à la promotion sociale de jeunes de tous horizons et de toutes origines avec une possibilité de progression professionnelle au sein des armées. 50 % des sous-officiers sont issus du rang et 50 % des officiers sont issus du corps des sous-officiers. La défense a donc mis en place au-delà même du service national une véritable égalité et assure une reconnaissance sociale et professionnelle uniquement fondée sur le mérite.

Le service national, ancien service militaire, constituait un point de passage obligé pour l'ensemble d'une classe d'âge. Outre le phénomène de mixité sociale, il permettait souvent d'identifier des jeunes en difficulté scolaire, sociale ou professionnelle. Intégrés aux armées, ces jeunes se voyaient proposer une remise à niveau scolaire mais bénéficiaient surtout d'un recadrage comportemental. Le passage par le service national permettait à certains appelés de découvrir un métier ou une formation. La possibilité d'intégrer plus durablement les armées donnait également aux appelés un horizon professionnel.

2. Les engagés volontaires

La loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a suspendu le service national et institué le volontariat qui s'adresse à tous les jeunes Français, hommes et femmes, de moins de 26 ans. Les candidats doivent avoir satisfait aux obligations de la JAPD. Les volontaires de l'armée de terre sont des militaires du rang titulaires d'un contrat d'un an, éventuellement renouvelable quatre fois. Un volontaire de l'armée de terre (VDAT) peut ainsi être autorisé à souscrire un contrat en qualité d'engagé volontaire de l'armée de terre (EVAT) entre le dixième et le onzième mois de service. Des volontaires peuvent également servir comme aspirant (premier grade d'officier).

Ils bénéficient d'une formation militaire et technique et servent sous statut militaire dans les unités opérationnelles ou au sein d'unités de soutien. Les brigades des sapeurs-pompiers de Paris ou des marins-pompiers de Marseille peuvent également les accueillir.

Les armées recrutent 10 000 volontaires par an, dont 2 500 dans l'armée de terre et 4 500 dans la gendarmerie. Les volontaires acquièrent une véritable compétence professionnelle au sein des armées. Ce volontariat constitue une première expérience professionnelle valorisante. Elle est également l'occasion de suivre une formation théorique et pratique d'excellent niveau. Outre l'insertion professionnelle, le volontariat est également gage d'insertion sociale grâce à la fois à l'acquisition de repères comportementaux et au système de tutorat de l'institution militaire. Les volontaires ayant servi au moins quatre ans dans les armées bénéficient du soutien des cellules de reconversion du ministère de la défense s'ils veulent rejoindre le privé.

3. L'héritage du SMA en outre-mer

Créé en 1961 par Michel Debré, le service militaire adapté (SMA) vise à éduquer, former, insérer, intervenir et développer. Il cherche à insérer les jeunes ultramarins soit directement sur le marché du travail, soit dans une formation qualifiante. Les volontaires sont pour l'essentiel de jeunes ultramarins en difficulté. Âgés de 18 à 26 ans, ils sont sortis du système scolaire sans qualification. Ils ont vocation à recevoir une éducation militaire et citoyenne ainsi qu'une formation professionnelle. Le SMA accueille indifféremment hommes et femmes, mais seuls 20 % des effectifs étaient des femmes en 2005.

L'encadrement est assuré par des militaires relevant de deux catégories. Ils peuvent appartenir au ministère de la défense et être affectés au SMA. Il s'agit pour l'essentiel de militaires d'active chargés d'assurer le commandement, le soutien et l'encadrement des unités du SMA. Les encadrants peuvent également être des engagés volontaires du SMA (EVSMA). Ils enseignent un métier aux stagiaires. La durée maximale de leur contrat est de quatre ans. Le taux d'encadrement moyen est élevé puisqu'en 2005, 822 personnes étaient affectées au SMA pour 2 282 stagiaires, soit un taux de 36 %.

La formation est double, une grande place étant accordée au comportement et à la remise à niveau. Les jeunes ultramarins cumulent en effet les difficultés économiques, sociales et scolaires. Le programme civique et scolaire intègre donc une formation générale initiale comprenant une formation militaire et une formation citoyenne. La remise à niveau scolaire est par la suite systématique. Elle est assurée par des professeurs des écoles détachés par l'éducation nationale. Cette remise à niveau s'adapte aux besoins de chaque stagiaire. Tous les volontaires sont préparés au moins au certificat de formation générale, premier diplôme de l'éducation nationale, et ont enfin la possibilité de passer leur permis de conduire, élément déterminant d'une future insertion professionnelle.

La formation professionnelle est très diversifiée, le SMA ne comptant pas moins de quarante et une filières. Cette diversité permet d'adapter les formations aux besoins locaux. Des adaptations sont constamment réalisées pour qu'elles suivent l'évolution du marché du travail. Elles font l'objet de partenariats étroits avec les acteurs locaux, entreprises ou organismes de formation.

Le taux effectif d'insertion atteint 72,9 % en 2005, pourcentage très satisfaisant au vu des importantes difficultés initiales des volontaires stagiaires. Malgré certaines disparités géographiques, le dispositif SMA a donc répondu aux objectifs qui lui étaient fixés en proposant de manière durable une insertion sociale et professionnelle aux jeunes ultramarins.

C. LES PRINCIPES DIRECTEURS DU DISPOSITIF « DEFENSE DEUXIEME CHANCE »

1. Une adaptation en métropole du SMA dans le plan de cohésion sociale

Les résultats engrangés par le SMA ont conduit à ce que la transposition de ce dispositif en métropole soit envisagée, suite à la suspension de la conscription. En métropole, plus aucune structure ne proposait de formation comportementale et professionnelle, que ce fût au sein des armées ou ailleurs. Dans la première version du plan de cohésion sociale, figure ainsi l'adaptation en métropole du service militaire adapté. Écartée de la version finalement retenue, cette idée a toutefois été reprise sous l'impulsion conjointe du Premier ministre M. Jean-Pierre Raffarin et du ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie.

Inspiré du SMA, le dispositif « défense deuxième chance » s'en éloigne pourtant. Il n'était pas possible de transposer le mécanisme propre à l'outre-mer en métropole. Le SMA s'organise autour de casernes qui accueillent 600 à 700 jeunes issus d'un milieu relativement homogène. Or, de telles casernes n'existent plus en métropole. Les centres défense deuxième chance (CD2C) s'adressent à un public extrêmement hétérogène et sont par ailleurs exclusivement civils. À ce titre, toute référence militaire trop nette a été supprimée. Les

volontaires sont dès le départ placés dans une situation la plus proche possible de celle d'une entreprise.

Il convient toutefois de souligner que le caractère militaire ne doit pas non plus être totalement écarté. Les armées ont en effet acquis à travers le service national un savoir-faire précieux pour la socialisation de ces jeunes en difficulté. Une « civilianisation » excessive fragiliserait donc cet atout et conduirait à reproduire des dispositifs d'insertion qui existent déjà et qui fonctionnent très bien à moindre coût. Un jeune engagé dans un CIVIS coûte ainsi trois à quatre fois moins cher qu'un volontaire « défense deuxième chance ».

Enfin, il existe en métropole un environnement en matière de suivi social, d'insertion et de formation dans lequel « défense deuxième chance » s'est fondu. Le choix a donc été fait d'externaliser la formation professionnelle contrairement à ce qui se pratique au sein du SMA puisque les formations se déroulent dans les casernes.

2. Redonner des repères pour se réinsérer socialement

Le dispositif « défense deuxième chance » a souhaité mettre largement l'accent sur la formation comportementale et le volontariat. Tout comme au SMA, les stagiaires doivent en effet être volontaires pour intégrer le dispositif. Majeurs, ils s'engagent en pleine responsabilité, souvent pour la première fois. Leur engagement est tellement fort que selon les encadrants rencontrés, les volontaires accueillis pendant la « crise des banlieues » de l'automne 2005 ont demandé à ne pas rentrer chez eux le week-end. Ils craignaient de se voir entraînés à participer aux affrontements et redoutaient la réaction de leur entourage s'ils s'y refusaient.

Très tôt, les exigences comportementales fortes leur sont énoncées clairement et précisément. Les encadrants les astreignent à une discipline quotidienne stricte. Il s'agit des règles de base de la vie en société. En rupture sociale complète, certains jeunes ignorent tout des règles communes jusqu'au règles élémentaires d'hygiène corporelle. Ces exigences ne conviennent pas nécessairement à tous et il est donc indispensable que lors du recrutement, les clauses du contrat soient bien comprises.

3. Une insertion professionnelle adaptée aux besoins locaux

L'insertion professionnelle constitue l'objectif final du dispositif. Toutefois, face aux difficultés actuelles sur le marché du travail, et en particulier pour les emplois peu qualifiés, il a été choisi de proposer aux volontaires des formations qui répondent aux besoins des entreprises locales. La formation se concentre sur les métiers les plus demandés : BTP, hôtellerie-restauration, services à la personne ainsi que des formations correspondant à des niches locales. Afin de s'adapter aux besoins locaux, la formation est redéfinie chaque année par les responsables de l'insertion et de la formation de chaque centre, en partenariat avec les missions locales et les entreprises locales.

Les formations actuellement proposées privilégient des secteurs sous forte tension et très demandeurs de main d'œuvre. Cependant, ces secteurs se caractérisent également par un taux de rotation de la main d'œuvre élevé. Au-delà du premier contrat à durée déterminée, il faut s'assurer que les volontaires réussiront à s'insérer durablement dans la vie professionnelle et seront en capacité de trouver, seuls, un deuxième CDD voire un CDI. C'est pourquoi il est souvent préférable qu'ils concluent un contrat d'apprentissage à la sortie du dispositif. De cette façon, pendant deux années, ils peuvent parfaire leur formation en s'appuyant sur les règles de base acquises au CD2C. À l'issue de ces trois années, les jeunes apprentis sont pleinement aptes à s'insérer durablement sur le marché du travail.

4. Un objectif d'insertion avant tout qualitatif

À sa mise en place, l'EPIDe n'avait pas reçu d'objectif quantitatif fixe. Le chiffre de 20 000 volontaires est souvent avancé, mais sans qu'il soit précisé s'il s'agit de places, de volontaires accueillis ou de volontaires sortis du dispositif. Cette absence de donnée quantitative n'est pas problématique, les objectifs de l'EPIDe doivent en effet être avant tout qualitatifs. Le critère d'appréciation doit bien être celui de l'insertion de long terme.

L'objectif de 20 000 jeunes initialement évoqué n'est envisageable que sur une longue période, c'est-à-dire cinq à dix ans et seulement une fois que le dispositif aura fait la preuve de son efficacité. Toute insertion durable de jeunes en grande difficulté nécessite un réseau d'accompagnement et de suivi efficace qui ne peut se construire que progressivement. Pour assurer un maillage territorial adapté, les objectifs sont désormais définis en nombre de centres ouverts.

D. UN ETABLISSEMENT PUBLIC DEDIE AU DISPOSITIF « DEFENSE DEUXIEME CHANCE »

1. L'EPIDe, un établissement public administratif sous co-tutelle

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) est un établissement public administratif créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005. Les décrets du 2 août 2005 en ont fixé l'organisation et le fonctionnement. L'EPIDe est placé sous la double tutelle du ministère de la défense et du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

En l'absence de lettre de mission définissant clairement sa mission, le directeur général de l'EPIDe a défini le cadre de l'action de l'établissement. Ce dernier « *vise à assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes volontaires, au terme d'une formation globale, la formation dispensée contribuant à la durabilité de l'insertion* »⁽¹⁾. Comme il n'accueille que des volontaires

(1) *Audition de M. Olivier Rochereau, directeur général de l'EPIDe.*

majeurs et non délinquants, l'EPIDe n'a aucun point commun avec un centre de rétention ou un centre éducatif fermé. L'objectif premier est bien celui de l'insertion des volontaires, la formation dispensée au sein des centres n'étant qu'un outil au service de cette insertion.

La coopération entre les ministères impliqués dans le dispositif semble satisfaisante au niveau national. Dès le départ, le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale a été associé au projet et a manifesté un grand intérêt pour le concept. Il est à noter que l'ensemble des textes fondateurs du dispositif ont été conjointement rédigés par les deux ministères de tutelle.

Le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale prend en charge le volet insertion du dispositif et assure la coordination avec les structures du service public de l'emploi et avec les missions locales. Le ministère de la défense doit cependant rester le ministère pilote du dispositif dans la mesure où la valeur ajoutée du dispositif réside dans la formation comportementale assurée par d'anciens militaires. Le ministère de la défense est par ailleurs l'interlocuteur le plus efficace dans la recherche d'emprises, s'appuyant pour cela sur ses services d'infrastructures.

Le ministère de l'éducation nationale participe également au dispositif même s'il n'exerce aucune tutelle sur l'EPIDe. Ses services interviennent, nationalement et localement, comme experts auprès des centres et participent à l'évaluation scolaire des volontaires et à la définition des programmes de formation scolaire. Un représentant départemental du ministère assiste par ailleurs aux sessions de recrutement des enseignants.

2. L'organisation administrative de l'EPIDe

a) Le conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'établissement public administratif détermine, dans le cadre des orientations fixées par les ministères de tutelle, la politique générale de l'établissement. Sur proposition du directeur général, il entérine les transferts de propriété à la société 2IDE, il valide les documents uniques d'organisation ou détermine la grille salariale pour l'ensemble des personnels.

Présidé par le général Marcel Valentin, le conseil d'administration de l'EPIDe compte quatorze membres dont neuf représentants de l'État, membres de droit. Le ministère de la défense est ainsi représenté par le secrétaire général pour l'administration⁽¹⁾, le directeur du service national et un directeur du personnel militaire. Le ministère de l'emploi est représenté par le directeur des relations du travail, le directeur général de la formation professionnelle et le directeur général de l'action sociale. Le ministère de l'éducation nationale est représenté par la

(1) Le directeur de la fonction militaire et du personnel civil avait été initialement désigné pour siéger au conseil d'administration. Il a été remplacé par le secrétaire général pour l'administration.

responsable de la mission générale insertion de la direction générale de l'enseignement scolaire, représentant le directeur général. Les ministères du budget et de la jeunesse et des sports sont également représentés.

b) La direction générale

L'EPIDe est aujourd'hui placé sous l'autorité d'un directeur général, le contrôleur général des armées M. Olivier Rochereau, et de directeurs généraux adjoints. Son organisation est largement déconcentrée. Les centres n'ont cependant que des tâches administratives résiduelles, leurs cadres étant surtout mobilisés auprès des volontaires. La direction générale assure donc l'essentiel des fonctions support pour tous les centres.

La direction générale de l'EPIDe emploie à ce jour 70 personnes chargées des tâches centrales administratives. Elle comprend trois services principaux : le service du développement, le service de l'exploitation et un service « soutien ». Le premier assure essentiellement la coordination de l'ouverture des centres et le montage des projets. Il recherche des emprises, des partenaires et assure le suivi des travaux de réhabilitation ou de coordination. Le service de l'exploitation coordonne nationalement les formations et l'insertion des volontaires. Le service de soutien prend en charge l'ensemble de la gestion administrative, les ressources humaines et paie les salaires des personnels de l'ensemble de l'EPIDe.

La mise en place rapide de l'EPIDe a pu générer des difficultés d'organisation administrative. L'ampleur du dispositif et l'ambition de ses objectifs expliquent que des personnels des différents ministères impliqués aient progressivement rejoint la direction générale. M. Alain Véri, directeur départemental de l'emploi, est ainsi devenu directeur général adjoint en charge de l'insertion. Le général Jacques Paris de Bollardièrre est, quant à lui, directeur général adjoint en charge du développement des centres. L'éducation nationale a également mis à disposition de l'EPIDe une proviseure pour parfaire encore la collaboration avec les services du ministère et renforcer la capacité d'expertise technique de l'EPIDe sur les domaines scolaires.

Ces arrivées au sein de la direction générale ont renforcé les compétences de l'EPIDe en matière d'insertion et de coordination tant avec les partenaires locaux qu'avec les ministères de tutelle. Les informations transmises par le seul biais du conseil d'administration ne permettent pas en effet d'assurer un suivi ministériel optimal. Un effort semble également nécessaire en termes de transparence et de publicité d'indicateurs. Les indicateurs aujourd'hui utilisés apparaissent encore perfectibles et ne rendent pas toujours fidèlement compte de la réalité. Les résultats obtenus par l'EPIDe peuvent ainsi apparaître faibles alors qu'ils traduisent des taux d'insertion supérieurs ou égaux à ceux de dispositifs similaires.

La montée en puissance de la nouvelle structure nécessite enfin l'émergence d'une cellule logistique nationale qui prendrait en charge par exemple

la passation des marchés d'habillement ou d'alimentation. Le choix a été fait de ne pas intégrer au sein de la direction générale cette fonction logistique qui pourrait comprendre 40 à 50 personnes selon les besoins. Cette cellule sera provisoirement installée à Saint-Cloud, au sein de la direction générale, mais son implantation définitive pourrait se faire à Bordeaux. Il est difficile de fixer définitivement le nombre et les attributions de ces services avant que l'établissement n'ait atteint son régime de croisière. Une externalisation de certains services centraux de support pourrait alors être envisagée.

c) L'organisation des centres

Chaque centre est placé sous l'autorité d'un directeur assisté d'un adjoint qui supervise l'ensemble des fonctions de support. Le directeur supervise directement la formation comportementale, la formation générale et l'insertion. Il s'appuie pour cela sur un directeur de l'insertion et de la formation.

L'organisation de chaque centre est définie par un document unique d'organisation (DUO) établi par la direction générale. En fonction du nombre de volontaires, ce document détermine précisément le nombre de cadres à embaucher et leur affectation. Plusieurs DUO ont été élaborés et validés par le conseil d'administration. Ils veillent à maintenir un taux d'encadrement élevé même dans une petite structure. Par exemple, pour un centre accueillant 60 volontaires, 21 personnes sont au contact direct avec les volontaires dont 16 affectées à la formation comportementale, et seules 6 personnes assurent les fonctions de support (administration, budget, infirmerie...). Cette organisation assure un taux d'encadrement de 45 %. Pour un centre de 240 volontaires, 82 personnes sont au contact des volontaires, dont 62 affectées à la formation comportementale, 14 assurant les fonctions support. La rationalisation des tâches administratives diminue le taux global d'encadrement qui atteint 40 %. Il convient de souligner que la proportion est stable pour les cadres de contact. Le taux d'encadrement direct est de 27 % dans un centre de 60 places et de 26 % dans un centre des 240 places.

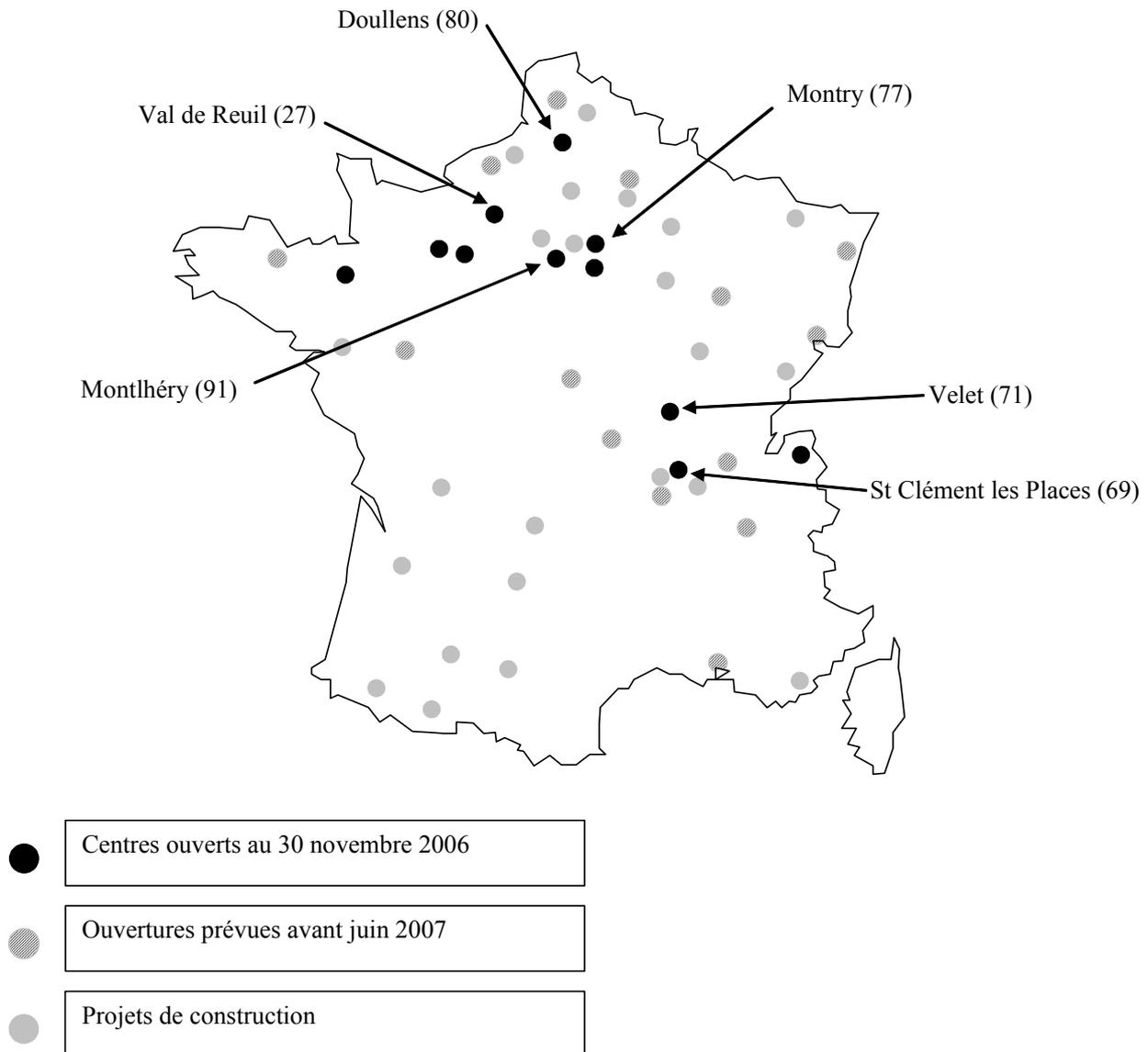
3. Un maillage territorial encore insuffisant

La mise en place du dispositif a été extrêmement rapide. Le premier centre a été ouvert moins de trois mois après la publication de l'ordonnance fondant l'EPIDE. Les premières ouvertures de centres ont donc été surtout guidées par des opportunités immobilières et n'ont pas immédiatement répondu à un objectif de maillage territorial optimal.

Au 30 septembre 2006, six centres étaient successivement ouverts à Montry, Velet, Monthléry, Doullens, Saint-Clément-les-Places et Val-de-Reuil. À la fin du mois de novembre 2006, quatre nouveaux centres étaient inaugurés (Giel et Alençon, La Haute Maison, Vitré-Étrelles, Annemasse-Burdignin). Avant le mois de février 2007, dix nouveaux centres devraient être ouverts.

Malgré des efforts de rééquilibrage territorial, notamment avec l'ouverture de centres dans la région Rhône-Alpes, en Normandie ou en Bretagne, il manque des centres dans le Sud-Ouest de la France. Les constructions programmées devraient permettre de corriger cette lacune. Mais ce rééquilibrage ne pourra au mieux intervenir que dans le courant de l'année 2008, compte tenu des délais impartis pour, d'une part, transférer la propriété effective des emprises à la société en charge des investissements immobiliers, et d'autre part, construire les nouveaux bâtiments. De même, le Sud-est de la France n'est pas encore assez couvert malgré l'ouverture d'un centre à Marseille.

IMPLANTATION DES CENTRES « DEFENSE DEUXIEME CHANCE »



Source : EPIDe

II. — UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT

A. UN RECRUTEMENT FONDE SUR LE VOLONTARIAT

1. L'enjeu du volontariat

L'expérience du SMA et l'héritage du service national ont montré qu'un pareil dispositif ne pouvait fonctionner qu'avec l'adhésion pleine et entière des volontaires. L'insertion professionnelle suppose une forte motivation et une implication personnelle. Le volontariat constitue donc la pierre angulaire du projet. Les volontaires deviennent des acteurs de leur insertion. Le dispositif « défense deuxième chance » est présenté lors de la JAPD ou au sein des missions locales, mais en définitive, il appartient aux candidats de s'engager.

Tous les jeunes pressentis ne s'engagent pas. Un fort taux d'attrition est à déplorer le premier jour et au cours du premier mois de formation. Les volontaires intégrés dans le dispositif manifestent en revanche une détermination exemplaire. Ils n'hésitent pas à venir de loin, à l'exemple de ce volontaire du centre de Velet originaire de la région de Nîmes. Les anciens volontaires encouragent également leurs proches à entrer dans la nouvelle structure. Un cercle vertueux assis sur la volonté de s'insérer durablement se met progressivement en place.

2. Le public concerné

a) Des jeunes de 18 à 21 ans en rupture sociale, scolaire et professionnelle

Le dispositif « défense deuxième chance » est dédié aux jeunes de 18 à 21 ans et fonctionne sur le volontariat. Les volontaires doivent donc être en capacité de s'engager. Le mode de recrutement qui passe par la JAPD ou par les missions locales explique aussi que jeunes de moins de 21 ans soient plus particulièrement visés. La JAPD accueille en effet des jeunes âgés de 17 ans et demi en moyenne. Ils peuvent donc à moyen terme entrer dans un centre. Toutefois, le délai de six mois entre la JAPD et l'entrée dans un centre apparaît souvent inadapté, trop long surtout pour un public aussi fragile. Une fois la demande formulée, la réponse et l'intégration doivent donc intervenir très rapidement, dans un délai inférieur à un mois.

Les jeunes concernés par le dispositif cumulent généralement des difficultés économiques, scolaires et familiales. En région parisienne, les volontaires sont constitués à 85 % d'enfants d'immigrés. De manière générale, les volontaires sont dans un état psychologique désastreux et dans un état de santé préoccupant. Certains n'ont jamais consulté un dentiste ou un ophtalmologue. Ils ne pratiquent aucun sport et leurs habitudes alimentaires sont catastrophiques.

À leur arrivée dans les centres, 15 % des volontaires sont illettrés ; 15 à 20 % sont en rupture familiale totale et 5 % sont SDF. Cela suppose que des structures d'accueil existent pendant le week-end. Les volontaires s'approprient dès lors d'autant plus facilement les centres que pour beaucoup d'entre eux, c'est souvent la première fois qu'ils disposent d'un espace personnel.

b) Une extension souhaitable jusqu'à 23 ans

À l'origine, les concepteurs redoutaient qu'à l'issue du cursus, les volontaires ne soient tentés d'intégrer directement un dispositif d'assistance. Pour maintenir une dynamique d'insertion, ils avaient donc choisi de limiter l'accès à des volontaires de moins de 21 ans, qui peuvent rester au plus 24 mois dans un centre. Ils sortent donc du dispositif à 23 ans au plus tard. Deux années les séparent alors de l'âge minimal pour pouvoir bénéficier du RMI.

Toutefois, au vu des résultats et du fonctionnement actuel des centres, une extension mesurée du mécanisme semble souhaitable. Les centres « défense deuxième chance » pourraient en effet accueillir des volontaires âgés au plus de 23 ans. Ce recul de la limite d'âge ne poserait pas de problème de cohabitation puisque l'écart d'âge maximal entre les volontaires ne serait que de cinq ans. Par ailleurs, l'engagement et le volontariat des jeunes semble aujourd'hui suffisamment fort pour éviter un mécanisme de déversoir automatique dans le dispositif RMI. En revanche, il ne serait pas souhaitable d'accueillir des jeunes de plus de 23 ans. Faire coexister des volontaires avec un écart d'âge de plus de cinq ans risque en effet d'être difficile.

c) Les dangers d'une extension du dispositif aux mineurs

L'extension du dispositif à des volontaires mineurs soulève des difficultés en termes de responsabilité, d'autorité parentale, d'encadrement... L'absence de structure ciblant précisément ces jeunes pose cependant problème. Lors de l'installation de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, le Premier Ministre a demandé à la ministre de la défense d'expérimenter une extension de D2C à des jeunes de 16 à 18 ans. Le ministère de l'éducation nationale a été chargé d'une étude à ce sujet. Ce nouveau mécanisme, même s'il pourrait se rapprocher du dispositif « défense deuxième chance » actuel, ne fonctionnerait pas sur les mêmes principes.

Outre les problèmes de responsabilité et les modifications du dispositif que la prise en charge de mineurs nécessiteraient, leur intégration fragiliserait la dynamique de volontariat. Les tuteurs légaux s'engageraient pour leurs enfants. Les centres pourraient se voir transformés en centres de redressement pour enfants difficiles. Les volontaires ne seraient plus acteurs de leur insertion, mais contraints.

3. Une détection souvent tardive

a) Le passage par la JAPD

La Journée d'Appel et de Préparation à la Défense (JAPD) est un passage obligé pour 780 000 jeunes par an. Pendant une journée, il est possible de détecter les jeunes en difficulté, de les informer et de les diriger vers une formation ou une structure à même de répondre à leurs besoins. Le dispositif « défense deuxième chance » est une des possibilités offertes à ces jeunes. Toutefois, la JAPD est organisée pour des jeunes âgés de 17 ans alors que l'EPIDE n'accueille que des volontaires majeurs. Il est donc primordial de conserver un lien avec eux dans l'intervalle. La direction du service national délivre de nombreux documents et a mis en place un numéro vert d'information pris en charge par l'EPIDE et complété par un site internet. Ces outils ne permettent pas à eux seuls de suivre suffisamment les jeunes mais ils sont des supports indispensables à toute politique de suivi.

La JAPD permet certes de détecter les jeunes en difficulté mais elle ne peut fonctionner de manière optimale qu'en pleine et entière collaboration avec les services sociaux et les réseaux éducatifs. Sur les 780 000 jeunes reçus en JAPD, près de 10 % sont identifiés comme étant en difficulté et environ 20 000 sont en rupture sociale totale. Leur réinsertion ne peut être un objectif de la seule JAPD qui se limite à les détecter et à les informer. Les bureaux du service national en charge de la JAPD travaillent à plus long terme en étroite collaboration avec les missions locales qui suivent plus quotidiennement ces jeunes.

Le dépôt de candidature pour D2C est abordé dans le cadre des entretiens individualisés avec les jeunes identifiés comme étant en difficulté. Cet entretien personnalisé permet de présenter plus spécifiquement à chaque jeune les solutions existantes et de le replacer dans un circuit d'insertion durable, le dispositif D2C étant alors bien évidemment mis en avant. Il représente en effet une solution particulièrement adaptée aux besoins de ces jeunes. À ce jour, 4 180 dossiers de candidature pour les centres D2C ont été transmis par le biais de la JAPD.

La détection de ces jeunes en difficulté ne peut être assurée par le seul biais de la JAPD, sa brièveté empêchant d'établir un diagnostic approfondi et généralisé. Son passage à deux jours permettrait d'établir un bilan plus complet, mais générerait des frais très importants puisqu'il faudrait héberger les jeunes. Or les armées ne disposent plus à ce jour d'infrastructure adaptée.

b) Les missions locales

Dans ce cadre, le suivi par le service public de l'emploi joue un rôle prépondérant. Les missions locales constituent les interlocuteurs privilégiés pour les volontaires potentiels. Chargées de l'insertion professionnelle des jeunes de moins de 25 ans, elles sont les plus à même d'identifier les candidats et de les informer sur ce nouveau dispositif.

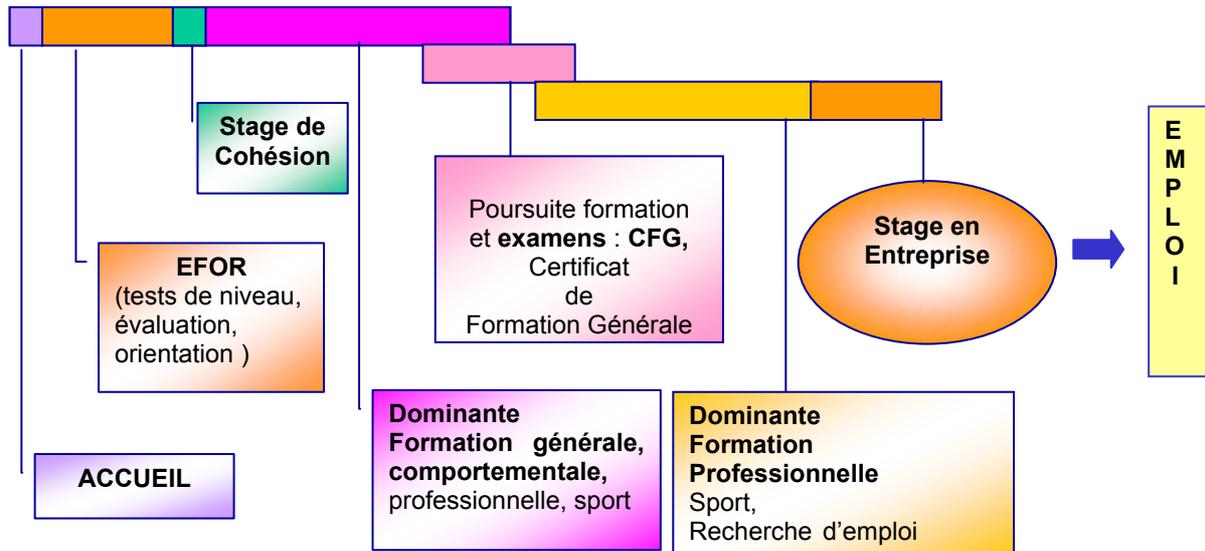
Toutefois, il semble que toutes ne soient pas encore suffisamment informées du mécanisme. Souvent mal connu, parfois éloigné puisque les centres ne sont pas implantés dans toutes les régions de France, le dispositif « défense deuxième chance » ne bénéficie par nécessairement d'un soutien suffisant.

B. UNE TRIPLE FORMATION

1. Le programme type de formation

À leur entrée dans un centre, les volontaires signent un engagement d'au moins six mois, renouvelable jusqu'à quatre fois. La majorité d'entre eux suivent une formation d'un an. Certains, notamment les plus âgés et les plus qualifiés, n'ont besoin que de six mois pour trouver soit une formation soit un emploi. À l'inverse, d'autres particulièrement en difficulté souhaitent bénéficier d'une formation plus longue. La formation repose sur trois piliers : comportemental, scolaire et pré-professionnel. Ils sont concomitants même si l'accent est initialement mis sur la formation comportementale et que la formation professionnelle occupe une place croissante au fur et à mesure du séjour. Il convient de souligner qu'il n'existe aucun modèle de formation, chaque parcours étant adapté aux possibilités et aux aspirations des volontaires.

LE PROGRAMME TYPE



Source : EPIDe

La première semaine d'accueil est consacrée aux formalités administratives, à la visite médicale et à la fourniture des tenues et matériels. Pendant cinq semaines se déroule alors la période dite « EFOR » qui permet d'évaluer précisément le niveau scolaire des volontaires mais aussi leur potentiel physique. C'est également l'occasion pour eux de définir un projet professionnel. À l'issue de cette période, chaque volontaire doit porter un projet d'insertion qui le conforte dans son volontariat. Un stage de cohésion marque la fin de la première partie de la formation et ouvre la voie à une formation plus professionnalisante. Les volontaires suivent alors pendant les quatre mois restants une formation d'abord à dominante scolaire puis à dominante professionnelle. La majeure partie d'entre eux restant pendant un an dans les centres, la formation professionnelle ne débute souvent véritablement que dans les six derniers mois. Des stages en entreprise peuvent être proposés et sont l'occasion soit de conforter des choix initiaux soit de faire découvrir une nouvelle branche professionnelle. Les volontaires qui ont le moins de retard scolaire peuvent rapidement intégrer un dispositif de formation plus professionnel comme un CAP par exemple.

2. Une formation comportementale et scolaire pour se réinsérer socialement

Dans un premier temps, les encadrants insistent sur la formation comportementale et civique. Un effort quotidien est demandé aux volontaires. Le lever a lieu à 6 h 00. Après la toilette, les chambres doivent être rangées et les lits faits. Chaque volontaire accomplit ensuite des travaux d'intérêt général. Puis les couleurs sont hissées par deux volontaires. Un rassemblement général devant les couleurs a lieu une fois par semaine.

Après l'inspection des chambres suivent au moins deux heures de sport collectif ou individuel, les activités sportives pouvant se dérouler au sein même du centre ou dans les installations sportives mises à disposition par les collectivités territoriales partenaires. Ces activités permettent de développer un esprit d'entraide et de *fair-play* et constituent un exécutoire pour des jeunes soumis à des contraintes strictes.

En alternance sont ensuite proposées une formation scolaire et une formation professionnelle. Sur le plan scolaire, deux heures sont consacrées essentiellement au français et aux mathématiques. La formation scolaire passe par un rappel des fondamentaux (calcul, lecture, écriture, histoire et géographie) enseignés en privilégiant une approche concrète. Il s'agit de rompre avec le sentiment d'échec et d'humiliation souvent associé au vécu scolaire de ces jeunes. La pédagogie proposée accorde une place importante à l'informatique. Les effectifs sont réduits, les classes comptant 6 à 12 volontaires. Dès lors que plus de 12 volontaires assistent à un cours, un cadre de contact épaulé l'enseignant. Il prépare en amont la leçon et assure le soir l'étude sur la matière concernée. Une étude obligatoire de deux heures, entre 19 h 30 et 21 h 30, est assurée chaque soir et encadrée par les cadres de contact. Un effort scolaire régulier et approfondi est donc demandé aux volontaires.

Il s'agit de les préparer au certificat de formation générale (CFG), premier diplôme de l'éducation nationale mais seuls 25 % des volontaires sont présentés à cet examen. Une augmentation des plages horaires consacrées à la formation scolaire pourrait donc s'avérer nécessaire pour certains volontaires.

Toute la journée, l'accent est mis sur la ponctualité et la politesse. Les volontaires doivent saluer tous les membres du personnel et les appeler « madame » ou « monsieur ». Les références à des grades ont été peu à peu éliminées. Les personnels d'encadrement sont également soucieux de développer une certaine cohésion entre les volontaires et évitent la reproduction d'un quelconque système clanique. Tout est fait pour mettre les volontaires dans des conditions qui se rapprochent de la vie quotidienne. Il faut en effet que cette formation soit immédiatement utilisable à leur sortie du centre.

Lors des visites de centres, contre toute attente, les volontaires ont insisté sur leur besoin d'autorité et de repères, et demandé un renforcement du caractère militaire des centres. Nombreux sont ceux qui espéraient un régime plus strict. La formation proposée ne doit donc trop se « civilianiser » si elle veut répondre aux attentes de ces jeunes.

3. Une formation pré-professionnelle

Chaque centre a adapté la formation pré-professionnelle à la demande locale des entreprises et aux possibilités de formation. Une place privilégiée est accordée aux métiers les plus demandés sur l'ensemble du territoire comme le BTP ou l'hôtellerie-restauration. Les centres visités proposent tous des formations

dans ces domaines avec parfois certaines spécificités comme à Doullens où une formation spécifiquement consacrée à la voirie a été mise en place. Chaque centre décline ensuite localement les formations.

Le centre de Velet tire partie de son implantation dans le lycée forestier de Bourgogne et propose des formations aux métiers de la forêt et des espaces verts. Implanté en milieu rural, il a également mis en place une formation d'aide à la personne en milieu rural.

Le centre de Doullens a fortement développé son offre de formation dans le BTP grâce au partenariat avec la société Colas Nord Picardie. Ce partenariat devrait d'ailleurs être prochainement étendu à l'ensemble des centres. Il propose également une formation dans les domaines de l'aide à la personne ou dans le domaine de la propreté. Une convention devrait d'ailleurs être prochainement signée au plan national avec la société Véolia environnement pour développer encore cette filière.

Le centre de Montlhéry propose une palette plus diversifiée de formations du fait de sa proximité avec un plus grand bassin d'emplois. Il propose ainsi des formations spécifiques en logistique, dans les métiers de l'automobile, de la sécurité privée, du levage ou de l'assistance de vie. Il existe également une formation dédiée aux armées. Des débouchés en maintenance informatique étaient initialement apparus, mais des difficultés pour pérenniser les partenariats ont conduit à suspendre le cursus.

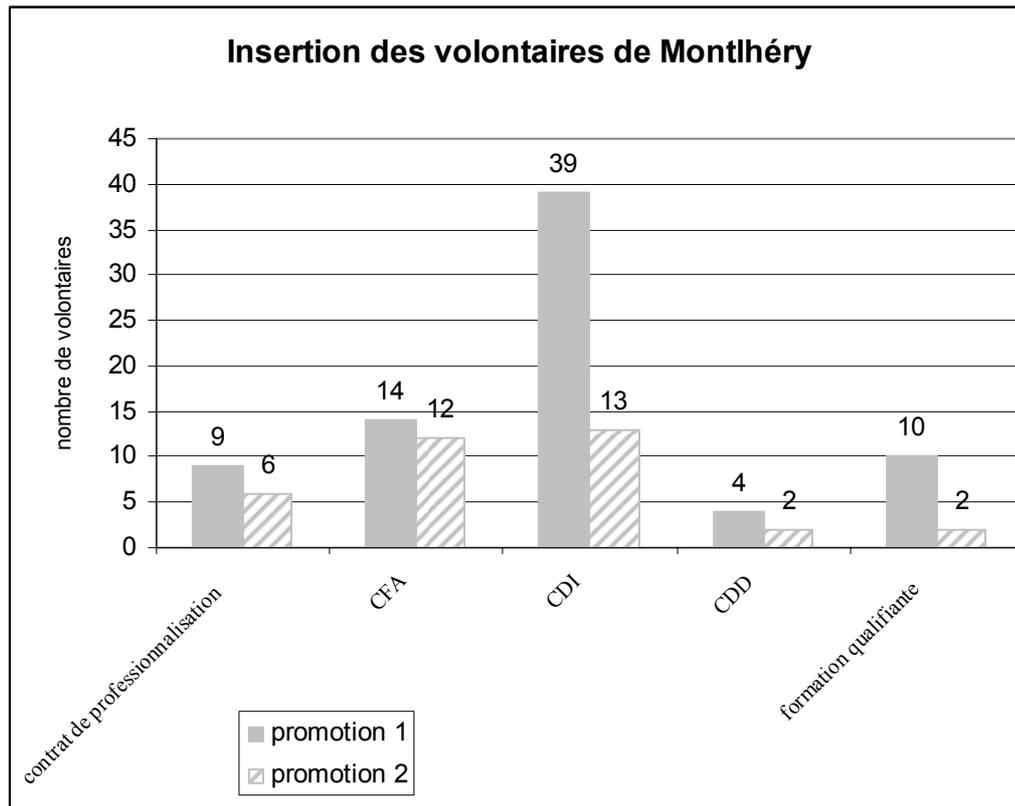
C. DES PREMIERS RESULTATS TRES ENCOURAGEANTS

1. Un taux d'insertion de plus de 70 %

Le taux d'insertion des volontaires de des premières promotions atteint 72 % ; 215 volontaires sortis des centres en septembre 2005 ont trouvé soit un emploi soit une formation. Parmi eux, 52 sont encore en phase d'insertion, compte tenu de leurs importantes lacunes scolaires. Il est à noter que 359 volontaires avaient été intégrés mais que seulement 224 d'entre eux sont allés au terme de la formation. 60 ont démissionné en cours de parcours et 75 ont été exclus. Ce premier bilan doit être examiné avec toute la prudence nécessaire puisqu'il ne porte que sur les trois premières promotions des trois premiers centres ouverts (Montry, Montlhéry et Velet).

Des disparités existent entre les différents centres. Elles s'expliquent en grande partie par les difficultés de départ des volontaires. Le centre de Velet affiche ainsi pour sa dernière promotion un taux d'insertion de 89 %. Sur les 36 volontaires intégrés dans la première promotion, 17 ont trouvé un CDD de plus de six mois, 11 sont entrés dans une formation qualifiante ou diplômante, deux en contrats d'apprentissage, un en contrat de professionnalisation et un volontaire a signé un contrat d'insertion.

Le centre de Montlhéry affiche pour sa première promotion un taux de presque 60 % d'insertion ; 76 volontaires ayant trouvé soit un emploi, soit une formation. Sept volontaires sont encore présents dans le centre et 27 ont trouvé une formation ou un emploi pendant leur séjour grâce à leur mission locale. Les volontaires de la deuxième promotion, intégrée en mai 2006, ne sont insérés qu'à hauteur de 40 %. L'objectif de 70 % d'insertion ne semble donc atteignable que dans un délai d'un an au moins. Pour la première promotion, la moitié des volontaires insérés ont signé un CDI, garantie d'une insertion durable.



Source : EPIDe

Le centre de Doullens n'a ouvert ses portes qu'en mars 2006. La première promotion de volontaires ne comprenait que 39. Parmi eux, 15 sont d'ores et déjà insérés. Quatre sont entrés dans une formation qualifiante (DEAVS – Croix Rouge), deux en contrats de professionnalisation (restauration CAP de cuisine) et neuf ont signé un contrat de professionnalisation en CDI.

Un important taux d'attrition est à noter le premier jour et le premier mois. À Velet, seule la moitié des convoqués se présentent effectivement le premier jour. À Doullens, 70 % des candidats se présentent, les responsables du centre ayant pris soin de les appeler individuellement auparavant, ne serait-ce que pour organiser leur transport. Près de 20 % abandonnent dès le premier jour et entre 15 et 20 % renoncent au cours du premier mois, souvent parce qu'ils n'avaient pas été correctement informés sur le contenu de la formation. Les exclusions sont assez rares. Elles représentent par exemple 13 % de la première promotion de Doullens, soit seulement cinq cas et 6 % des deux premières promotions de Montlhéry.

2. Une montée en puissance à confirmer et à surveiller

Le développement du dispositif sur l'ensemble du territoire demande à être suivi de près. Les premiers résultats semblent en effet très encourageants, mais ils doivent être confirmés par les prochaines promotions. Le succès sera assuré si le système parvient à insérer durablement les volontaires. Sa notoriété croissante peut attirer des jeunes qui n'ont besoin que d'une rapide remise à niveau et qui s'inséreraient rapidement. À l'inverse, les centres peuvent aussi concentrer des publics avec beaucoup de handicaps. Malgré un allongement de la formation, il se peut qu'ils peinent encore à s'insérer durablement. Il faut donc procéder à un examen attentif et minutieux des résultats engrangés pendant la formation.

Les indicateurs doivent non seulement tenir compte du résultat, mais également mesurer le chemin accompli entre l'entrée et la sortie du dispositif. Tous les volontaires ne pourront pas être durablement insérés. Leur passage dans un centre doit cependant au moins constituer la première étape d'une réinsertion qui peut demander plus de temps.

D. LE SUIVI DE LONG TERME EST ENCORE A CONSTRUIRE

1. Assurer l'insertion dans la durée

La prise en charge du suivi de long terme des volontaires n'est encore que balbutiante. Les premières promotions sont à peine sorties des centres. Les anciens volontaires doivent pouvoir s'appuyer sur un réseau efficace pour les accompagner durablement dans leur insertion. Ils doivent souvent trouver un logement ou assurer leurs déplacements s'ils veulent conserver leur emploi ou continuer leur formation. Une prise en charge globale des volontaires doit s'instaurer. Outre l'accompagnement vers l'emploi, il s'agit d'assurer un suivi matériel centré sur le logement et la mobilité. Les jeunes doivent toujours être impliqués dans cet accompagnement, même si leur participation financière reste symbolique. Ils peuvent par exemple contribuer au financement de leur permis de conduire.

Les volontaires ne signent souvent que des CDD à l'issue de leur formation. Les secteurs privilégiés pour la formation étant sous forte tension, les jeunes doivent pouvoir trouver un nouvel emploi et ainsi enchaîner les CDD, à défaut d'un CDI. Cette nouvelle recherche peut être difficile et démobilisante et fragiliser le cercle vertueux d'insertion mis en place par l'EPIDe. Le suivi devrait donc se poursuivre un an, voire deux ans après la sortie des centres.

2. Un partenariat avec les missions locales à renforcer

L'EPIDe et ses tutelles envisagent que l'observatoire social de la défense aide à assurer ce suivi. Il convient par ailleurs de le renforcer par la présence

locale de spécialistes de l'insertion et de l'emploi et par un renforcement des liens avec le service public de l'emploi. Des partenariats forts doivent être tissés avec l'ANPE, l'AFPA ou tout autre organisme de formation.

Les missions locales restent cependant l'interlocuteur le plus important. Elles peuvent en effet proposer un soutien global et de long terme aux jeunes. Un accord cadre est en préparation avec l'union nationale des missions locales (UNML). Cet accord devra toutefois être décliné localement et renforcé par une collaboration permanente entre les responsables des missions locales et ceux des centres.

Un effort doit également être fait en direction des entreprises locales pour assurer des débouchés professionnels aux volontaires.

DEUXIEME PARTIE : ASSURER LA PERENNISATION DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS

I — DES MOYENS FINANCIERS ENCORE FRAGILES ET DES INFRASTRUCTURES INSUFFISANTES

A. UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT ESSENTIELLEMENT LIE AU NOMBRE DE VOLONTAIRES

1. Une subvention fixe du plan de cohésion sociale

Les moyens de fonctionnement de l'EPIDe proviennent exclusivement d'une subvention du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Intégré au plan de cohésion sociale, l'EPIDe a reçu 5 millions d'euros en 2005 et 37 millions d'euros en 2006. En 2007, compte tenu de la montée en puissance du dispositif, une subvention de 50 millions d'euros lui a été accordée et est inscrite au sein du programme « accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

La réunion interministérielle du 28 septembre 2006 a considéré que cette subvention ne pouvait suffire à couvrir les besoins de financement de l'EPIDe. Ont donc été ajoutées une dotation de 40 millions d'euros prélevés sur les crédits destinés à financer les Contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) et une dotation de 10 millions d'euros sur les crédits du Fonds social européen (FSE). L'EPIDe devrait donc disposer en 2007 d'un budget total de 110 millions d'euros. Le fonds de roulement de l'établissement constitué à partir des ressources 2006 non consommées devrait compléter les ressources pour un montant au moins égal à 10 millions d'euros.

La subvention du ministère de l'emploi doit permettre d'assurer l'ensemble des dépenses de fonctionnement. Elles comprennent la rémunération de l'ensemble des personnels, les coûts de fonctionnement comprenant notamment les allocations versées aux volontaires, les coûts de formation et les coûts immobiliers.

Selon la direction générale de l'EPIDe, le coût en année pleine des centres ouverts en septembre 2006 s'élève à presque 37,5 millions d'euros. Le coût de fonctionnement en effectifs complets des nouveaux centres ouverts en 2006 est estimé à 54,9 millions d'euros par an. Sans nouvelle ouverture et en pleine capacité, 92,3 millions d'euros seront nécessaires pour assurer l'accueil de ces 2 734 volontaires. Le coût moyen est donc estimé à 33 760 euros par an et par volontaire.

Dans la perspective d'extension du dispositif à 25 centres en juin 2007 avec une capacité totale d'accueil de 3 560 places, un budget de fonctionnement

de 120 millions d'euros serait donc nécessaire, si le coût moyen pour chaque volontaire ne diminue pas. Or, des économies d'échelle devraient intervenir et permettre de le ramener à moins de 30 000 euros. Si cet objectif était atteint, un budget de 105 millions d'euros suffirait pour 3 560 volontaires.

L'apparente insuffisance des moyens de fonctionnement doit par ailleurs être tempérée, l'EPIDe n'ayant besoin de ces 120 millions que si l'ensemble des centres fonctionne à plein régime. Or, l'ouverture des centres est toujours progressive pour permettre aux cadres de prendre leurs marques et de mettre en place un réseau efficace avec les partenaires locaux. Par exemple, au 31 décembre 2006, seuls 1 310 volontaires étaient en formation dans les centres, soit moins de la moitié des capacités maximales d'accueil. Le budget pour 2006 est à ce titre révélateur puisque la montée en puissance du dispositif a été plus lente que prévue et que l'ensemble des crédits affectés à l'EPIDe n'a pas été dépensé.

Si la dynamique engagée aujourd'hui se poursuit au-delà du mois de juin et que l'objectif d'accueil de 5 000 volontaires est dépassé en 2007, le financement devra être largement réévalué. Il faudra alors trouver des sources de financement complémentaire.

Une réflexion de plus long terme sur les conséquences financières du dispositif doit également être menée. L'accueil de 20 000 volontaires nécessiterait en effet un budget annuel proche de 600 millions d'euros, c'est-à-dire plus que les crédits consacrés au logement social dans le plan de cohésion sociale et autant que la dotation de l'État à l'Agence de Rénovation Urbaine. Sans remettre en cause ce dispositif innovant, il ne peut absorber à lui seul 19 % des crédits nets affectés en 2007 au plan de cohésion sociale ⁽¹⁾.

2. Un financement complémentaire lié au nombre de volontaires

Le financement du fonctionnement de l'EPIDe est nécessairement corrélé au nombre de volontaires accueillis. Cet effort concerne à la fois les dépenses de personnels et les allocations versées aux volontaires. Le dispositif repose en effet sur un niveau élevé d'encadrement. En moyenne, 40 personnes assurent l'encadrement de 100 volontaires. Le maintien de ce taux d'encadrement suppose que l'évolution des dépenses de personnels soit similaire à l'évolution du nombre de volontaires. Un effort constant d'adaptation des ressources aux besoins est donc indispensable. Il est difficile de définir à court terme les besoins de financement de l'EPIDe puisqu'ils peuvent être amenés à évoluer rapidement. Chaque volontaire reçoit 300 euros par mois mais ne perçoit effectivement que 140 euros par mois. Les 160 euros restants sont capitalisés et versés en fin de formation. Les volontaires sont ainsi incités à aller au terme de leur contrat. Le seul versement de

(1) Les crédits nets affectés au plan de cohésion sociale s'élèvent à près de 3,2 milliards d'euros en 2007. Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

cette allocation représente donc un besoin annuel de près de 13 millions d'euros pour 3 560 volontaires et de 72 millions d'euros pour 20 000 volontaires.

Compte tenu de ces besoins de financement, tant pour les personnels que pour le versement des allocations, il a été décidé que l'EPIDe recevrait en 2007 une dotation de 40 millions d'euros prélevée sur les crédits affectés aux contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE). Ce mode de financement semble optimal puisque le versement de ces crédits n'est autorisé que lorsque les volontaires sont effectivement en formation dans les centres. Il donne ainsi à l'EPIDe des garanties à moyen terme lui permettant de poursuivre son développement et ne mobilise pas inutilement des fonds qui pourraient ne pas être dépensés. Il convient toutefois de s'assurer que cette dotation ne soit pas limitée si jamais le nombre de volontaires accueillis dépassait les prévisions.

3. Le timide soutien du fonds social européen

L'EPIDe bénéficie d'une subvention du Fonds social européen (FSE) de 10 millions d'euros par an, soit 12 % du volet national du FSE. Cette dotation n'est cependant pas une dotation au sens strict dans la mesure où le fonds social européen ne procède qu'au remboursement de sommes déjà engagées. L'EPIDe doit donc disposer d'importantes réserves de trésorerie puisqu'il peut engager des dépenses une année mais n'être remboursé que l'année suivante par l'Union Européenne.

En outre, l'apport financier du FSE est soumis à une procédure relativement longue qui fait intervenir acteurs nationaux et communautaires. La subvention du FSE ne pourrait ainsi pas prendre en compte une augmentation rapide des besoins de financement de l'EPIDe.

B. UNE INSUFFISANTE ASSOCIATION FINANCIERE DES PARTENAIRES LOCAUX

1. L'implication des collectivités territoriales dans le dispositif

Les collectivités territoriales ont été sollicitées dès la mise en place du dispositif pour mettre à disposition de l'EPIDe des bâtiments ou des terrains nus. Certaines collectivités exprimaient toutefois des réserves, s'expliquant souvent par la confusion entre les centres défense deuxième chance et les centres fermés destinés à de jeunes délinquants. Les volontaires qui s'engagent dans le dispositif « défense deuxième chance » n'ont pourtant aucun point commun avec de jeunes délinquants. Ils ont manifesté une volonté forte d'insertion sociale et professionnelle. Certaines collectivités territoriales ont pu à l'inverse considérer l'implantation d'un centre « défense deuxième chance » comme un moyen de revitaliser un bassin en crise. Or, une implantation n'est pertinente que si le bassin d'emploi est à même d'offrir aux volontaires des débouchés professionnels à

l'issue de leur formation. Un équilibre est donc à trouver entre les aspirations locales et une répartition géographique optimale pour les centres.

Les collectivités territoriales ont manifesté depuis la mise en place du dispositif un véritable enthousiasme pour le projet. Toutes sont en effet concernées que ce soit au titre de la formation, compétence des conseils régionaux, et plus généralement au titre de l'insertion professionnelle, compétence des conseils généraux. Les communes et les intercommunalités sont également parties prenantes du dispositif dans la mesure où elles sont amenées à mettre à disposition des centres certains de leurs équipements sportifs par exemple. Le centre de Velet en Saône-et-Loire utilise ainsi les installations sportives de la commune d'Étang-sur-Aroux. Le centre indemnise la commune pour cette occupation mais propose également que les volontaires réalisent certains travaux d'intérêt général comme le débroussaillage ou le balisage des sentiers de randonnée.

La prise en charge des transports constitue souvent l'essentiel de l'aide financière de l'échelon local. Les centres sont éloignés des grands centres urbains et les volontaires ne sont pas accueillis le week-end. Il faut donc mettre en place un système de transport collectif en début et fin de semaine. Les conseils généraux mobilisent alors leurs réseaux de transports scolaires départementaux en intégrant les centres dans les circuits existants. Cette participation est particulièrement importante car elle évite aux cadres des centres de devoir véhiculer tous les volontaires. Ce transport peut éventuellement être assuré par les cadres dans de petits centres, mais il n'est pas envisageable dans des centres importants.

Les collectivités territoriales pourraient par ailleurs développer une nouvelle forme de soutien au dispositif en accueillant dès leur sortie de formation des volontaires. Engagés dans un premier temps à durée déterminée, ils pourraient ainsi bénéficier d'une première expérience professionnelle valorisante, voire intégrer la fonction publique territoriale pour certains d'entre eux.

Les collectivités territoriales soutiennent donc financièrement les centres dans leur fonctionnement. Il leur est en revanche impossible de participer directement à leurs dépenses d'investissements.

2. Les entreprises locales

L'objectif final du dispositif « défense deuxième chance » est bien l'insertion sociale et professionnelle. La formation proposée dans les centres est certes un gage de sérieux et valide des connaissances, mais elle doit être approfondie et complétée par des expériences professionnelles. La collaboration des entreprises est donc décisive et concerne essentiellement trois domaines. Ce sont les entreprises locales qui sont les plus à même de déterminer leurs besoins et donc les possibilités d'emploi pour les volontaires à l'issue de leur formation. La formation dans les centres doit alors s'adapter à ces besoins. Cela suppose d'effectuer un travail préalable de diagnostic et de définition des besoins des entreprises locales. Comme le propose le conseil économique et social dans son

rapport de juin 2006 consacré au dispositif « défense deuxième chance »⁽¹⁾, les chambres consulaires doivent être l'élément moteur de ce diagnostic, en association avec les branches professionnelles. Ce diagnostic en amont semble aujourd'hui insatisfaisant et les chambres consulaires ne s'impliquent pas suffisamment, souvent parce qu'elles ne connaissent pas le dispositif. Bien que la coopération avec l'EPIDe semble s'organiser efficacement sur le plan national, les déclinaisons et les partenariats locaux doivent être renforcés.

Les entreprises sont ensuite associées à la formation elle-même puisqu'elles sont sollicitées pour accueillir des volontaires en stage. Aucune forme arrêtée de stage n'est imposée. Chaque volontaire peut se voir proposer un stage adapté à ses besoins et à ceux de l'entreprise, ce qui peut l'aider à affiner un projet professionnel.

À l'issue de la formation, les entreprises sont de nouveau sollicitées pour embaucher les volontaires. Il est à noter que les entreprises locales se montrent très enthousiastes et accueillent volontiers les anciens volontaires ; estimant en effet que la formation comportementale qui leur est dispensée est un gage de sérieux et de probité des jeunes. Le suivi des volontaires au sein des entreprises doit se poursuivre après la formation. Une réinsertion professionnelle peut parfois être longue. Le premier emploi peut n'être qu'à durée déterminée, et à son issue, le volontaire ne dispose plus du réseau initial des centres. Les volontaires doivent donc être aidés à long terme par les missions locales et l'EPIDe. L'enchaînement des contrats pour les volontaires n'est possible que si un dialogue constructif est constamment entretenu avec les entreprises à toutes les étapes du processus.

C. UN FINANCEMENT ORIGINAL DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

1. L'absence de budget d'investissement pour l'EPIDe

L'EPIDe ne dispose donc d'aucun budget d'investissement propre qui permette de réhabiliter ou de construire des centres. L'État a donc demandé à la Caisse des dépôts et consignations de prendre en charge les investissements immobiliers de l'EPIDe.

Le recours à la Caisse des dépôts et consignations pour réaliser ces investissements est pleinement transparent et évite à l'EPIDe de supporter directement la charge conséquente de ces investissements. Il est également gage de souplesse puisque la filiale de la CDC relève d'un statut privé et elle est donc soumise à des obligations moins lourdes qu'une personne publique. Il n'en reste pas moins que l'intervention d'un acteur extérieur, aussi compétent et efficace soit-il, allonge nécessairement les délais de réalisation des opérations immobilières.

(1) *Rapport « défense deuxième chance : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes », présenté par Mme Françoise Geng, au nom de la section du travail, Conseil économique et social, juin 2006.*

Figure cependant dans le budget pour 2007 de l'EPIDe, une section « investissement » créditée de 550 000 euros correspondant à des dépenses d'entretien légal des bâtiments qui incombent au locataire comme par exemple le remplacement d'une chaudière. Or de telles dépenses sont comptabilisées en investissement et non en fonctionnement.

2. 750 millions d'euros de programmes immobiliers

Pour accueillir 20 000 volontaires, l'effort d'investissement immobilier est estimé entre 700 et 750 millions d'euros hors taxes. Cet effort est particulièrement important puisqu'il n'existe plus à ce jour de structures pouvant accueillir en internat autant de jeunes gens. Ces investissements comprennent à la fois la réhabilitation d'anciennes casernes ou de centres de formation et la construction de nouveaux centres.

L'implantation de centres dans des zones urbaines denses suppose de plus un effort financier important si des emprises doivent être acquises. La forte demande pour de tels bâtiments en augmente en effet nécessairement le prix.

Le chiffrage initial de 750 millions d'euros ne semble pas devoir être remise en cause mais il devra vraisemblablement être adapté en fonction à la fois des choix d'implantation mais aussi des objectifs finaux d'accueil assignés à l'EPIDe.

3. La société 2IDE, prestataire immobilier de l'EPIDe

a) Organisation et principes directeurs de la société 2IDE

Le 4 janvier 2006, le comité national d'engagement de la direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) a décidé la création de la société par actions simplifiée (SAS) « Immobilier, Insertion, Défense Emploi » (2IDE) qui a pris en charge l'ensemble des investissements immobiliers de l'EPIDe. Elle acquiert par voie d'achat ou d'apport en nature des biens immobiliers bâtis ou non bâtis. Elle construit sur les terrains et réhabilite les immeubles dont elle s'est rendue propriétaire. Elle peut également réaliser ses opérations dans le cadre de contrats de mise à disposition de longue durée de biens immobiliers bâtis ou non bâtis. Plus généralement, elle effectue toute opération pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social, ou susceptible d'en faciliter la réalisation ou le développement. Une fois construits ou réhabilités, les bâtiments sont mis à la disposition de l'EPIDe par des baux de longue durée.

La société est détenue à hauteur de 51 % par la CDC et à hauteur de 49 % par l'EPIDe⁽¹⁾. L'article 124 de la loi de finances rectificative du 30 décembre

(1) *Décision du conseil d'administration de l'EPIDe du 22 décembre 2005 autorisant une prise de participation minoritaire (49 %) au capital de la société 2IDE.*

2005 autorise l'EPIDe à céder ou apporter en société les terrains domaniaux déclassés qui lui sont transférés en pleine propriété. L'EPIDe apporte donc des terrains et immeubles dont la valeur, préalablement estimée par les Domaines, représente 49 % des fonds propres. Corrélativement, la CDC fait un apport en numéraire qui représente 51 % des fonds propres. Ce mécanisme permet de maintenir la répartition initiale des apports entre les deux actionnaires. La CDC ne procède en effet à la hausse numéraire des fonds propres qu'une fois que les emprises sont bien transférées par l'EPIDe à la société 2IDE. Lors de son audition, M. Laurent Forestier, responsable de la mission 2IDE au sein de la CDC, a souligné que les apports d'emprises de l'EPIDe ne représentent pas une dépense pour l'État puisque à l'issue de l'opération, c'est-à-dire à un horizon 25 ans, 49 % de la valeur de la société reviendra à l'EPIDe ⁽¹⁾.

La SAS est présidée par M. Gilbert Émont, directeur du département Investissements et participations de la CDC. Il en est le seul mandataire social (la transformation de la SAS en SA permettra d'adapter la gouvernance avec notamment un conseil d'administration. La société 2IDE dispose d'un conseil de direction comprenant le président, deux membres de l'EPIDe et deux membres de la CDC. Les décisions y sont prises à l'unanimité. Aujourd'hui, la CDC met à sa disposition sept personnes qui assurent l'ensemble des opérations immobilières.

b) Les ressources de 2IDE

Il est prévu qu'à terme la valeur totale des emprises transférées par l'EPIDe à 2IDE soit de 100 millions d'euros. Le comité des engagements de la CDC a par ailleurs confirmé le 2 juin 2006 que 100 millions d'euros en numéraire seraient engagés sur trois ans dans la société 2IDE. Avec cet apport numéraire, elle disposera donc à terme de 200 millions de fonds propres. Ces fonds propres permettent à 2IDE d'emprunter à hauteur de 540 millions d'euros. En application de l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2006, ces emprunts à 25 ans sont garantis par l'État.

Les fonds propres ont été limités initialement à 40 000 euros. Une première opération d'apport en nature de l'EPIDe est en cours pour un montant de 14 millions d'euros. Cet apport permettra en janvier 2007 de porter les fonds propres à 28 millions d'euros après validation des procédures d'apport.

La CDC et l'EPIDe étant les pouvoirs adjudicateurs, la société 2IDE est soumise aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Toute opération nécessite donc une mise en concurrence et une recherche constante de transparence, à l'instar des procédures

(1) À la dissolution d'une SAS, les actifs de la société sont répartis entre les actionnaires en fonction des apports initiaux qu'ils ont réalisés. La CDC a apporté 51 % des fonds propres, elle recevra donc 51 % des actifs. L'EPIDe ayant apporté 49 % des fonds propres recevra 49 % des actifs.

de marché public. Dans ce cadre, la programmation des opérations doit intégrer des délais incompressibles de l'ordre de 12 à 18 mois selon les cas.

M. Laurent Forestier a toutefois souligné que cette contrainte de durée a permis à l'EPIDE d'affiner ses projets et de mieux définir ses besoins immobiliers. Les centres accueillent entre 120 et 480 volontaires, au lieu des 600 initialement prévus. Pour maintenir les capacités d'accueil, le nombre de programmes immobiliers a dû être revu à la hausse, ce qui nécessite d'importantes adaptations pour 2IDE qui pilote ainsi deux à trois fois plus d'opérations.

D. DES OPERATIONS IMMOBILIERES LONGUES ET COUTEUSES

1. Un processus complexe qui fait intervenir de multiples acteurs

a) La recherche d'emprises

En juin 2005, lors de la mise en place du dispositif, il n'existait aucune structure immobilière immédiatement disponible pour accueillir des volontaires. Avec la fin du service national, a été menée une importante politique de cession ou de transformation des casernes désormais affectées à d'autres usages. Le ministère de la défense ne pouvait fournir immédiatement à l'EPIDE les bâtiments ou les emprises nécessaires à son installation. Un recensement large des opportunités immobilières a été effectué et l'ensemble des acteurs publics a donc été sollicité par le ministère de la défense. Le recensement effectué concerne à la fois des bâtiments et des terrains nus. Dans un premier temps, la recherche de bâtiments directement utilisables a toutefois été privilégiée.

Les collectivités territoriales et les différents ministères se sont impliqués dans cette recherche. Le centre de Montry, premier centre ouvert, est installé dans un ancien centre régional d'éducation physique et sportive (CREPS), mis à disposition par le ministère de la jeunesse et des sports. Le centre de Velet (Saône-et-Loire) est pour sa part installé au sein du lycée forestier de Bourgogne. Le centre de Saint-Clément-les-Places est installé dans un ancien centre de formation du Conseil Général du Rhône. Des bâtiments ont été également été achetés comme à Val-de-Reuil où le centre D2C est implanté dans un ancien centre de formation de France Telecom.

Le ministère de la défense est le maître d'œuvre de cette recherche et s'appuie pour cela sur ses réseaux déconcentrés. Il est également directement impliqué puisqu'il met ses propres emprises à disposition de l'EPIDE. Le centre de Monthléry, un des premiers centres ouverts, est ainsi installé dans une caserne militaire. La taille de certaines casernes permet également d'envisager qu'une partie soit déclassée et transférée à l'EPIDE.

b) Le transfert de propriété

Une fois que l'implantation d'un centre est décidée, en concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués tant localement que nationalement, l'EPIDe doit devenir propriétaire. Pour respecter ses obligations envers la société 2IDE, l'EPIDe doit en effet apporter des emprises dont il est le seul propriétaire. Ces emprises sont généralement des emprises publiques. Pour en transférer la propriété, un déclassement est nécessaire.

Avant que l'arrêté de déclassement soit signé par le ministre des finances, les services des domaines évaluent l'emprise, en se fondant sur l'arpentage réalisé, sous le contrôle des services déconcentrés du ministère de la défense, par un arpenteur professionnel. Le recours à l'arpenteur fait lui-même l'objet d'une mise en concurrence. Une fois l'arrêté de déclassement signé, le conseil d'administration de l'EPIDe doit approuver le transfert de propriété et autoriser un nouveau transfert au profit de la société 2IDE. L'EPIDe peut alors seulement engager le dernier transfert de propriété. L'apport des emprises doit être évalué par un commissaire aux apports placé auprès de la société 2IDE et validé par son conseil d'administration.

Ces opérations se caractérisent par leur grande complexité et par leur lenteur. Par exemple, des apports de l'EPIDe prévus en mars ou avril 2006 n'ont été finalement réalisés qu'en septembre et devraient être validés par l'assemblée générale extraordinaire de 2IDE prévue le 20 février prochain, le commissaire aux apports près la société 2IDE n'ayant été nommé qu'en octobre 2006. Ils portent sur trois actifs pour une valeur de 14 millions d'euros. L'apport corrélatif de la CDC sera de 14,7 millions d'euros. Lorsque la société 2IDE entre en pleine propriété des emprises, elle peut alors entamer soit les opérations de réhabilitation, soit celles de construction.

Les apports immobiliers sont très majoritairement ceux du ministère de la défense. Lors de son audition, le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, M. Christian Piotre a indiqué qu'un premier décret de transfert de propriétés avait été signé le 30 mars 2006 pour un montant de 34,2 millions d'euros, qu'un second, en instance de signature, concerne sept emprises pour un montant de 14,8 millions d'euros, et qu'un troisième décret portant le total des apports à 77 millions d'euros est en cours d'élaboration.

c) La réhabilitation et la construction

La recherche de terrains nus semble aujourd'hui privilégiée, la construction étant plus facile à maîtriser financièrement qu'une réhabilitation. Comme l'a indiqué M. Laurent Forestier, la construction intégrale d'un centre garantit une meilleure maîtrise des coûts et du délai de livraison. À l'inverse la réhabilitation de bâtiments existants pose souvent des difficultés plus importantes et il est délicat d'estimer au départ avec fiabilité le coût global de la rénovation.

La société 2IDE a d'ores et déjà retenu trois entreprises de bâtiments et travaux publics dans le cadre d'une procédure de « dialogue compétitif », conformément aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 ⁽¹⁾. Ces entreprises sont en mesure de construire jusqu'à 25 nouveaux centres par an.

À la fin de l'année 2006, deux opérations de réhabilitation de bâtiments existants ont été livrées à Val-de-Reuil et Combrée. Ces centres peuvent désormais accueillir respectivement 240 et 60 volontaires. L'EPIDE a demandé à la société 2IDE de poursuivre les travaux de réhabilitation à Combrée pour porter la capacité d'accueil à 240 places. Une vingtaine d'opérations sont par ailleurs en cours d'étude et douze à treize opérations devraient être programmées pour l'année 2007. Fin 2007 la capacité potentielle des opérations portées par 2IDE, soit quatorze à quinze centres y compris Val-de-Reuil et Combrée, sera d'environ 3 600 à 4 000 volontaires.

2. Le manque de terrains vierges pour construire de nouveaux centres

Alors que treize nouveaux centres devraient être livrés en 2007, le rythme des constructions nouvelles est limité par la capacité des entreprises à construire et par l'absence de terrains nus disponibles. En effet, seuls trois terrains ont été transférés à 2IDE. Des locations temporaires permettaient jusqu'à présent d'assurer l'accueil des volontaires.

Pour accueillir un centre « défense deuxième chance », une surface d'au moins 3 hectares est nécessaire. Un centre comprend en effet outre les bâtiments dédiés à l'hébergement, ceux affectés à la restauration, des salles de formation mais également des installations sportives. D'anciennes friches offrent parfois ces espaces mais doivent faire l'objet de dépollutions approfondies qui ne sont, à ce jour, pas financées.

Une meilleure association des collectivités territoriales qui pourraient mettre à disposition de l'EPIDE des terrains vierges semble indispensable. L'effort de recensement et la promotion de ces opérations aujourd'hui exclusivement assuré par les services du ministère de la défense pourrait s'accompagner d'une mobilisation du réseau déconcentré de la CDC.

3. Des choix d'implantation parfois peu pertinents

Face à cette pénurie d'emprises, les implantations actuelles des centres relèvent plus d'opportunités immobilières que d'une stratégie de maillage territorial. En juin 2007, 25 centres devraient être opérationnels et neuf d'entre eux seraient alors implantés en zone rurale. Les ouvertures en zone rurale doivent être toutefois limitées car chaque centre doit en être proche des volontaires, des

(1) Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

formations professionnelles existantes mais aussi être implanté dans un bassin d'emploi dynamique qui pourra les accueillir durablement.

L'accessibilité des centres constitue également un enjeu primordial. Comme le soulignent les cadres de contact rencontrés lors des différentes visites, les centres doivent être relativement coupés du monde ordinaire, mais ils ne doivent pas en être trop éloignés. Les volontaires doivent rompre avec leur environnement habituel mais ils ne peuvent être placés hors des réalités quotidiennes. M. Olivier Rochereau, directeur général de l'EPIDe, a souligné qu'il s'agit d'éviter toute reproduction d'un quelconque « *patriotisme de cité* ». En outre, les volontaires rentrent chez eux chaque week-end. Si le centre est trop isolé, le retour dans les familles est rendu difficile. Le centre de Saint-Clément-les-Places est par exemple inaccessible autrement qu'en voiture et loin de toute gare. De même, le centre de Giel dans l'Orne est particulièrement difficile d'accès.

Des ouvertures sur des territoires ciblés où existent de forts besoins en emplois devraient donc être préférées à la multiplication, parfois artificielle, des ouvertures. Les choix d'implantation devraient également intégrer de manière plus importante les moyens de transport pour les volontaires.

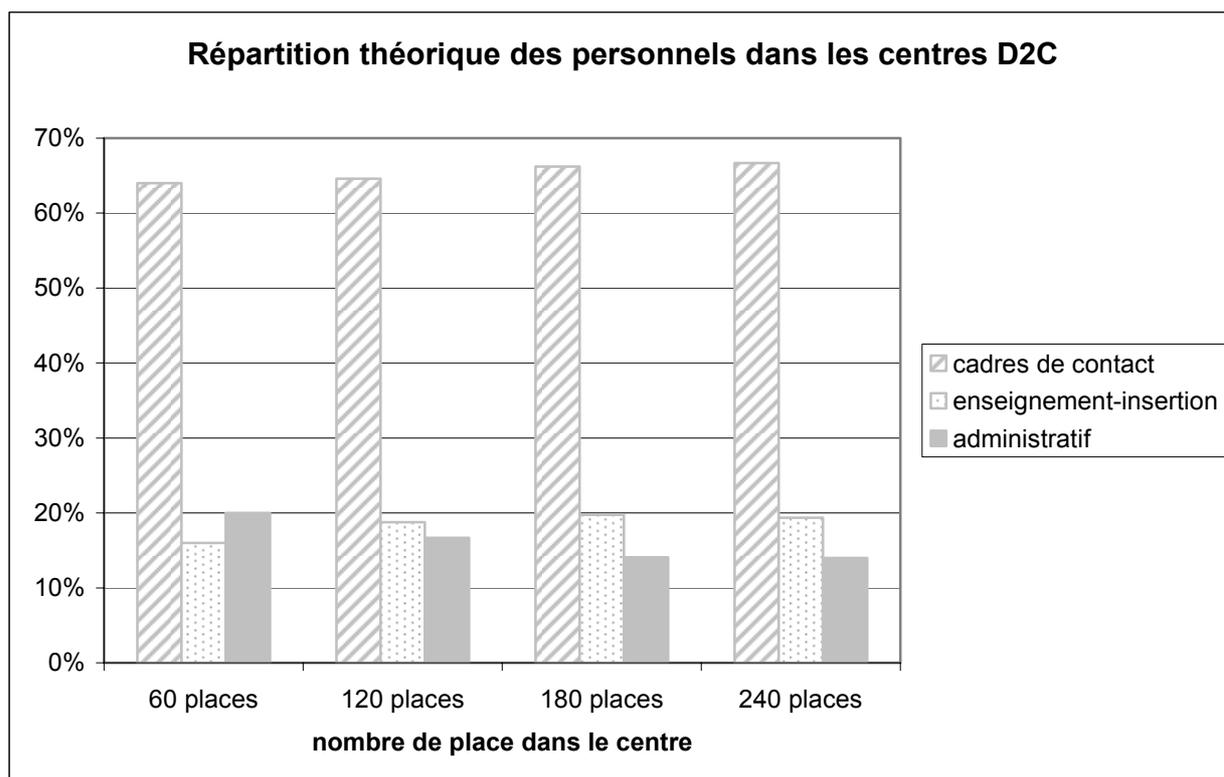
II — UN ENCADREMENT SUFFISANT DONT LE STATUT RESTE A PRECISER

A. UN TAUX D'ENCADREMENT DIRECT ELEVE

1. La répartition des personnels d'encadrement

L'expérience du SMA a montré qu'un important niveau d'encadrement était indispensable pour mener à bien la formation comportementale. Le rappel des règles de vie doit être continu. Une présence permanente est donc indispensable. L'EPIDE a choisi de maintenir un taux moyen d'encadrement à 40 %. 100 volontaires sont donc pris en charge par 40 cadres. Parmi eux, une place déterminante est accordée aux cadres de contact qui représentent plus de 60 % des cadres travaillant dans les centres.

Le personnel d'encadrement se répartit en trois grandes catégories : le personnel administratif, le personnel enseignant ou de formation et les cadres de contact. Une proportion réduite des personnels est affectée aux tâches administratives. L'essentiel des fonctions comptables, budgétaires ou immobilières sont prises en charge par la direction générale. Les enseignants s'occupent de la remise à niveau scolaire, la formation professionnelle étant externalisée. Les cadres de contact assurent l'encadrement quotidien et direct des volontaires. Ils prennent en charge la formation comportementale et assistent les enseignants pendant les cours. Ils organisent également les déplacements et les activités extérieures. Ils suivent également les activités sportives en association avec les professeurs de sport. L'organisation théorique de ces personnels est déterminée dans chaque centre par le document unique d'organisation (DUO).



Source : EPIDe

Un effort particulier de mixité sociale a été fait. Une convention a ainsi été signée avec la conférence des grandes écoles pour que certains de leurs élèves interviennent dans les centres. Ils bénéficient alors de la même formation que les cadres de contact, à savoir cinq jours s'ils restent moins de trois mois. Une préparation militaire supérieure complète (trois semaines) leur est dispensée s'ils restent plus de trois mois. Des élèves de l'école polytechnique interviennent déjà dans certains centres. Des auditeurs de justice, élèves à l'école nationale de la magistrature, doivent également participer à ce programme.

2. Des personnels fortement sollicités

Une présence permanente est nécessaire, ne serait-ce qu'en raison de la mixité. Les CD2C accueillent en effet en moyenne 23 % de filles. Par ailleurs, les centres fonctionnant en internat, une permanence doit également être assurée la nuit. Les volontaires rentrent normalement chez eux tous les week-ends. Toutefois, certains d'entre eux sont sans domicile fixe ou en rupture familiale. D'autres sont originaires de régions parfois éloignées des centres et les trajets hebdomadaires représentent une charge financière lourde. L'ouverture de centres sur l'ensemble du territoire devrait progressivement limiter cette dernière difficulté. Pour assurer l'hébergement le week-end, des solutions précaires sont actuellement mises en place mais une structure d'accueil permanent semble de plus en plus nécessaire.

Sa mise en place se heurte à deux difficultés principales. Tous les centres ne peuvent maintenir une activité même réduite tous les week-ends. Les

personnels ne sauraient être astreints à une telle permanence toutes les semaines, même avec une rotation importante qui augmenterait considérablement leur charge de travail. D'où l'idée d'un regroupement des volontaires de plusieurs centres sur un seul site.

Outre la prise en charge de l'accueil en semaine et éventuellement le week-end, les personnels assurent également l'encadrement de toutes les sorties. Le stage de cohésion qui intervient à la fin de la période « EFOR » mobilise pendant une semaine les encadrants de manière permanente puisqu'ils accompagnent les volontaires dans tous les déplacements et toutes les activités.

Les cadres de contact prennent en charge la formation comportementale au quotidien mais assurent également les cours d'instruction civique. Ces enseignements ont essentiellement trait à la vie pratique. Les volontaires apprennent ainsi à accomplir les principales démarches administratives, ils découvrent le fonctionnement global de nos institutions ou sont initiés aux gestes de premier secours.

Les cadres de contact participent également à la formation professionnelle et à la remise à niveau scolaire. Les classes sont en effet constituées de 6 élèves au maximum. Si ce chiffre est dépassé, un moniteur assiste au cours qu'il a au préalable préparé avec l'enseignant. Ce même moniteur assure par ailleurs l'étude dirigée du soir. Les personnels travaillent donc en équipe autour d'un projet pédagogique adapté à chaque volontaire.

3. Un personnel motivé, attentif et disponible

L'écoute, la disponibilité et la considération sont des éléments clés de réussite. Les volontaires manifestent en effet un grand besoin de parler. Le choix de l'infirmière est à ce titre déterminant car elle est souvent le premier interlocuteur des volontaires. Le vouvoiement des volontaires est obligatoire, non pas pour préserver une distance, mais pour bien marquer la considération qu'on leur porte. Les encadrants sont toutefois encouragés à entretenir des relations de confiance fortes avec les volontaires, reprenant en cela la tradition militaire.

Les cadres de contact rencontrés lors des visites insistent sur la qualité des rapports qu'ils entretiennent avec les volontaires. Certains d'entre eux ont connu des difficultés similaires à celles des volontaires. Ils comprennent d'autant mieux leurs appréhensions et peuvent au mieux les soutenir ou les aiguillonner. Grâce à leur parcours, ces encadrants sont plus facilement acceptés par les volontaires. Les encadrants peuvent ainsi faire part d'une expérience concrète qui peut servir de modèle aux volontaires.

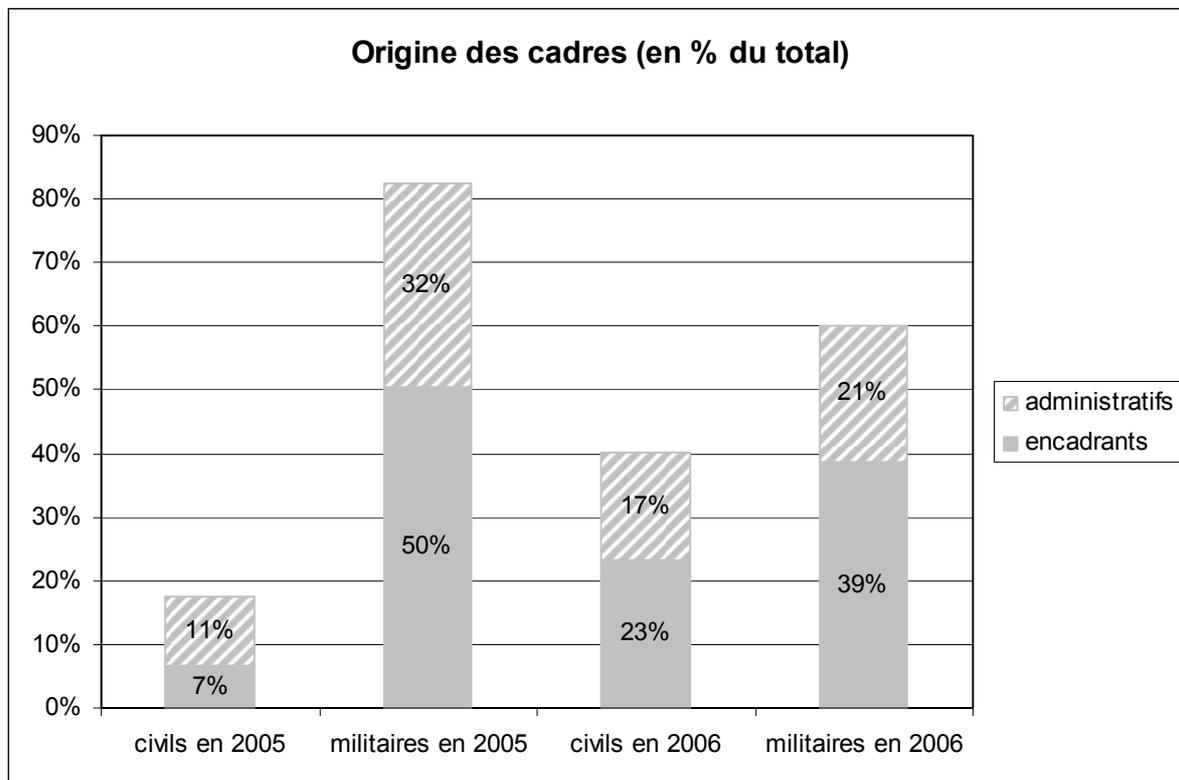
Lors de chaque visite de centre, les rapporteurs ont pu mesurer la très forte implication de l'ensemble des personnels. Les cadres de contact mettent en avant leur volonté de s'impliquer dans la réussite des volontaires. Ils n'hésitent pas à

assurer des permanences supplémentaires et à mettre de côté leurs impératifs personnels.

B. UN PERSONNEL ESSENTIELLEMENT ISSU DES ARMEES

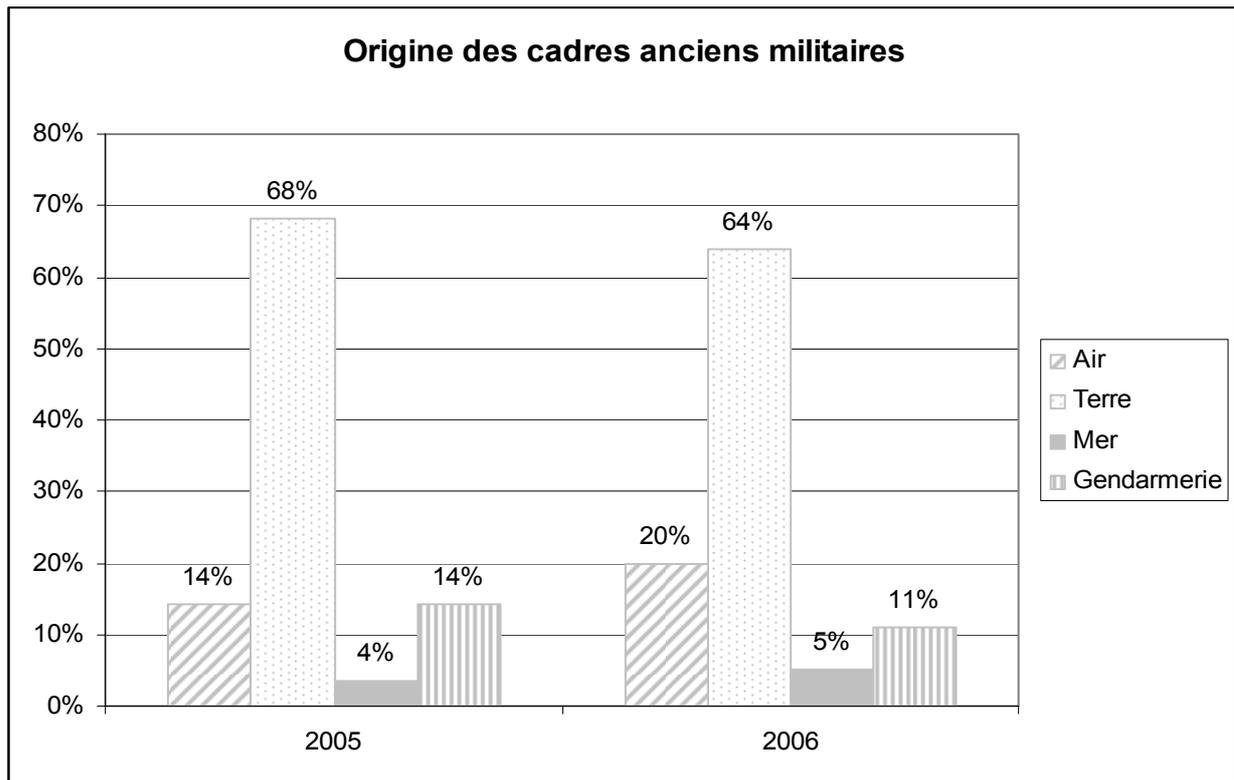
1. D'anciens militaires recrutés avec le concours des armées

L'encadrement de terrain est essentiellement assuré par d'anciens militaires, mais aussi par des éducateurs sociaux ou par des sportifs de haut niveau. La plupart des cadres de contact sont d'anciens militaires sous contrat qui n'ont servi que quelques années dans les armées. Des militaires de carrière qui ont quitté les armées plus tôt sont également recrutés. La proportion d'anciens militaires recrutés comme cadres de contact a nettement diminué entre 2005 et 2006.



Source : EPIDe

Ce recul traduit une diversification des modes de recrutement qui ne doit cependant pas être trop étendue. L'origine militaire de nombreux cadres de contact constitue une valeur ajoutée forte pour le dispositif qu'il faut pérenniser. Ces anciens militaires sont issus majoritairement de l'armée de terre même si cette répartition peut varier d'un centre à l'autre.



Source : EPIDe

La moyenne d'âge des cadres est peu élevée : un peu plus de 38 ans en moyenne en 2006. Les personnels administratifs ont 44 ans en moyenne et les cadres de contact entre 34 et 35 ans. Des différences apparaissent entre les centres. Au centre de Velet, les chefs de groupe sont ainsi âgés en moyenne de moins de trente ans.

La parité progresse puisqu'en 2005 seuls 21,9 % des cadres étaient des femmes. Elles représentent 26,4 % en 2006. Le développement de l'accueil de volontaires féminines suppose en effet une augmentation du nombre de cadres féminines.

Le recrutement est assuré par l'EPIDe lui-même même s'il s'appuie largement sur les services du ministère de la défense. Les ressources humaines des armées assurent en effet la publicité de ces offres d'emploi. Le recrutement se fait à différents niveaux. Les directeurs de centres sont recrutés nationalement alors que les cadres de contact et les enseignants sont recrutés localement. Les cadres de contact et le personnel administratif, essentiellement issus des armées, sont recrutés localement par chaque directeur, en liaison avec les services locaux du ministère de la défense et avec la direction générale de l'EPIDe.

2. Des postes de reconversion pour les anciens militaires

Un effort important est fait par les armées pour faciliter la reconversion des anciens militaires. Ceux qui ont servi pendant au moins quatre ans peuvent ainsi bénéficier du soutien de la cellule de reconversion du ministère de la défense, qui participe à la publicité des offres d'emploi de l'EPIDe. Les emplois offerts

correspondent en effet souvent aux attentes professionnelles des anciens militaires, mais aussi à leurs compétences.

Les postes de cadres de contact offrent des opportunités de reconversion intéressants. Les centres « défense deuxième chance » cherchent en effet à transmettre la rigueur et la discipline militaire tout en intégrant les volontaires dans un univers civil. Les jeunes sont très demandeurs de ces repères. Leur volontariat traduit une prise de conscience déjà très avancée. Les armées bénéficient auprès d'eux d'une image positive portée par une idée de promotion et d'intégration.

Les formations sont donc proposées dans un esprit plutôt militaire, qui insiste sur la rigueur et la discipline. Toutefois, l'EPIDE n'est en aucun cas un établissement paramilitaire et toute référence directe à l'armée a été supprimée, sans qu'à l'inverse le caractère civil soit trop marqué.

Les anciens militaires exercent ainsi un métier qui s'appuie sur leur expérience dans les armées mais qui les ouvre également au monde de l'entreprise. En accompagnant les volontaires dans leur insertion, ils développent progressivement de nouvelles compétences et favorisent ainsi leur propre reconversion. Un cercle vertueux se met en place ; chaque acteur gagnant à s'impliquer dans le dispositif.

3. Le recrutement des enseignants

Le personnel en charge de la formation et de l'insertion est recruté localement par chaque centre. Chaque directeur de centre s'appuie sur les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale. Les enseignants qui interviennent dans les centres sont aujourd'hui tous des contractuels. Il s'agit souvent de formateurs ou d'anciens enseignants du secondaire. Seuls deux enseignants sont détachés (c'est-à-dire qu'ils sont fonctionnaires mais rémunérés par l'EPIDE) au sein de la direction générale. L'Éducation nationale ne recrute pas elle-même les enseignants. À la demande des directeurs de chaque centre, le rectorat concerné publie un appel à candidature. Un inspecteur de l'éducation nationale participe ensuite à la commission multipartite de recrutement que préside un représentant de l'EPIDE.

C. UNE FORMATION PROFESSIONNELLE ADAPTEE AUX BESOINS LOCAUX

1. La remise à niveau scolaire assurée par des enseignants

Les lacunes scolaires des volontaires rendent souvent impossible l'insertion dans un dispositif de formation qualifiante ou directement dans la vie active. Une remise à niveau scolaire est nécessaire pour la très grande majorité d'entre eux. Le certificat de formation générale (CFG), premier diplôme de l'éducation nationale, sert de point de repère scolaire. Certains volontaires sont

titulaires de diplômes du secondaire comme le brevet, mais leurs évaluations révèlent de graves lacunes de lecture et de compréhension. La remise à niveau scolaire était initialement assurée par des enseignants détachés de l'éducation nationale. Aujourd'hui, ce sont essentiellement d'anciens formateurs ou d'anciens contractuels de l'éducation nationale qui remplissent ces missions. Dans chaque centre, un enseignant assure la coordination scolaire et définit les programmes en association avec les responsables locaux de l'éducation nationale. Chaque parcours scolaire est individualisé et centré sur la vie pratique.

Le recrutement des enseignants est déconcentré les rectorats assurant la publicité des vacances de postes. Les directeurs de centre leur transmettent un descriptif du poste et précisent dans quel domaine ils recherchent un enseignant. Trois domaines sont concernés : les mathématiques, le français et l'informatique. Une fois l'annonce publiée, une commission de recrutement tripartite se réunit. Elle comprend un représentant de la direction générale de l'EPIDe, le directeur du centre ou un de ses adjoints, et un représentant local de l'éducation nationale, généralement l'inspecteur d'académie qui suit plus particulièrement le centre.

L'éducation nationale intervient clairement comme expert et fournit des solutions adaptées à chaque cas et à chaque bassin d'emploi. Une convention nationale doit être signée dans le courant du mois de février 2007 pour arrêter définitivement cette coopération. Une réflexion pourrait toutefois être menée pour renforcer ce partenariat. Les besoins montrent que des professeurs des écoles spécialisés qui interviennent aujourd'hui dans des structures dédiées à des élèves en difficulté scolaire pourraient apporter une expérience précieuse aux personnels des centres. Les rapporteurs souhaitent toutefois insister sur le risque qu'il y aurait à reproduire dans les centres les phénomènes d'exclusion que les volontaires ont déjà connus à l'école. L'aide apportée par les enseignants spécialisés doit donc permettre de renforcer et d'asseoir la spécificité de l'enseignement scolaire dans les centres. Un stage d'immersion dans un centre D2C pourrait par exemple être proposé aux professeurs des écoles lorsqu'ils suivent la formation CAPASH (certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap) pour devenir professeur des écoles spécialisé.

2. Une formation professionnelle externalisée

La formation pré-professionnelle ou la formation professionnelle est externalisée. À la différence du SMA qui accueillait dans ses casernes des formations professionnelles, l'EPIDe fait appel aux compétences extérieures. Les volontaires sont intégrés aux dispositifs de formation ordinaires que ce soit au sein de l'AFPA, d'un GRETA ou d'un centre de formation agréé. Cette externalisation est parfois difficile du fait de l'éloignement des centres. Ainsi le centre de Doullens dans la Somme se trouve à plus de 30 kilomètres de tout lieu de formation, installé dans une ancienne base aérienne et qui dispose de nombreux bâtiments. Au travers des partenariats liés avec les entreprises locales, des

formations ont donc été organisées en son sein. Les volontaires ont par exemple réalisé des pavages ou ont été initiés à la maçonnerie.

L'externalisation de la formation professionnelle ne nécessite pas qu'elle soit dispensée hors du centre, les organismes spécialisés pouvant parfaitement intervenir directement sur place. Ce ne sont plus les volontaires qui vont à la formation, c'est la formation qui vient à eux.

Cette souplesse est indispensable, mais ne peut aboutir à systématiser la formation professionnelle au sein du centre au risque de maintenir les volontaires dans un espace coupé des contraintes ordinaires. Il peut s'agir d'une étape préalable, mais la réinsertion finale serait d'autant plus difficile que les volontaires n'auront pas été en contact avec d'autres jeunes suivant la même formation. Une coupure est certes nécessaire, mais le centre ne doit pas devenir un vase clos. Cette formation sur place peut également s'apparenter à une solution de facilité pour certains volontaires. Immédiatement disponible, elle serait choisie au détriment d'un cursus plus adapté demandant plusieurs mois d'attente, faute de place ou faute de structure.

3. L'implication des entreprises locales

La formation dispensée dans les centres n'a pas vocation à être diplômante en tant que telle. Elle vise à répondre à des besoins locaux. Le diagnostic préalable réalisé en partenariat avec les entreprises permet d'adapter les formations aux spécificités locales. Les entreprises sont généralement demandeuses de volontaires motivés et respectueux de la hiérarchie. Elles sont prêtes à prendre en charge leur formation professionnelle dès lors que la formation comportementale est achevée. La formation professionnelle dispensée dans les centres permet aux volontaires de se familiariser avec un métier et de confirmer ainsi leurs choix professionnels. Beaucoup de préjugés ou de réticences disparaissent après une mise en situation et des exercices pratiques.

Les partenariats avec les entreprises sont donc des moteurs forts de l'insertion professionnelle. Le partenariat conclu entre le centre de Doullens et la société Colas Nord Picardie est un bon exemple de cette dynamique d'insertion. Le centre s'est engagé à pré-former les volontaires aux métiers de la voirie et des travaux publics, la Colas les prend alors en stage avant de les engager en contrat de professionnalisation, parachevant leur formation avec l'aide d'un organisme dédié. Le centre a d'ailleurs mis à disposition de celui-ci des locaux. S'y déroulent la pré-formation ainsi que la formation finale. Cette dernière ne dépend plus du centre, mais de la Colas, tout en se déroulant toujours au centre. C'est aussi l'occasion pour les encadrants de conserver un contact avec les anciens volontaires. Ils assurent ainsi un suivi de moyen terme particulièrement efficace.

TROISIEME PARTIE : ASSURER LA PERENNITE ET LE DEVELOPPEMENT D'UN DISPOSITIF D'INSERTION NOVATEUR

I — RENFORCER LES FONDEMENTS ET ASSURER L'AVENIR DU DISPOSITIF

A. LE NECESSAIRE MAINTIEN DU DISPOSITIF

Les jeunes de 18 à 21 ans en situation d'échec professionnel, scolaire et souvent en voie de marginalisation ne trouvent aujourd'hui aucune structure en mesure de les aider à répondre à leurs difficultés. Sans repères, livrés à eux-mêmes, ils manifestent pourtant une volonté forte de progresser et de sortir de cette spirale d'exclusion. Le dispositif « défense deuxième chance » leur propose à la fois un cadrage comportemental, une remise à niveau scolaire et une formation pré-professionnelle. Sa mise en place constitue un signal fort à destination de ces jeunes. Placés au cœur du dispositif, ils deviennent ainsi acteurs de leur réinsertion. Le dispositif vise à donner aux volontaires les moyens qui leur manquaient et non à leur imposer un parcours de réinsertion inodore, incolore et finalement inefficace.

Le dispositif se distingue donc de tous les cursus existants. La formation comportementale assurée essentiellement par d'anciens militaires constitue sans doute sa valeur ajoutée la plus nette. Les volontaires rencontrés dans les centres estiment manquer de repères et attachent donc beaucoup d'importance à cet encadrement particulier. Cette spécificité doit être impérativement préservée : tout affaiblissement de la formation comportementale limitée des armées conduirait à banaliser le dispositif et à le vider de sa substance.

« Défense deuxième chance » ne doit donc pas être remise en cause. Outre le recul en matière d'insertion que son retrait entraînerait, une suppression donnerait un signal négatif aux jeunes et consacrerait le renoncement des pouvoirs publics. Face à un public en manque de considération, une telle mesure serait dangereuse et ne pourrait qu'attiser des sentiments de rancœur et d'abandon.

B. UNE MISSION A PRECISER SELON DES CRITERES QUALITATIFS

Le dispositif sera d'autant mieux pérennisé que sa mission se verra précisée. Ses objectifs ne sont aujourd'hui pas suffisamment clairs. En l'absence de lettre de cadrage, il est revenu au directeur général de définir la mission de l'EPIDe qui « *vise à assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires, en difficulté scolaire, sans qualification professionnelle, en risque de marginalisation, en leur proposant un parcours adapté, la formation dispensée contribuant à une insertion durable* »⁽¹⁾. Les rapporteurs adhèrent

(1) Audition de M. Olivier Rochereau, directeur général de l'EPIDe.

pleinement à cette définition mais estiment qu'elle doit être validée et précisée par les ministères de tutelle.

La clarification de la mission de l'EPIDe doit être l'occasion de réaffirmer l'importance de la dimension qualitative. La durabilité et la qualité de l'insertion doivent servir de référentiels plutôt que la multiplication artificielle des ouvertures de centres ou du nombre de volontaires.

La mission de l'EPIDe ne peut enfin pas toucher tous les publics et toutes les situations. Même si des partenariats avec des organismes comme le Rotary Club ou des coopérations internationales peuvent être envisagées à moyen ou long terme, elles ne semblent pas aujourd'hui souhaitables. Le dispositif doit d'abord assurer ses fondements et son développement national. Ce n'est qu'après plusieurs années d'expérience et avec un recul suffisant qu'une diversification des types de formations pourra éventuellement être envisagée.

C. DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS A ASSURER

Le développement des centres D2C doit être financièrement conforté. Même si l'EPIDe semble disposer aujourd'hui d'un budget suffisant pour accueillir au plus 5 000 volontaires en 2007, ses ressources doivent être assurées. Une réflexion d'ampleur doit être menée puisque, si la montée en puissance est confirmée, de nouveaux modes de financement devront être trouvés. La fixation des ressources doit être un préalable indispensable à toute nouvelle extension, pour éviter le renouvellement des difficultés financières que l'EPIDe a pu connaître à sa création.

La mobilisation des personnels des centres est aujourd'hui remarquable et il faut rendre hommage à leur engagement et à leur disponibilité. Toutefois, les cadres ne sont embauchés qu'à durée déterminée. La pérennisation du dispositif ne pourra donc pas se faire sans une pérennisation des contrats des personnels ou sans une prolongation de leur emploi. Plus généralement, les modes de recrutement doivent être améliorés et les partenariats avec les services déconcentrés des ministères, de la défense, de l'éducation nationale ou de l'emploi, doivent perdurer.

II — LE STATUT ET LA FORMATION DES CADRES A AMELIORER

A. FIDELISER DES CONTRACTUELS DE DROIT PUBLIC

1. Le statut de contractuel de droit public

Les personnels embauchés par l'EPIDe sont tous des contractuels de droit public. Les fonctionnaires mis à disposition de l'EPIDe ne sont pas rémunérés par leur ministère d'origine et signent un contrat de travail, qui court sur une durée de trois ans, renouvelable une fois.

En tant qu'établissement public administratif, l'EPIDe est placé sous le régime de l'auto-assurance en matière de couverture du risque chômage de ses employés. Il ne peut s'affilier à l'UNEDIC, mais il lui est possible de passer une convention de gestion avec celle-ci. La signature de cette convention est en cours et devrait permettre d'aplanir les difficultés rencontrées lors de la mise en place du dispositif. En tout état de cause les droits des salariés sont préservés et l'établissement fait face à ses obligations d'employeur.

2. La stabilisation des personnels d'encadrement

La durée des contrats est un élément d'inquiétude pour de nombreux cadres de contacts. Lors des visites de centres, les rapporteurs ont pu mesurer l'implication des cadres qui ont souligné leur volonté de participer durablement au dispositif. La durée maximale de six ans leur apparaît insuffisante et ils espèrent être embauchés à durée indéterminée. Cette demande ne traduit nullement une volonté d'intégrer une position statutaire plus sécurisante mais témoigne de leur adhésion au projet. L'incertitude qui demeure sur ce point fragilise toute tentative de fidélisation et on peut redouter qu'ils ne soient débauchés par d'autres organismes de formation ou d'insertion qui pourraient leur offrir un contrat à durée indéterminée.

Ils redoutent également leur reconversion après leur expérience dans les centres. Une réflexion est actuellement en place au sein de la direction générale et une cellule d'aide à la reconversion devrait prochainement être mise en place. Elle assurerait notamment une validation des acquis de l'expérience dont les cadres pourraient se prévaloir auprès d'employeurs.

3. La question des heures supplémentaires

La disponibilité demandée aux cadres de contact ne se traduit pas par le versement d'heures supplémentaires. C'est ainsi que l'encadrement du stage de cohésion à la fin de la période « EFOR » ne donnait lieu à aucun dédommagement avant qu'une indemnité forfaitaire n'ait été instaurée. L'ensemble des cadres étant

sollicités, il est difficile de procéder à des rattrapages horaires équivalents. Chaque directeur de centre tente toutefois de maintenir une équité de traitement entre les cadres. Toutefois, tant que les heures supplémentaires ne seront pas indemnisées, ne serait-ce que partiellement, des difficultés demeureront.

Des améliorations ont donc été progressivement apportées au dispositif. Une indemnisation forfaitaire de 50 euros par nuitée a été mise en place pour le personnel qui encadre les nouveaux arrivants lors d'un stage de cohésion d'une semaine, en début de période de formation. Les difficultés relatives aux heures supplémentaires ne sont pas toutes réglées. Le directeur général de l'EPIDe conduit une étude détaillée des contraintes d'horaires qu'il est indispensable d'imposer à l'encadrement sur une année calendaire. Ses conclusions et propositions seront présentées lors d'une prochaine réunion du conseil d'administration qui souhaite éviter toute dérive en la matière.

B. DES LIMITES AU RECRUTEMENT D'ANCIENS MILITAIRES

L'implication d'anciens militaires dans le dispositif est sans conteste la valeur ajoutée principale du dispositif. Il convient donc de favoriser leur recrutement et d'aplanir toutes les difficultés techniques relatives notamment au cumul de leur salaire et de leur pension ou au remboursement du pécule perçu par certains d'entre eux à leur départ des armées.

1. La question du cumul avec la pension

À la mise en place de l'EPIDe, il était envisagé de ne recruter que d'anciens militaires. Les militaires de carrière qui avaient choisi de quitter plus tôt les armées constituent un vivier de recrutement important. Ils ont en effet acquis une réelle expérience militaire et certains d'entre eux ont assuré l'encadrement direct des jeunes recrues. Ils bénéficient d'une pension calculée en fonction du nombre d'années de service dans les armées. Le salaire versé par l'EPIDe apparaissait alors comme un complément de rémunération et non comme l'unique source de revenus. Le cumul de la pension et du salaire de l'EPIDe n'est toutefois possible que dans une certaine limite. Ne peuvent cumuler pension et salaire versé par l'EPIDe, tous les officiers et sous-officiers radiés des cadres à 25 ans de service ou plus et n'ayant pas atteint la limite d'âge du grade qu'ils détenaient en activité. Toutefois, depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ⁽¹⁾, la pension n'est plus supprimée mais écartée selon les règles applicables dans tous les établissements publics administratifs.

Dès lors que le salaire versé par l'EPIDe n'est considéré que comme un complément à la pension, il est difficile de recruter des cadres de contact qui ne perçoivent pas de pension ou qui ne sont pas issus des armées. Les militaires contractuels qui n'ont servi que quelques années ne reçoivent pas de pension dès leur sortie des armées. De même, les éducateurs ou les sportifs de haut niveau

(1) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

recrutés n'ont aucun complément de rémunération. La grille salariale a donc dû être corrigée pour prendre en compte ces spécificités. Des différences de traitement demeurent entre les anciens militaires bénéficiant d'une pension et les autres cadres de contact.

2. Le remboursement du pécule de départ des armées

En application de l'article 4 de la loi du 19 décembre 1996 ⁽¹⁾, les anciens militaires doivent aujourd'hui rembourser le pécule qu'ils ont reçu lorsqu'ils ont quitté l'armée s'ils trouvent un emploi dans le cadre de la défense. L'EPIDE étant placé sous la double tutelle du ministère de la défense et de celui de l'emploi, les anciens militaires sont considérés comme employés par la défense et doivent donc rembourser ce pécule. Cette obligation a pesé sur le recrutement des cadres et avec la montée en puissance du dispositif, s'est avérée de plus en plus pesante.

Un amendement parlementaire a donc introduit dans le projet de loi de finances pour 2007 une disposition qui exonère les anciens militaires employés par l'EPIDE. Désormais, l'article 105 de la loi de finances n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 dispose que le remboursement de pécule « *ne s'applique pas aux anciens militaires admis dans un emploi au sein de l'établissement public d'insertion de la défense* ».

Cette exonération facilitera le recrutement des cadres de contact. Son annonce a été accueillie très favorablement par les responsables des différents centres visités.

C. LA FORMATION INITIALE DES PERSONNELS D'ENCADREMENT

La spécificité du dispositif nécessite que tous les personnels bénéficient initialement d'une formation commune. Même si les anciens militaires forment l'essentiel des cadres de contact, il convient de donner aux civils une formation militaire de base. Ils sont en effet amenés à demander aux volontaires de marcher au pas, de se tenir en rang... Bien que les éducateurs ou les sportifs de haut niveau soient imprégnés d'un certain esprit de rigueur, de discipline et de sens de l'effort, il convient de leur rappeler plus précisément les valeurs militaires. Cette formation est également l'occasion pour eux d'apporter aux anciens militaires leur propre expérience.

Plus généralement, cette formation initiale permet d'insister sur la spécificité du dispositif. Il s'agit d'un dispositif civil qui repose sur la discipline et la rigueur militaire et non de centres militaires ou d'une déclinaison de ce qui peut se faire au sein du SMA. Les volontaires sont destinés à s'insérer dans la vie civile et non à intégrer un commando militaire spécialisé. La formation comportementale et civique dispensée doit donc s'adapter à cet objectif. Le

(1) Loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées.

respect de l'autorité et de la hiérarchie ne doit pas être synonyme d'humiliation ou d'irrespect. Les cadres font d'ailleurs preuve d'un sens pédagogique remarquable. En situation difficile, ils peuvent par exemple tutoyer un volontaire afin de créer avec lui une intimité que le vouvoiement peut empêcher. Ce tutoiement n'a cependant qu'un caractère exceptionnel.

III — UNE EXTENSION PROGRESSIVE EN ASSOCIATION AVEC LES PARTENAIRES LOCAUX

A. ÉTENDRE LE DISPOSITIF JUSQU'À 23 ANS

Les rapporteurs préconisent une extension du dispositif aux volontaires de plus de 21 ans, mais de moins de 23 ans. Cette tranche d'âge ne peut continuer à être ainsi exclue. Cette extension pourrait être expérimentée dans un centre et généralisée après un an.

On ne peut en revanche envisager d'accueillir des volontaires de plus de 23 ans doit en revanche être écarté. Les volontaires pourraient en effet bénéficier du RMI dès leur sortie des centres et ne seraient donc pas incités à être acteurs de leur réinsertion. Mais surtout cet accueil pourrait générer des problèmes de cohabitation puisque les volontaires pourraient avoir jusqu'à sept ans d'écart. Face à un public difficile, cette coexistence pourrait devenir très délicate et risquerait de générer des tensions préjudiciables au recadrage comportemental.

L'extension aux mineurs de plus de 16 ans doit également être écartée. Elle pose des problèmes importants sur le plan de la responsabilité et nécessiterait une modification conséquente du fonctionnement des centres. Les mineurs n'étant pas en capacité de s'engager seuls, le volontariat perdrait toute sa pertinence. Or, il constitue la pierre angulaire du dispositif. Par ailleurs, des dispositifs d'insertion à destination des mineurs prennent déjà en charge ces jeunes.

B. UNE STRATEGIE D'IMPLANTATIONS A DEVELOPPER

L'implantation des centres doit être adaptée à la fois aux besoins locaux mais surtout aux possibilités d'emploi à la sortie de la formation. Les zones rurales ne doivent pas être écartées mais les centres implantés dans ces zones doivent être de taille plus réduite. Les ouvertures de centres ont jusqu'à aujourd'hui été guidées par les opportunités immobilières. Un effort de rationalisation doit être accompli qui ne sera possible que si les transferts de propriété sont effectivement réalisés, permettant à la société 2IDE de construire des bâtiments au profit de l'EPIDe.

Lors des visites de centres, les rapporteurs ont pu mesurer les différences de situation. Le centre de Doullens apparaît à ce titre comme particulièrement adapté aux besoins d'un CD2C. Il dispose d'une emprise suffisamment importante pour accueillir 240 volontaires, des installations sportives mais aussi pour héberger des formations professionnelles au sein du centre. Le centre de Velet devrait disposer également d'installations très satisfaisantes lorsque les travaux de réhabilitation d'un bâtiment seront achevés. Le centre de Montlhéry souffre en revanche d'un manque d'autonomie dans la mesure où il est inséré dans une caserne militaire.

Aucune taille optimale de centre n'est à fixer *a priori*. Chaque centre doit prendre en compte les spécificités locales. Les rapporteurs estiment cependant qu'un centre ne peut que difficilement fonctionner avec moins d'une centaine de volontaires. À l'inverse, l'accueil de plus de 300 volontaires risque de fragiliser l'atmosphère presque familiale qui règne dans les centres. Les cadres ne pourraient plus connaître tous les volontaires et les rapports privilégiés se banaliseraient nécessairement. En cas de demande très forte du bassin d'emploi, l'ouverture de plusieurs centres relativement proches devrait donc être préférée à l'ouverture d'un seul grand centre.

C. RENFORCER LA COOPERATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Pour améliorer le maillage territorial, les collectivités locales doivent être plus étroitement associées à la mise en place du dispositif, notamment en ce qui concerne la mise à disposition d'emprises. La formation relevant des régions, un partenariat plus actif avec ces collectivités doit nécessairement être trouvé. La tutelle de l'EPIDE doit cependant rester du ressort du ministère de la défense et du ministère de l'emploi.

Les collectivités territoriales pourraient également s'impliquer davantage dans le suivi des volontaires en leur réservant des contrats à durée déterminée à ces jeunes. Ces emplois constitueraient une première expérience professionnelle fortement valorisante pour une insertion plus durable sur le marché du travail.

D. UN PARTENARIAT AVEC LES MISSIONS LOCALES A SYSTEMATISER POUR RENFORCER LE SUIVI DES VOLONTAIRES

Lors de la JAPD, les jeunes en difficulté sont orientés vers le dispositif « défense deuxième chance ». Il leur est souvent présenté comme une préparation paramilitaire qui leur permettra d'intégrer l'armée à plus ou moins long terme. Bien que cette information soit décisive et contribue à la notoriété du dispositif, elle donne souvent aux volontaires une image imparfaite des centres. La formation dispensée dans les CD2C n'est en aucun cas une pré-formation militaire. Il s'agit bien d'un dispositif civil même s'il s'appuie sur une tradition et des principes militaires. Cette mauvaise information initiale doit être corrigée car elle conduit de nombreux volontaires à quitter les centres dès le premier mois. Par ailleurs, le recrutement par le biais de la JAPD est souvent fragile puisque les jeunes ne passent par la JAPD qu'à 17 ans et qu'ils ne peuvent intégrer un CD2C qu'une fois majeurs.

Les seuls bureaux du service national ne peuvent pas assurer un suivi de court terme efficace. Il travaille donc en étroite collaboration avec les acteurs locaux en charge de l'insertion des jeunes. Elles prennent en charge les jeunes entre leur JAPD et leur entrée effective dans un centre. Un effort d'information doit encore être fait auprès des missions locales qui présentent elles aussi encore trop les CD2C comme une pré-formation militaire. Les responsables des missions

locales rencontrés lors des visites ont toutefois entamé un travail de longue haleine et ont très nettement amélioré leur recrutement. L'accent est désormais mis sur le caractère civil et sur la formation comportementale. Le contenu de la formation et ses objectifs sont alors bien compris. Le taux d'attrition des candidats présentés par les missions locales est à ce titre plus faible que pour les autres candidats.

Les partenariats qui existent entre les centres et certaines missions locales sont extrêmement positifs mais ne peuvent masquer l'absence de coopération systématique et généralisée. Les missions locales manquent souvent d'information sur le dispositif et peuvent considérer les centres comme de possibles concurrents. L'accord en cours de signature avec l'union nationale des missions locales améliorera certainement les choses, mais il devra être décliné localement.

Les missions locales sont en effet des relais indispensables des centres, le dispositif « défense deuxième chance » ne devant surtout pas être considéré comme un interlocuteur supplémentaire pour les jeunes. Les CD2C ne doivent pas assurer les tâches des missions locales à qui appartient de prendre en charge le suivi global et de long terme des volontaires. Lorsque le volontaire arrive en fin de formation, un conseiller de mission locale doit être associé à son insertion pour pouvoir l'accompagner, en association avec le personnel de l'EPIDe. Cette coopération existe aujourd'hui dans les centres visités mais elle doit être systématisée et renforcée.

Les rapporteurs préconisent la mise en place d'un suivi de moyen terme, pendant un à deux ans, assuré par les missions locales en liaison avec le personnel de l'EPIDe. Ce suivi ne doit cependant pas conduire à ce que les CD2C reproduisent les mécanismes d'insertion existants. La spécificité du dispositif doit être préservée.

E. UNE IMPLICATION DES CHAMBRES CONSULAIRES A AMELIORER

La réussite de l'insertion professionnelle des volontaires dépend largement du diagnostic préalable dressé en partenariat avec les entreprises et leur implication finale dans l'insertion des volontaires. Les formations proposées doivent coller aux réalités locales. Les chambres consulaires sont les structures pertinentes pour établir les besoins locaux dans le domaine des emplois disponibles et ne pouvant être satisfaits. Or les rapporteurs ont pu constater la faiblesse de leur engagement dans ce projet puisque les petites entreprises méconnaissent assez largement le dispositif « défense deuxième chance ». Les partenariats tissés entre l'EPIDe et de grandes entreprises n'exonèrent pas les chambres consulaires locales d'informer et de promouvoir le dispositif.

Ils doivent également mieux s'impliquer dans l'insertion de sortie des volontaires est également à renforcer. L'EPIDe et les ministères de tutelle pourraient donc solliciter plus fortement au niveau national les organisations professionnelles. Localement, les élus pourraient demander aux chambres consulaires de participer davantage à l'élaboration du diagnostic. Cette meilleure

association ne doit pas pour autant conduire à la création d'une structure supplémentaire.

F. DEVELOPPER LE PARTENARIAT AVEC LES ENTREPRISES

L'insertion professionnelle des volontaires n'est possible que s'ils répondent aux besoins des entreprises locales, la formation professionnelle proposée dans les centres s'y adaptant. Les entreprises locales doivent donc transmettre aux chambres consulaires leurs souhaits pour que chaque centre puisse les prendre en compte. L'existence d'un diagnostic initial, complet et précis, est une condition indispensable à l'insertion professionnelle des jeunes.

Les entreprises locales doivent également participer plus directement à la formation des volontaires, que ce soit en détachant des formateurs ou en participant au financement des formations. À Doullens par exemple, des professionnels, envoyés par leurs employeurs, viennent apprendre aux volontaires les techniques de base de maçonnerie ou de voirie. La participation financière des entreprises pourrait par ailleurs être systématisée. Les rapporteurs préconisent que l'EPIDE soit reconnu comme centre de formation susceptible de recevoir les crédits que les entreprises doivent obligatoirement consacrer à la formation professionnelle ⁽¹⁾. Ce financement par les crédits de formation des entreprises compléterait efficacement les financements publics, insuffisants en cas de développement complet du dispositif.

(1) Selon les articles 18 à 25 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, la contribution obligatoire des employeurs au financement de la formation professionnelle est actuellement fixée :

- pour les entreprises de dix salariés et plus, à 1,6 % de la masse salariale brute au minimum ;
- pour les entreprises de moins de dix salariés, à 0,55 % de la masse salariale brute.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 31 janvier 2007.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

Le président Guy Teissier s'est félicité de la réussite sur le marché du travail des jeunes sortant des centres « défense deuxième chance ». 70 % d'entre eux sont insérés et obtiennent un contrat à durée déterminée ou indéterminée ou intègrent une formation qualifiante. Il a jugé ce taux remarquable compte tenu de la population concernée qui connaît souvent la désespérance et souffre d'une faible scolarisation.

Constatant l'écart entre le développement des centres et l'activité des missions locales, il a regretté le retard pris pour la contractualisation des partenariats, par ailleurs toujours initiés par les responsables d'établissement.

Il a interrogé les rapporteurs sur le manque de moyens dans les centres, notamment en matière d'ordinateurs, le coût unitaire de la formation d'un jeune, les éventuels comportements de violence et d'usage de drogue, à l'intérieur comme à l'extérieur des centres, la proportion de jeunes qui quittent le dispositif avant la fin de leur engagement. Après avoir souligné l'implication de l'armée dans le développement des centres, il a enfin souhaité savoir si une présentation du monde de la défense était faite aux volontaires, beaucoup d'entre eux espérant l'intégrer.

M. Gilbert Meyer, rapporteur, a expliqué la relative lenteur du rapprochement des centres avec les missions locales par la nouveauté de l'EPIDE et par l'hétérogénéité du fonctionnement des missions, trop administratif pour certaines d'entre elles. Or, les volontaires sont recrutés, soit lors de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), soit par les missions locales. Une amélioration de la coordination entre les centres et les missions locales apparaît indispensable, aussi bien en amont, pour la détection des volontaires, qu'en aval, pour leur suivi, pendant un à deux ans. Les missions locales sont en effet les seules structures permettant cet accompagnement, qu'elles doivent exercer en réseau.

Le manque de moyens qui a pu être constaté au départ est maintenant résorbé. Le coût annuel par stagiaire s'élève aujourd'hui à 30 000 euros, avec un objectif tendant à le ramener à environ 28 000 euros.

Les départs de jeunes pendant leur engagement s'expliquent par un problème initial d'information. Certains d'entre eux espèrent accomplir une forme de service militaire, ou souhaitent s'engager dans l'armée alors que la structure est

avant tout civile ; 20 à 25 % des volontaires quittent donc les centres au cours des premiers jours ou du premiers mois de formation.

Mme Françoise Branget, rapporteur, a précisé que le taux de 70 % de jeunes trouvant un débouché à la sortie des centres s'appliquait à ceux qui ont suivi l'intégralité de la formation. Il concerne tous les débouchés à la sortie, non seulement les contrats de travail, mais également les formations qualifiantes et diplômantes. Elle a confirmé que certains d'entre eux attendaient de l'EPIDe une formation militaire classique, avec reprise en main, encadrement hiérarchique strict, et parcours du combattant. Par ailleurs, certains volontaires espéraient bénéficier d'une formation professionnelle au sein des établissements, alors qu'elle est externalisée, sauf pour certaines formations proposées en interne au centre de Doullens.

Le taux de 70 % comme le coût unitaire annuel d'environ 30 000 euros sont identiques à ceux que l'on constate pour le SMA.

Il est souhaitable de pérenniser l'expérience, compte tenu de la bonne volonté des encadrants, qui s'impliquent personnellement au-delà de leurs obligations de service, et de la motivation très élevée des jeunes qui veulent acquérir des règles sociales et apprécient le respect qu'on leur porte, qui se marque notamment par le vouvoiement utilisé pour s'adresser à eux.

Les centres entretiennent peu de liens avec les armées et le milieu militaire n'est véritablement connu que par ceux des jeunes qui veulent s'y diriger. Certains centres expriment la volonté de « civilianiser » encore plus leur fonctionnement, ce qui n'est pas souhaitable ; le savoir-faire des militaires donnant une valeur ajoutée au dispositif. Les encadrants, qui sont majoritairement d'anciens militaires, trouvent également dans l'EPIDe un débouché professionnel à l'issue de leur engagement.

La violence est faible dans les centres, les quelques jeunes qui créent des difficultés étant exclus ou partant d'eux-mêmes au début de la formation. L'encadrement, extrêmement vigilant, peut éventuellement avoir recours à la gendarmerie et à des équipes cynophiles pour détecter la présence de stupéfiants.

M. Gilbert Meyer a regretté que, dans un centre, l'EPIDe se substitue à la mission locale qui doit pourtant jouer un rôle spécifique de détection des volontaires et de suivi à l'issue de leur engagement.

M. Michel Voisin a souhaité qu'une réflexion soit menée afin d'agir en amont et de prévenir les difficultés des jeunes avant leur orientation vers les centres « défense deuxième chance ». On considère que les volontaires souhaitent un renforcement de la discipline, le constat repose-t-il sur un échantillonnage suffisant ? Il a également demandé s'il existait des mesures pour inciter les volontaires à intégrer la réserve.

Après avoir considéré que les lacunes du système éducatif étaient avérées depuis plusieurs décennies, **M. Gilbert Meyer** a souligné que la nouveauté réside dans la réaction des jeunes concernés qui sont conscients, à l'âge de 18 ou 20 ans, de leurs problèmes et souhaitent y remédier. Certains d'entre eux se portent volontaires sur recommandation d'un membre de leur famille qui a déjà connu l'expérience des centres. On constate également que les volontaires sont très majoritairement issus des banlieues et non des zones rurales, tous les jeunes sortis sans qualification ni diplôme du système scolaire ne peuvent cependant intégrer cette structure. Seuls 5 000 jeunes sont appelés à être encadrés d'ici la fin de l'année 2007 alors qu'environ 60 000 sont en rupture sociale et professionnelle. Les 20 000 volontaires qui pourraient à terme passer par un centre ne représenteront, au mieux, qu'un tiers de la population concernée. Par ailleurs, il est possible d'améliorer le fonctionnement des centres, en ce qui concerne la formation professionnelle ; les contenus pédagogiques mériteraient d'être précisés en partenariat avec l'éducation nationale.

Il a estimé prématuré d'envisager d'alimenter la réserve avec les jeunes des centres, qui n'ont pas de formation militaire. Seuls ceux souhaitant un engagement dans la défense pourraient se porter volontaires pour la réserve.

M. Yves Fromion a salué la réussite d'une action qui, au départ, n'était qu'un pari du gouvernement que beaucoup estimaient risqué du fait que le dispositif repose sur le volontariat des jeunes concernés. La gageure était particulièrement difficile à soutenir au regard d'un taux d'analphabétisme des jeunes français proche de 15 %. Rendre l'espoir à ceux qui n'ont *a priori* aucune chance est un défi considérable. Il s'est dit fier d'avoir appartenu à une majorité qui a su le relever et a souhaité que le système soit pérennisé.

M. Gilbert Meyer, rapporteur, a abondé dans ce sens en soulignant que la réussite de l'EPIDe est inespérée, d'autant plus que rien n'existait au départ. Au terme d'un an d'expérience et sur le seul fondement d'une proposition, toute une structure a été mise en place.

M. Jean-Claude Viollet a souligné l'intérêt d'un dispositif soutenu par tous, qu'il s'agisse des responsables politiques, des collectivités territoriales ou du milieu économique. Cependant, un décalage existe entre le nombre de places aujourd'hui disponibles dans les centres, 5 000 fin 2006 et 12 000 prévues fin 2007, et les 2 500 jeunes participants. Le financement est pour une large part lié au nombre de volontaires effectivement inscrits, il pourrait donc, compte tenu du nombre de places vacantes, se révéler insuffisant. Doubler le nombre des places disponibles est périlleux si le ratio entre ces places et le nombre de jeunes est trop déséquilibré.

Il a estimé que la participation des missions locales au dispositif avait été retardée par le fait qu'au départ, le recrutement des jeunes ne se faisait que dans le cadre de la JAPD.

S'agissant du financement de l'ensemble, les choses sont claires : 50 millions d'euros ont été inscrits sur les crédits du ministère de l'emploi en loi de finances pour 2007 et non 110 millions comme l'a affirmé la ministre de la défense lors de l'examen du budget. Le reste provient d'ailleurs : le fonds social européen verse, par remboursement, 10 millions d'euros ; une dotation d'un peu plus de 40 millions d'euros doit être prélevée sur les crédits destinés à financer les contrats d'aide à l'emploi (CAE) et le versement au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) s'élève à 3 ou 4 millions d'euros. Ce montant total de 107 millions d'euros est à comparer à un besoin estimé à 167 millions d'euros pour 2007, d'autant plus que le montant des sommes susceptibles d'être versées au titre du CAE et de l'APL dépend du nombre de contrats passés ainsi que du nombre de jeunes hébergés. Ainsi le directeur de l'EPIDe ne peut-il aujourd'hui engager que les 50 millions d'euros inscrits au budget. Dans ces conditions, le dispositif ne trouvera salut et pérennité que dans le cadre d'une gestion interministérielle à la hauteur d'un enjeu qui concerne l'ensemble de la nation : l'État, les élus et les collectivités territoriales sont coresponsables du fonctionnement de cette structure.

En ce qui concerne la société 2IDE, la loi de finances rectificative pour 2005 a prévu un transfert d'actifs de 120 millions d'euros auquel devaient s'ajouter 125 millions provenant de la caisse des dépôts et consignations. Ces fonds propres devaient permettre à 2IDE d'emprunter 540 millions d'euros. Aujourd'hui, ce sont seulement 15 millions d'actifs qui ont été libérés par l'EPIDe au profit de 2IDE. Dès lors, l'ensemble du dispositif est affaibli puisque les collectivités concernées peinent également à libérer les actifs nécessaires. Devant cette situation, la Région Poitou-Charentes a créé une société d'économie mixte d'aménagement qui finance l'investissement pendant que l'EPIDe acquitte le montant du loyer.

Il a enfin souhaité que l'action de l'EPIDe soit poursuivie et soutenue. Cependant, deux écueils la guettent : le manque de financement en fonctionnement et le manque de financement en investissement. Par ailleurs, le recrutement des jeunes est insuffisant et devrait être doublé. Il faut donc se poser la question de savoir pourquoi si peu de volontaires ont intégré les centres.

Rappelant que le gouvernement a fait le pari de répondre concrètement à un problème grave, **Mme Françoise Branget, rapporteur**, a admis que la mise en place du dispositif s'était accompagnée de quelques tâtonnements. Il a fallu trouver des emplacements immédiatement utilisables pour implanter les centres ; ce sont donc plutôt des opportunités dans le domaine immobilier qui ont été saisies que des choix raisonnés de localisation des premiers centres. Des arbitrages seront rendus dans ce domaine afin de mieux répondre aux besoins des régions. L'objectif initial de former 20 000 jeunes constituait une belle ambition ; celui de 5 000 pour 2007 semble possible mais il serait plus raisonnable de le fixer à 3 500, compte tenu du rythme d'ouverture des centres. On peut certes le déplorer mais mieux vaut solidifier le dispositif en l'asseyant sur des bases saines. La participation des collectivités territoriales est inégale et indépendante de toute

considération politique ; certaines collectivités refusant d'accueillir les centres sur leur territoire car l'amalgame est souvent fait avec les centres de redressement.

M. Gilbert Meyer, rapporteur, a estimé que le chiffre de 20 000 jeunes était un objectif de long terme fixé lors de la conception du projet. C'est en réalité 3 500 volontaires qu'il sera possible d'accueillir et de former avant la fin de l'année 2007. En effet, 25 centres sont nécessaires pour 3 500 jeunes et, au 31 décembre 2006, seule une dizaine étaient opérationnels. Cette lenteur s'explique par la difficulté à trouver des terrains disponibles puisque la surface requise pour l'implantation d'un centre est d'au moins trois hectares. Le nombre des friches militaires s'épuise et l'EPIDe recherche des terrains nus, la construction étant moins coûteuse que la réhabilitation. Par ailleurs, il faudra à l'avenir être plus vigilant sur la localisation géographique des centres. Certaines régions ont besoin de 100 places là où d'autres en demandent 250 ou 300.

Il est impérieux de progresser dans le développement du dispositif en faisant primer la qualité. Les centres doivent avoir toutes les chances de réussite souhaitables. Les responsables politiques doivent assurer le financement des centres, aujourd'hui le problème ne se pose pas.

M. René Galy-Dejean s'est félicité de la traduction positive d'une décision forte et généreuse à laquelle les élus de la nation peuvent être fiers d'avoir participé. Il s'est interrogé sur le fait de savoir si, en dehors des préoccupations financières, l'EPIDe était guetté par d'autres menaces : des voix se sont-elles élevées contre son principe ou sa réalisation ? Par ailleurs, dans la mesure où le rapport présenté fournit des informations enthousiasmantes sur la mise en œuvre du dispositif, ne serait-il pas possible de lui faire une publicité plus large que celle que connaissent en général les rapports parlementaires d'information ? Enfin, il a estimé qu'il n'est pas souhaitable d'augmenter à l'excès le côté militaire des centres. Que d'anciens soldats aguerris assument les tâches d'encadrement est, sans conteste, une bonne chose mais il n'est pas nécessaire d'aller plus loin tant il importe de conserver le maximum d'ouverture sur le monde civil.

Le président Guy Teissier a souhaité à son tour conserver le caractère civil des établissements « défense deuxième chance ». S'agissant de la publicité qui peut être donnée au travail des rapporteurs, il a précisé que le rapport sera diffusé sur le site Internet de l'Assemblée nationale et qu'une conférence de presse aurait lieu à l'issue de la réunion.

Après avoir souligné le soutien unanime dont bénéficie le dispositif, **Mme Françoise Branget, rapporteur**, a rappelé que l'expérience n'avait qu'un an alors que le SMA existe depuis 45 ans. Elle a considéré que le processus « défense deuxième chance » est bien engagé et qu'il faut pérenniser la confiance des jeunes dans le dispositif et augmenter le nombre de volontaires pris en charge.

Elle a fait valoir que les jeunes attendent également un plus grand brassage de population qui peut passer par une intégration dans un centre éloigné de leur domicile.

Corroborant ces propos, **le président Guy Teissier** a jugé discutable l'ouverture d'un centre « défense deuxième chance » dans sa circonscription, au cœur d'un quartier difficile, les jeunes qui le fréquenteront n'étant pas coupés de leur environnement habituel.

M. Gilbert Meyer, rapporteur, a souligné que le degré d'adhésion au dispositif des différents partenaires est très élevé et que l'enseignement, dispensé par l'éducation nationale, n'a pas de caractère militaire.

Le président Guy Teissier a relevé que le SMA représente un exemple d'équilibre entre activités professionnelles et militaires qui peut correspondre aux attentes des jeunes.

M. Marc Francina a indiqué qu'une mauvaise information initiale peut conduire une collectivité locale à rejeter l'implantation d'un centre, encore trop souvent confondu avec un établissement fermé.

Le fonctionnement des missions locales est perfectible. Peut-être serait-ce plutôt à l'ANPE d'intervenir dans les départements où le taux de chômage n'est pas trop élevé.

Il a souligné que les jeunes attendent de leur intégration dans un centre une forme de dépaysement, certains préférant rester sur place le week-end plutôt que de rentrer chez eux. Le centre d'Annemasse, en Haute-Savoie, illustre bien l'excellente intégration locale du dispositif.

Il a souligné que l'aspect militaire rassure tant les habitants que les jeunes qui fréquentent ces centres.

Quelques modalités restent toutefois à préciser concernant notamment la prise en charge des frais de transport par les collectivités territoriales.

Enfin, la région étant l'échelon compétent en matière de formation professionnelle, il a souhaité que celles-ci s'impliquent davantage en la matière.

La commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

AUDITIONS

- M. Alain Guillou, conseiller social du ministre de la défense ;
- Général Claude Pernel, directeur du service national et colonel André Le Vaillant ;
- Mme Véronique Danancé, secrétaire générale de l'UNSA-Défense, Mme Marie-Christine Ledieu, secrétaire générale adjointe de l'UNSA-Défense et M. Simon Grapin, président du conseil fédéral de l'UNSA-Défense ;
- M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense ;
- M. Olivier Rochereau, directeur général de l'Établissement Public d'Insertion de la Défense,
- Mme Christine Gavini, conseillère chargée de l'emploi et du travail du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ;
- M. Laurent Forestier, directeur de la société 2IDE ;
- Mme Françoise Geng, rapporteure du Conseil économique et social sur le dispositif « défense deuxième chance » ;
- M. Richard Mazur, conseiller technique du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Mme Dominique Bargas responsable de la mission générale insertion au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire et de M. Éric Barrault, délégué pour l'éducation à la défense au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire.

VISITE DE CENTRES

- **Représentants de la direction générale de l'EPIDe**
 - Général Jacques Paris de Bollardièrre, directeur général adjoint de l'EPIDe ;
 - M. Gilles Bouillet, directeur de l'insertion et de la formation de l'EPIDe.

▪ **Visite du centre de Velet (Saône-et-Loire)**

• ***Pour le CD2C de Velet :***

- M. François Fraye, directeur ;
- M. Didier Roger, chef des services administratifs ;
- Mme Séverine Chiodini, chef du service formation – insertion ;
- Mme Martine Quincey, enseignante de français ;
- M. Francis Vanpoperinghe, chef du service général ;
- M. Yvon Charnet, commandant de la compagnie de volontaires ;

• ***Pour le lycée forestier de Bourgogne :***

- M. Hubert Goglins, directeur de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole ;
- M. Gérard Huet, proviseur du lycée forestier de Bourgogne ;

• ***Pour la mission locale d'Autun :***

- Mme Haab, directrice de la mission locale d'Autun.

▪ **Visite du centre de Doullens (Somme)**

• ***Pour le CD2C de Doullens***

- M. Didier Hirsch, directeur ;
- M. Alain Duhem, directeur-adjoint ;
- M. Philippe Monier, directeur de l'insertion et de la formation ;
- M. Jacques Tervé, commandant de la 1^{ère} compagnie ;
- Mme Marie-France Pastel, coordinatrice de l'enseignement général ;

• ***Pour la mission locale de Saint-Quentin :***

- Mme Odile Guyot, directrice de la mission locale de Saint-Quentin ;
- Mme Hélène Wattier, conseillère de la mission locale de Saint-Quentin.

▪ **Visite du centre de Monthléry (Essonne)**

- M. Patrick Sécretin, directeur ;
- M. Olivier Latrémolière, directeur-adjoint ;
- Mme Sonia Pirès, directrice de la formation, de l’insertion, et du suivi ;
- M. Richard Lottin, directeur administratif et financier ;
- Mme Nadine Fiscal, manager.