

N° 3918

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 novembre 2011.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7, alinéa 1, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

*sur la mise en **application** de la **loi n° 2010-241** du 10 mars 2010
relative au **service civique**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Bernard LESTERLIN et Jean-Philippe MAURER,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- UNE APPLICATION RÉGLEMENTAIRE SATISFAISANTE DE LA LOI DU 10 MARS 2010	9
A. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES N'IMPLIQUANT PAS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION.....	9
B. LES NOMBREUSES MESURES D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRES PRISES.....	13
1. L'Agence du service civique.....	14
2. Les relations entre la personne volontaire et la personne morale agréée.....	16
3. L'indemnité versée au volontaire.....	18
4. La valorisation du service civique dans les cursus des établissements d'enseignement supérieur.....	20
5. Les modalités particulières d'accueil du mineur dans le cadre du service civique.....	20
6. L'agrément des structures d'accueil.....	20
7. La protection sociale de la personne volontaire.....	22
8. Le soutien financier de l'État aux organismes d'accueil.....	23
9. L'intermédiation.....	23
10. L'application aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.....	24
11. L'engagement à l'étranger.....	25
C. UNE MESURE D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE RESTE À PRENDRE.....	25
II.- UNE MISE EN ŒUVRE PLUS PROBLÉMATIQUE SUR LE TERRAIN	26
A. UNE MIXITÉ SOCIALE ENCORE IMPARFAITE.....	26
1. Une population plutôt diplômée.....	27
2. Une population plutôt féminine.....	30
3. Une implantation difficile dans les territoires ruraux.....	31
4. Un développement inégal et des occasions manquées dans les outre-mer.....	33

B. LES DÉRIVES DES MISSIONS EN L'ABSENCE DE CONTRÔLE	36
1. Des missions au contenu parfois très flou	36
2. Un glissement vers de la substitution à l'emploi.....	37
3. Une tendance à « recycler » les expériences antérieures	37
4. Une mise en place tardive d'un contrôle des missions.....	38
C. UN MANQUE D'IMPULSION POUR LA FORMATION ET LE TUTORAT DES JEUNES.....	42
1. La formation civique et citoyenne : un marché plus qu'une éducation à la citoyenneté.....	42
2. La formation des tuteurs encore en projet.....	45
D. UNE VALORISATION DES COMPÉTENCES SANS TRADUCTION CONCRÈTE.....	47
1. Une reconnaissance tardive dans le parcours universitaire.....	48
2. Des démarches limitées et peu pertinentes en direction des employeurs.....	48
3. Le projet d'Institut du service civique	49
E. UNE GESTION INSATISFAISANTE DES AGRÉMENTS.....	50
1. Des agréments majoritairement délivrés au niveau national	50
2. Une gestion complexe	52
a) <i>La confusion entre l'agrément donné aux structures et la validation des missions</i>	52
b) <i>La gestion de l'indemnisation des volontaires par l'Agence de services et de paiement (ASP) a connu des débuts chaotiques et reste insatisfaisante</i>	55
F. UN PILOTAGE DU DISPOSITIF OPAQUE ET CENTRALISÉ.....	56
1. Une concertation insuffisante.....	56
2. Une coordination imparfaite entre les échelons national et local	58
3. L'absence d'une gouvernance locale de proximité	59
a) <i>Le respect de l'esprit de la loi.....</i>	59
b) <i>La gestion de la montée en charge du dispositif.....</i>	60
G. LA DIMENSION INTERNATIONALE DU SERVICE CIVIQUE : UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE ET UNE HARMONISATION TRÈS DÉLICATE.....	62
1. L'engagement à l'international	62
a) <i>L'engagement à l'international : une déclinaison du service civique encore peu développée et mal définie</i>	62
b) <i>Un cadre spécifique nécessitant une adaptation du dispositif.....</i>	63
c) <i>Un coût élevé, nécessitant la mobilisation de moyens complémentaires.....</i>	65

<i>d) Le développement à l'international : une priorité pour l'Agence du service civique</i>	65
2. L'inclusion du Volontariat international en entreprise dans le service civique : une harmonisation délicate.....	67
TRAVAUX DE LA COMMISSION	71
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	89
ANNEXE 2 : DISPOSITIONS APPELANT UN DÉCRET D'APPLICATION : LOI N° 2010-241 DU 10 MARS 2010 RELATIVE AU SERVICE CIVIQUE	91
ANNEXE 3 : ENTRÉES ET SORTIES AU 30 SEPTEMBRE 2011	95

INTRODUCTION

Répondant au souhait du Président de la République de renforcer le lien social et de transmettre les valeurs de la citoyenneté, la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique, d'initiative parlementaire ⁽¹⁾, a pour principal objectif de développer l'engagement citoyen, notamment auprès des plus jeunes.

Fondé sur le principe du volontariat, le service civique doit constituer une expérience valorisante au service de la collectivité, en offrant à toute personne de plus de seize ans de nationalité française, ou résidant en France depuis plus d'un an, l'opportunité d'effectuer pendant six à douze mois une mission d'intérêt général « reconnue prioritaire pour la Nation » et indemnisée, au sein d'un organisme sans but lucratif ou d'une personne morale de droit public.

Le service civique succède au service civil volontaire, issu de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, qui, malgré son image positive auprès des jeunes, n'a pas eu le succès escompté en raison notamment de la lourdeur de ses procédures, de sa lisibilité imparfaite, de son coût élevé et de ses moyens budgétaires limités.

Le dispositif mis en place par la loi du 10 mars 2010 unifie les différentes formes de volontariat existantes sous un statut homogène, plus lisible, plus simple de fonctionnement, et partant, plus attractif. Principalement destiné aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, sous la forme de l'« engagement de service civique », il comporte un second volet, le « volontariat de service civique », qui s'adresse aux volontaires de plus vingt-cinq ans et sans limite d'âge. La loi crée par ailleurs une « Agence du service civique », structure de pilotage qui prend la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) impliquant l'ensemble des acteurs et dont la souplesse est compatible avec une montée en puissance rapide du service civique ; l'ambition du gouvernement est en effet que ce dernier mobilise 10 % d'une classe d'âge, soit environ 70 000 jeunes ⁽²⁾, à échéance 2014.

Le présent rapport poursuit un double objectif.

Il vise tout d'abord, en application de l'article 145, alinéa 7, du Règlement de l'Assemblée nationale, à dresser un bilan de la mise en œuvre réglementaire du dispositif qui, aux termes de l'article 23 de la loi du 10 mars 2010, devait intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2010. De ce point de vue, et conformément aux engagements gouvernementaux, la plupart des mesures d'application ont été prises rapidement, permettant le démarrage effectif et l'accueil, dès le mois de juin 2010, des premiers volontaires. Sur les dix-huit mesures réglementaires expressément

(1) Cf. proposition de loi n° 612 de M. Yvon Collin, sénateur du Tarn-et-Garonne, déposée au Sénat le 19 septembre 2009.

(2) Cf. intervention de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives, haut commissaire à la jeunesse. Sénat, séance du 27 octobre 2009.

prévues par la loi, seize ont en effet été prises dès le 12 mai 2010⁽¹⁾ ; deux décrets en Conseil d'État non prévus par la loi ont également été publiés en septembre 2010 (n° 2010-1032 du 30 août 2010 relatif à la protection sociale de la personne volontaire), et en décembre 2010 (n° 2010-1771 du 30 décembre 2010 concernant les modalités d'application du service civique dans les Outre-mer).

En revanche, l'arrêté fixant les modalités de la couverture complémentaire des personnes effectuant un service civique en outre-mer a été pris plus tardivement, le 28 avril 2011. Par ailleurs, une mesure réglementaire relative aux indemnités dues aux volontaires effectuant leur service civique à l'étranger reste à prendre, ainsi qu'un décret, non prévu par la loi, autorisant l'Agence du service civique à verser aux organismes d'accueil des subventions dédiées à la formation civique et citoyenne.

S'agissant des mesures non réglementaires, les deux conventions prévues à l'article 8 de la loi sur la mise en œuvre du service civique dans les collectivités d'outre-mer n'ont pas encore été conclues avec l'État. De même, le gouvernement n'a pas produit le rapport faisant état du résultat des négociations avec les partenaires sociaux et tendant à la création d'un congé de service civique, qui, selon l'article 13 de la loi, devait être remis au Parlement avant le 30 juin 2010. Enfin, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 22 de la loi, un rapport concernant la mise en œuvre du service civique et sa contribution à la cohésion nationale doit être déposé par le gouvernement devant le Parlement avant le 31 décembre 2011.

La seconde finalité du rapport est de tenter d'apprécier, au regard des objectifs poursuivis, les effets d'un dispositif qui a recueilli une approbation quasi-unanime au Parlement. À cet égard, l'audition, le 9 mars 2011, par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative, a permis de recueillir des premières précisions sur la mise en place de la loi un an après sa publication ; ces informations ont été ensuite complétées par les entretiens menés auprès de différents acteurs du service civique par les deux rapporteurs initialement désignés Mme Claude Greff et M. Bernard Lesterlin.

Les observations contenues dans ce rapport ont été, après actualisation, approuvées par M. Jean-Philippe Maurer, désigné co-rapporteur par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation en remplacement de Mme Greff, nommée secrétaire d'État à la famille le 29 juin 2011.

(1) Elles sont contenues dans le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010.

I.- UNE APPLICATION RÉGLEMENTAIRE SATISFAISANTE DE LA LOI DU 10 MARS 2010

A. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES N'IMPLIQUANT PAS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION

Plusieurs dispositions de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique sont d'application directe.

L'article 1^{er} de la loi inscrit la cohésion nationale comme objectif du service national universel dans l'article 111-1 du code du service national. Il pose ainsi le principe que les citoyens concourent non seulement à la défense, mais aussi à la cohésion de la Nation, notamment dans le cadre du service national universel.

L'article 2 modifie les articles L. 111-2, L. 113-3, L. 114-2 à L. 114-12 et L. 130-1 du code du service national, ainsi que l'intitulé du chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} du même code afin de renommer « Journée défense et citoyenneté » la Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). Cette nouvelle dénomination rend plus lisible le double objectif de cette journée – informer les jeunes sur les métiers de la défense et valoriser la citoyenneté, laquelle est au cœur du service civique.

L'article 3 modifie l'article L. 111-2 du code du service national afin d'inclure le service civique dans le périmètre du service national universel.

L'article 4 abroge l'article L. 111-3 du code du service national relatif au volontariat, que le Sénat avait modifié en première lecture pour y introduire la notion de service civique et préciser l'objet de ce dernier (voir infra).

La suppression de l'article L. 111-3 a été votée par l'Assemblée nationale qui a inscrit les dispositions relatives au service civique dans le nouvel article L. 120-1 du code du service national (article 8 de la loi du 10 mars 2010), et a réintroduit la définition du volontariat que contenait l'article L. 111-3 à l'article 12 de la loi du 10 mars 2010.

L'article 5 précise l'article L. 112-1 du code du service national en indiquant que les conditions d'âge prévues par cet article pour l'application du livre I^{er} de ce code (recensement, appel de préparation à la défense, appel sous les drapeaux, volontariats) ne s'appliquent pas au service civique. Ainsi, l'ensemble des personnes âgées de plus de seize ans peuvent effectuer un service civique.

L'article 6 tend à modifier l'article L. 114-3 du code du service national afin de renforcer le contenu de la Journée défense et citoyenneté, ancienne JAPD. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont souhaité introduire dans cette journée une présentation du service civique, ainsi qu'une sensibilisation des jeunes aux droits

et devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux du renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale.

L'article 7, issu d'un amendement gouvernemental, insère dans le code de l'éducation un article L. 313-8 permettant à tout jeune de 16 à 18 ans sorti du système de formation initiale sans diplôme et sans emploi de se réinscrire dans un parcours de formation, d'accompagnement ou d'exercer une activité d'intérêt général lui permettant de préparer son entrée dans la vie active.

Les acteurs du service public de l'orientation sont tenus de recevoir chaque jeune accomplissant cette démarche dans le cadre d'un « entretien de réorientation » visant à « *proposer au jeune et à son représentant légal des solutions de reprise d'études, d'entrée en formation, d'exercice d'une activité d'intérêt général ou d'accompagnement personnalisé vers l'emploi ou la création d'entreprise* ».

Il convient de rappeler qu'un dispositif de repérage précoce des jeunes en « décrochage » associant l'éducation nationale, les centres de formation des apprentis, le Pôle emploi et les missions locales sous la responsabilité du préfet, a été mis en place par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. L'article 36 de ce texte introduit en effet dans le code de l'éducation un article L. 313-7 prévoyant une intervention sans délai et dans un cadre coordonné de l'ensemble des acteurs, lorsqu'un jeune quitte sa formation sans avoir obtenu de diplôme.

Le dispositif proposé par l'article 7 complète ce dispositif anti-décrochage en fixant clairement le principe de l'obligation d'intervenir auprès du public concerné et en proposant une méthode de travail concrète pour assurer son effectivité.

La totalité des dix-huit mesures appelant une application réglementaire sont contenues dans **l'article 8**, qui constitue le cœur de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010. Profondément remanié dans sa forme par l'Assemblée nationale, cet article crée au sein du livre I^{er} du code du service national un titre I^{er} *bis* intitulé « Dispositions relatives au service civique », composé de deux chapitres et comprenant les nouveaux articles L. 120-1 à L. 120-36. L'objet de ce nouveau titre est de rationaliser le régime juridique des différents volontariats et services civils au sein d'un régime unique, celui du service civique.

Plusieurs dispositions de cet article sont toutefois d'application directe.

C'est le cas de la quasi-totalité des mesures prévues par l'article L. 120-1 nouveau du code du service national (chapitre I^{er}) qui pose les grands principes relatifs au service civique – définition, objectifs, caractère et périmètre des missions susceptibles d'être effectuées, durée, indemnisation, statut des organismes d'accueil –, et détermine les formes qu'il peut emprunter ; à cet égard, l'engagement de service civique, réservé aux volontaires de seize à vingt-cinq ans, est clairement distingué du volontariat de service civique, ouvert aux personnes de

plus de vingt-cinq ans, ainsi que du volontariat international en administration ou en entreprise, du volontariat de solidarité internationale et du service volontaire européen.

S'agissant de la durée, le texte prévoit que l'engagement s'étendra au maximum sur douze mois, et le volontariat, sur vingt-quatre mois ; ces deux périodes s'effectuent de manière continue, la possibilité de fractionner la période d'accomplissement du service civique en fonction du parcours personnel, étant jugée contraire au nécessaire investissement qu'implique la démarche ; les volontaires pourront néanmoins effectuer plusieurs missions, auprès de différentes associations.

Les dispositions générales concernant le contrat de service civique, qui font l'objet de la section 1 du chapitre II (article L. 120-3 nouveau du code du service national), et les conditions générales relatives à la personne volontaire, prévues par la section 2 du même chapitre (articles L. 120-4 à L. 120-6 nouveaux du code du service national) ne nécessitent pas non plus de mesures réglementaires d'application, à l'exception de celles fixant les modalités d'accueil des volontaires mineurs (article L. 120-5).

Le service civique est accessible aux jeunes Français et à ceux résidant depuis plus d'un an en France en situation régulière. Par ailleurs, afin de prévenir tout abus et de maintenir la distinction entre volontariat et bénévolat, l'engagement du volontaire dans un organisme dont il serait salarié ou au sein duquel il détiendrait un mandat de dirigeant bénévole est proscrit.

Enfin, un certain nombre de dispositions figurant à la section 7 du chapitre II (articles L. 120-31 à L. 120-36) sont également d'application directe.

Ainsi, l'article L. 120-33 nouveau reprend les dispositions de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif en prévoyant que la limite d'âge aux concours de la fonction publique sera reculée d'un temps égal au temps passé dans un service civique, et que le temps du service civique sera pris en compte dans le calcul de l'ancienneté dans les fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, ainsi que pour la validation des acquis de l'expérience (VAE) en vue de la délivrance d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou technologique ou d'un titre professionnel.

L'article L. 120-35 nouveau établit la compétence de la juridiction judiciaire pour les litiges relatifs au contrat de service civique. Enfin, l'article L. 120-36 nouveau stipule que le service civique, ouvert aux jeunes entre 16 et 18 ans, constitue un parcours de formation préparant l'entrée dans la vie active.

L'article 9 de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, qui complète l'article L. 312-15 du code de l'éducation, concerne la sensibilisation des collégiens et lycéens au service civique dans le cadre des cours d'éducation civique.

L'article 10 insère dans le code de l'éducation un article L. 611-17 prévoyant que les établissements d'enseignement supérieur informent les étudiants de l'existence du service civique.

L'article 11 complète l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale pour prévoir que le relevé de situation individuelle concernant l'ensemble des droits à la retraite, que toute personne est en droit d'obtenir, fait état de la possibilité offerte aux retraités ou futurs retraités d'assurer le tutorat des personnes effectuant un engagement de service civique.

L'article 12, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, insère un article L. 120-37 dans les « Dispositions relatives aux autres formes de volontariat » (titre II – livre I^{er} du code du service national) afin de réintroduire la définition du volontariat qui était contenue initialement dans l'article L. 111-3 de ce même code (voir *supra* article 4).

L'article 14 modifie d'une part l'article L. 6315-2 du code du travail afin d'inscrire le service civique au titre de la formation continue dans le passeport orientation et formation, et d'autre part l'article L. 6331-20 du même code afin de reconnaître comme actions de formation pouvant faire l'objet d'un financement par les fonds d'assurance-formation les formations dispensées aux volontaires dans le cadre du service civique.

L'article 15 vise à « toiler » les dispositions du code du service national pour tenir compte de la fusion au sein du service civique des formes de volontariats civils effectués en France⁽¹⁾ ; ces dernières, qui étaient inscrites au chapitre II du titre II du livre I^{er}, sont à présent réunies dans le titre I^{er} *bis* « Dispositions relatives au service civique ». Les formes de volontariats effectués à l'étranger – volontariat international en administration (VIA) et volontariat international en entreprise (VIE) – qui restent maintenues, font désormais l'objet du nouveau chapitre II du titre II du livre I^{er}, intitulé « Dispositions relatives aux volontariats internationaux ». Il convient toutefois, de souligner que bien que soumis à un régime juridique qui leur est propre, ces deux volontariats internationaux constituent chacun un service civique effectué à l'étranger, reconnu par la délivrance d'une attestation de service civique.

L'article 16 a pour objet d'abroger certaines dispositions de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif afin de tirer les conséquences de l'intégration du volontariat associatif dans le service civique.

L'article 17 complète l'article 1^{er} de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI), en précisant que ce contrat constitue une forme spécifique de service civique à l'étranger ; le régime juridique qui lui est applicable demeure toutefois inchangé.

(1) *Volontariat civil de prévention, sécurité et défense civile, volontariat civil à l'aide technique, et volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité.*

L'article 18 réécrit l'article L. 121-19 du code de l'action sociale et des familles en vue d'associer l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) à la mise en œuvre du service civique. Il convient de rappeler qu'aux termes de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances l'ACSé pilotait auparavant le dispositif du service civil volontaire.

L'article 19 a pour objet de procéder à plusieurs coordinations au sein du code de la sécurité sociale pour tirer les conséquences de la substitution du service civique au volontariat associatif.

L'article 20 a pour objet de procéder à plusieurs coordinations au sein du code général des impôts afin de prendre en compte la substitution du service civique au volontariat associatif. Ainsi, l'article 81 de ce code, qui concerne les indemnités exonérées d'impôt sur le revenu, s'appliquera à l'indemnité versée dans le cadre d'un engagement de service civique et non plus d'un contrat de volontariat associatif.

Il convient de rappeler que l'article 8 de la loi du 10 mars 2010 prévoit que les indemnités versées à la personne volontaire souscrivant un engagement de service civique ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu et sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale (article L. 120-22 nouveau du code du service national).

L'article 21 définit le cadre juridique applicable aux personnes physiques ou morales ayant conclu un contrat au titre des différents dispositifs de volontariat réunis sous le statut du service civique. Ce cadre transitoire repose sur le principe de sécurité juridique, les personnes ayant conclu ces types de contrat ou d'engagement bénéficiant, jusqu'à leur terme, des dispositions qui les régissaient au moment de leur conclusion et qu'abroge la loi du 10 mars 2010. Ces personnes recevront en outre, à l'issue du contrat, une « *attestation d'engagement de service civique* », conférant ainsi à leur engagement le « label » du nouveau dispositif.

B. LES NOMBREUSES MESURES D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRES PRISES

Pour l'essentiel, les dispositions d'application réglementaires qui étaient prévues par l'article 8 de la loi du 10 mars 2010 figurent dans le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique. Ce texte insère au sein du livre I^{er} de la partie réglementaire du code du service national un chapitre I^{er} *bis*, intitulé « Dispositions relatives au service civique » et comprenant les articles R. 120-1 à R. 120-50 ; il modifie également la partie réglementaire des codes de la sécurité sociale, de l'éducation et du travail.

Par ailleurs, deux décrets, non prévus par l'article 8 de la loi du 10 mars 2010, ont été publiés : le décret n° 2010-1032 du 30 août 2010 relatif à la protection sociale de la personne volontaire et le décret n° 2010-1771 du 30 décembre 2010 concernant les modalités d'application du service civique dans

les départements et collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

1. L'Agence du service civique

Alors que le Sénat souhaitait confier la gestion du service civique à un établissement public, en transformant l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) en Agence du service civique et de l'éducation populaire, l'Assemblée nationale, sur proposition du gouvernement, a créé une nouvelle structure, visible, souple et spécifiquement dédiée à cette tâche. Cette dernière devait être opérationnelle dès la fin du mois de mai 2010 afin de répondre à une montée en charge rapide du dispositif, fixée dans la loi de finances pour 2010 à 10 000 jeunes en service civique la première année.

L'Agence, qui prend la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), pilote l'ensemble du dispositif – définition des missions prioritaires, gestion des agréments, évaluation du service civique, animation du réseau – et en assure la promotion ⁽¹⁾.

Les membres fondateurs du GIP sont l'État, l'Agence nationale pour la cohésion nationale et l'égalité des chances (ACSé qui délivrait les agréments du service civil volontaire), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP, en charge du service volontaire européen en France) ainsi que l'association France Volontaires, opérateur du ministère des affaires étrangères et européennes dans le domaine des volontariats internationaux. Sont ainsi réunies « *l'ensemble des structures d'État qui gèrent les différentes formes de volontariats pour mutualiser les savoirs faire et leurs interventions* », comme le soulignait M. Martin Hirsch lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, le 4 février 2010. Mais d'autres personnes morales pourront devenir membres fondateurs dans les conditions définies par la convention constitutive.

Le GIP étant constitué sans capital, les charges courantes sont couvertes par les contributions des membres, selon une répartition définie par les statuts. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il est indépendant. Il ne peut réaliser ni partager des bénéfices. À la différence d'autres groupements d'intérêt public, dont le personnel est composé d'agents mis à disposition et rémunérés par les membres, l'Agence du service civique peut recruter ses propres agents, qui ont le statut d'agents contractuels de droit public (le plafond d'emploi est fixé à quatorze agents, deux agents étant mis à disposition par l'ACSé et deux par le ministère chargé de la jeunesse).

La gouvernance du GIP est assurée par un conseil d'administration composé de représentants des membres constitutifs et de personnes qualifiées, et assisté d'un comité stratégique réunissant les partenaires du service civique ainsi

(1) Cf. article L. 120-2 nouveau du code du service national créé par l'article 8 de la loi du 10 mars 2010.

que deux députés et deux sénateurs désignés par le président de chaque assemblée ⁽¹⁾.

Au niveau local, le gouvernement s'est engagé, à la demande de plusieurs parlementaires, à instaurer un système partenarial ⁽²⁾. Ainsi, l'Agence s'appuiera sur les représentants de l'État dans la région et le département, et, par ailleurs, sur le réseau à l'étranger de l'association France Volontaires.

Les dispositions relatives à l'Agence du service civique sont précisées par l'article 1^{er} du décret du 12 mai 2010 (articles R. 120-1 à R. 120-11 nouveaux du code du service national) ⁽³⁾. Le texte fixe à cinq ans la durée de constitution du GIP, dont l'existence est devenue effective dès la publication au Journal officiel, le 13 mai 2010, de l'arrêté portant approbation de sa convention constitutive. Il détermine également les conditions d'approbation et de révision de cette convention, de même que la composition du conseil d'administration du groupement ainsi que les modalités de sa gouvernance et de son fonctionnement.

Le président du GIP, nommé par décret du Président de la République, préside le conseil d'administration et le comité stratégique, assisté de deux vice-présidents désignés par arrêté du ministre chargé de la jeunesse parmi les membres du conseil d'administration. L'Agence est administrée par un directeur, nommé par arrêté du ministre chargé de la jeunesse, qui est ordonnateur des dépenses et des recettes et a autorité sur tout le personnel. La présidence de l'Agence a été confiée par un décret du 14 mai 2010 à M. Martin Hirsch, qui a participé à la réforme en tant que haut commissaire chargé de la jeunesse ; la direction en a été confiée à M. Jean-Benoît Dujol, ex-directeur de cabinet de M. Hirsch, par un arrêté pris à la même date.

Par ailleurs, un commissaire du gouvernement, nommé auprès de l'Agence par le ministre chargé de la jeunesse, participe avec voix consultative à toutes les délibérations et adresse aux autorités de tutelle un rapport annuel sur l'activité et la gestion du groupement. À l'échelon local, le préfet de région est le délégué territorial de l'Agence ; il s'appuie sur la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, et reçoit l'assistance du préfet de département ainsi que des services placés sous son autorité, et notamment des sous-préfectures et des directions de la cohésion sociale et de la protection des populations.

L'article 1^{er} du décret du 12 mai 2010 précise également les dispositions statutaires applicables aux personnels de l'Agence – bénéficiaires de contrats à durée déterminée renouvelables –, ainsi que les règles économiques et financières régissant l'Agence ; la comptabilité et la gestion de cette dernière sont assurées

(1) Pour le Sénat, il s'agit de MM. Yvon Collin et Christian Demuynek ; pour l'Assemblée nationale, de Mme Claude Greff, devenue par la suite membre du Gouvernement, et de M. Bernard Lesterlin, nommés le 28 mai 2010.

(2) Cf. notamment les interventions de M. Jean Dionis du Séjour et de M. Bernard Lesterlin – Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 4 février 2010.

(3) Cf. livre I^{er} du code du service national (partie réglementaire) – Chapitre I^{er} bis « Dispositions relatives au service civique » – Section I « Agence du service civique ».

selon les règles du droit public ; l'Agence est soumise au code des marchés publics, de même qu'aux dispositions relatives au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet économique et social ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'Agence ayant notamment pour mission de promouvoir le service civique auprès des publics concernés, des organismes d'accueil et d'orientation des jeunes, des établissements d'enseignement et des branches professionnelles, dans un objectif de mixité sociale, les articles 4 à 6 du décret du 12 mai 2010 prévoient l'organisation d'une information sur le service civique dans les lycées publics et privés sous contrat d'enseignement général, technologique et professionnel, dans les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle ainsi que dans les centres de formation des apprentis.

2. Les relations entre la personne volontaire et la personne morale agréée

L'article 8 de la loi du 10 mars 2010 ⁽²⁾ définit les modalités de mise en œuvre du contrat de service civique et en précise les contours juridiques. Le contrat de service civique, qui organise « une collaboration exclusive de tout lien de subordination » entre l'organisme d'accueil et le volontaire, n'est pas un contrat de travail.

Dans la mesure où l'organisme d'accueil n'est pas lié par les règles du droit du travail, la loi du 10 mars 2010 encadre précisément le régime juridique applicable au volontaire, en particulier en ce qui concerne le temps de travail consacré à la mission – compris entre vingt-quatre et quarante-huit heures hebdomadaires réparties sur six jours ou trente-cinq heures hebdomadaires réparties sur cinq jours pour les volontaires mineurs – et l'indemnisation du chômage. Comme le rappelait lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale Mme Claude Greff, rapporteure de la commission des affaires culturelles : « *il s'agit à la fois de protéger le volontaire, de simplifier les obligations de l'organisme d'accueil, et d'éviter que le volontariat ne se substitue à des formes d'emploi traditionnelles* ». C'est pourquoi, s'agissant de ce dernier point, les délais prévus pour l'exercice par un volontaire des missions exercées précédemment par un salarié ou un agent public ont été portés par l'Assemblée nationale à un an, au lieu des six mois fixés initialement.

Comme c'était déjà le cas pour certains contrats de volontariat ⁽³⁾, la rupture du contrat de travail aux fins de souscrire un contrat de service civique ne prive pas le volontaire de ses droits à l'assurance chômage : aux termes de

(1) Cf. décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social ; décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'État.

(2) Cf. articles L. 120-7 à L. 120-17 nouveaux du code du service national.

(3) Cf. article 4 de la loi n° 2006-586 du 26 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

l'article 8 de la loi du 10 mars 2010, ces derniers sont reportés jusqu'à la fin de la mission, le versement des indemnités étant suspendu à la signature du contrat de service civique ; le même régime est appliqué au versement du revenu de solidarité active. Ces dispositions impliquent donc que l'accomplissement du service civique constitue un motif légitime de démission.

Le contrat de service civique doit mentionner les modalités de la collaboration entre l'organisme et le volontaire, la mission pouvant d'ailleurs être accomplie auprès d'une collectivité territoriale française y compris dans le cadre d'une coopération décentralisée à l'étranger. L'organisme d'accueil doit assurer au volontaire – y compris au volontaire international en administration (VIA) ou en entreprise (VIE) – une formation civique et citoyenne ainsi qu'un encadrement par un tuteur. La rupture anticipée de l'engagement de service civique s'effectue selon les mêmes modalités que celles prévues aux articles 7 et 8 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif⁽¹⁾.

Les conditions d'application des dispositions relatives aux relations entre la personne volontaire et la personne morale agréée sont précisées à l'article 1^{er} du décret du 12 mai 2010 (articles R. 121-10 à R. 121-21 nouveaux du code du service national)⁽²⁾.

Ce dernier énumère les informations qui doivent obligatoirement figurer dans le contrat de service civique, au nombre desquelles se trouve notamment le régime des congés applicables à la personne volontaire. Comme cela a été souligné lors des débats à l'Assemblée nationale, le service civique, comme les différents volontariats qu'il unifie, ne doit pas s'effectuer dans des conditions plus contraignantes et moins avantageuses pour les volontaires que celles d'un emploi salarié⁽³⁾. Le régime des congés annuels est celui qui était prévu dans le cadre du volontariat associatif et de l'engagement éducatif⁽⁴⁾, soit deux jours non chômés par mois de service effectif, y compris en cas de pluralité de missions, le droit à congé étant ouvert dès lors que le volontaire a exercé sa mission au minimum pendant dix jours ouvrés ; les congés pour maladie, maternité ou adoption ne sont pas décomptés. Les volontaires mineurs bénéficient d'une journée de congé supplémentaire par mois de service effectué. Enfin, le congé annuel peut être pris soit par fraction, à concurrence des droits acquis, soit en une seule fois en fin d'engagement ou de volontariat, un congé non pris ne donnant lieu à aucune indemnité compensatrice.

Par ailleurs, les formations dispensées au volontaire sont, aux termes de l'article R. 121-14, réalisées sur le temps dévolu à la mission et ne sont pas à la charge du bénéficiaire.

(1) *Sans délai en cas de faute grave, de force majeure, d'embauche en contrat à durée déterminée de plus de six mois ou en contrat à durée indéterminée, et moyennant un préavis d'un mois dans tous les autres cas.*

(2) *Cf. livre I^{er} du code du service national (partie réglementaire) – chapitre I^{er} bis « Dispositions relatives au service civique » – section II « Les relations entre la personne volontaire et la personne morale agréée ».*

(3) *Cf. Assemblée nationale – Deuxième séance du jeudi 4 février 2010.*

(4) *Cf. article 7 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.*

3. L'indemnité versée au volontaire

Les dispositions prévues par l'article 8 de la loi du 10 mars 2010 concernant le régime indemnitaire du service civique⁽¹⁾ visent à préserver le caractère désintéressé de l'engagement au service de la collectivité, communément qualifié d'« engagement citoyen », sans causer de préjudice financier à la personne volontaire.

Dans le cadre d'un engagement de service civique, qui est la forme principale du service civique, l'indemnité est intégralement prise en charge par l'État, et versée directement au jeune par l'Agence de services et de paiement (ASP). S'il s'agit d'un volontariat de service civique, l'indemnité est versée mensuellement par l'organisme d'accueil agréé ; son montant et les conditions de son versement sont inscrits dans le contrat de service civique.

L'indemnité peut être complétée par des prestations nécessaires à la subsistance, au logement, à l'équipement et au transport du volontaire, prestations qui doivent néanmoins rester proportionnées aux missions confiées. Une indemnité supplémentaire peut être perçue par les volontaires métropolitains affectés dans un département ou une collectivité d'outre-mer, de même que par les volontaires d'outre-mer affectés en métropole. Toutes ces indemnités et prestations sont défiscalisées ; de plus, elles ne sont pas prises en compte pour le calcul de différentes prestations limitativement énumérées⁽²⁾ ; leur bénéfice est en outre maintenu pendant toute la durée du contrat de service civique en cas de congé du volontaire pour cause de maladie, de maternité ou d'adoption, d'incapacité temporaire liée à un accident ou à une maladie professionnelle.

Les modalités d'application de ces dispositions sont prévues par l'article 1^{er} du décret du 12 mai 2010 qui fixe les montants maximaux et minimaux de l'indemnité sur la base d'un indice brut de la fonction publique. Il convient de préciser que la référence à un indice de la fonction publique permet une revalorisation automatique du montant de l'indemnité lorsque la valeur du point évolue, ce qui garantit le maintien du pouvoir d'achat de l'indemnité tout en évitant de prendre un nouveau texte pour procéder à cette revalorisation ; cette procédure avait d'ailleurs été retenue pour le calcul de l'indemnité de service civil volontaire.

Dans le cadre de l'engagement de service civique, l'indemnité mensuelle, qui s'élève à 440 euros net par mois, peut être majorée si le volontaire se trouve en situation précaire. Les conditions ouvrant droit à cette majoration sont énumérées

(1) Cf. articles L. 120-18 à L. 120-24 nouveaux du code de service national.

(2) Aide à l'enfance, aide à la famille, allocation personnalisée d'autonomie, aide à domicile et au placement, revenu de solidarité active, allocation de logement familiale ou sociale, aide personnalisée au logement, protection complémentaire en matière de santé mentionnée à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, allocation aux adultes handicapés, allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Cf. article L. 120-21 nouveau du code de service national.

dans un arrêté du 13 septembre 2010⁽¹⁾ ; elles concernent les étudiants titulaires d'une bourse accordée sur critères sociaux, les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ou membre d'un foyer bénéficiaire du RSA, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé ou membre d'un foyer bénéficiaire de l'une ou l'autre de ces prestations. Est prévue en outre une participation de l'organisme d'accueil à l'hébergement, au transport ou aux frais de nourriture, équivalente à 100 euros, qui s'ajoute à l'indemnité versée par l'État et peut être acquittée en espèce ou en nature, notamment au moyen de titres-repas.

Le dispositif des titres-repas du volontaire, établi par la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, bénéficie ainsi désormais aux volontaires qui ont conclu un contrat de service civique. L'organisme sans but lucratif de droit français ou la personne morale de droit public agréés par l'État contribuent à l'acquisition des titres-repas du volontaire à concurrence de leur valeur libératoire ; leur contribution est exonérée de toutes charges fiscales et contributions sociales, et l'avantage qui en résulte pour la personne volontaire est défiscalisé.

Les titres-repas du volontaire acquis par une personne morale ne peuvent être utilisés que par les volontaires de cette personne morale accomplissant en France un contrat de service civique, et pour la durée de la mission. Un même volontaire ne peut recevoir qu'un titre-repas dans le cadre de son activité journalière. De plus, les titres-repas ne peuvent être utilisés que pendant l'année civile ou la période d'utilisation qu'ils mentionnent.

Ainsi, l'indemnité du jeune volontaire, dans le cadre d'un engagement de service civique, s'élève à 540 euros (640 euros dans le cas d'un jeune en difficulté sociale). Le coût pour le budget de l'État, incluant l'aide à la formation civique et citoyenne évoquée plus loin, est de 1 067 euros par jeune et par mois et se décompose comme suit :

- 440 euros pour l'indemnité du jeune ;
- 377 euros pour sa couverture sociale ;
- 100 euros pour l'aide au tutorat versé à l'organisme d'accueil ;
- 150 euros pour la formation civique et citoyenne.

Au montant mensuel de l'indemnité s'ajoutent 100 euros si le jeune est en situation précaire.

(1) Cf. arrêté du 13 septembre 2010 relatif aux critères de versement de la majoration de l'indemnité due à la personne volontaire dans le cadre de l'engagement de service civique.

4. La valorisation du service civique dans les cursus des établissements d'enseignement supérieur

L'article 8 de la loi du 10 mars 2010 (article L. 120-1 III nouveau du code du service national) dispose que le service civique est valorisé dans les cursus des établissements secondaires et les cursus des établissements dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures, selon des modalités fixées par décret.

Un décret a enfin été pris en ce sens le 24 août 2011 ⁽¹⁾ après de nombreux échanges entre l'Agence du service civique, la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et la Conférence des présidents d'université.

Sa publication est un préalable au travail qui sera engagé avec les conseils d'administration de chacune des universités pour les inciter à déployer ces mécanismes de reconnaissance et de validation ainsi que, de façon plus générale, à mettre en place une politique d'accompagnement à la réalisation de services civiques.

5. Les modalités particulières d'accueil du mineur dans le cadre du service civique

L'article 8 de la loi du 10 mars 2010 (article L. 120-5 du code du service national) a prévu que « *les modalités particulières d'accueil du mineur, notamment la nature des missions qui lui sont confiées ainsi que les modalités de son accompagnement, sont fixées par décret* ». Le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 étant silencieux sur ce point, un décret pris le 24 août 2011 ⁽²⁾ prévoit des dispositions spécifiques tenant compte de la spécificité de cette population.

Ainsi, le mineur volontaire doit bénéficier d'un tutorat renforcé de la part de l'organisme d'accueil ; la nature ou l'exercice des missions accomplies ne doit pas l'exposer à certains risques ; il est prévu une limitation du temps de travail quotidien dévolu à la mission de service civique et une interdiction du travail de nuit. Enfin, le repos hebdomadaire des mineurs volontaires est fixé à deux jours consécutifs.

6. L'agrément des structures d'accueil

La simplification des procédures d'agrément des structures d'accueil des volontaires et des missions qui leur seront confiées constitue l'un des objectifs du service civique. Rompant avec la lourdeur du dispositif mis en place dans le cadre

(1) Cf. décret n° 2011-1009 du 24 août 2011 pris en application du III de l'article L. 120-1 du code du service national relatif aux modalités de valorisation du service civique dans les formations post-baccalauréat.

(2) Cf. décret n° 2011-1004 du 24 août 2011 relatif aux missions de service civique réalisées par des mineurs.

du service civil volontaire et de son financement par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et de l'égalité des chances, l'article 8 de la loi du 10 mars 2010 (article L. 120-30 nouveau du code du service national) prévoit qu'un seul agrément est requis pour accueillir les volontaires et bénéficier d'une aide de l'État.

Cet agrément ne peut être délivré qu'à des organismes sans but lucratif de droit français ou à des personnes morales de droit public, et pour une durée déterminée. Sont pris en compte plus particulièrement pour la délivrance de l'agrément la nature des missions proposées, la capacité de la personne morale candidate à assurer la prise en charge et l'accompagnement des volontaires, ainsi que l'âge des volontaires.

L'article 1^{er} du décret du 12 mai 2010⁽¹⁾ précise la durée de l'agrément, fixé à deux ans renouvelable dans le cadre de l'engagement de service civique, ainsi que les critères requis pour son obtention. L'organisme candidat doit démontrer sa capacité à accueillir correctement un volontaire, c'est-à-dire :

– avoir une certaine ancienneté ;

– concevoir et mener des projets correspondant à des « missions reconnues prioritaires pour la Nation » ; à cet égard, le conseil d'administration de l'Agence du service civique a déterminé neuf domaines d'intervention « prioritaires » dans lesquels les missions doivent s'inscrire – solidarité, santé, éducation pour tous, culture et loisirs, sports, environnement, mémoire et citoyenneté, développement international et action humanitaire, intervention d'urgence ;

– offrir un accompagnement technique et pédagogique de qualité, y compris lorsque les missions se déroulent à l'étranger ;

– faire la preuve de sa solidité financière ;

– être gérée de manière totalement désintéressée.

L'article 1^{er} fixe en outre à cinq ans renouvelables l'agrément délivré dans le cadre d'un volontariat de service civique ; cet agrément concerne les associations de droit français, fondations reconnues d'utilité publique, unions d'associations ou fédérations d'associations constituées sous forme d'associations, ainsi que l'État (pour le VIA à l'étranger et l'aide technique outre-mer) et les entreprises (pour le VIE) ; parmi ces organismes, ceux qui exercent des missions reconnues prioritaires peuvent, à titre dérogatoire, accueillir des volontaires dans le cadre d'un engagement de service civique.

Le dossier de demande d'agrément, ou de renouvellement d'agrément, dont la composition a été précisée par un arrêté du ministre de la jeunesse et des solidarités actives en date du 14 mai 2010, est adressé par le représentant légal de

(1) Cf. articles R. 121-33 à R. 121-46 nouveaux du code du service national.

l'organisme candidat à l'autorité compétente – direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations ou direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale selon que l'association exerce son activité dans le département ou la région ; Agence du service civique dans les autres cas.

L'agrément de service civique peut faire l'objet d'un retrait lorsque l'une des conditions relatives à sa délivrance n'est plus satisfaite, en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique ou de non respect des obligations générales qui incombent à l'organisme, ou pour un motif grave tiré de la violation du contrat d'engagement de service civique ou de volontariat de service civique conclu avec une personne volontaire ou de conditions d'accueil.

Le non renouvellement ou le retrait de l'agrément interrompt de plein droit de manière anticipée et sans délai les contrats de service civique en cours avec la structure d'accueil concernée.

7. La protection sociale de la personne volontaire

L'article 8 de la loi du 10 mars 2010 (articles L. 120-25 à L. 120-29 nouveaux du code du service national) pose le principe de l'affiliation obligatoire de la personne volontaire aux assurances sociales du régime général, lorsque le service civique est réalisé en métropole ou dans un département d'outre-mer.

L'État prend en charge l'intégralité des différents risques (maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail et maladies professionnelles) par le versement de cotisations forfaitaires pour chaque mois civil d'exécution du contrat. Les modalités de versement de ces cotisations forfaitaires sont précisées par l'article 2 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010.

L'organisme agréé assure également une couverture complémentaire au volontaire affecté dans un département d'outre-mer pour ces mêmes risques, notamment en cas d'hospitalisation, ainsi que pour les risques d'évacuation ou de rapatriement sanitaire et de rapatriement de corps ; les modalités de cette couverture ont été fixées par un arrêté du 28 avril 2011 pris par le ministre de l'outre-mer.

Lorsque le volontaire effectue son service civique à l'étranger, l'organisme d'accueil est tenu de souscrire une assurance de base ainsi qu'une assurance complémentaire couvrant les risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladie professionnelle ; le niveau de la couverture de base doit être au moins égal à celui offert en France par le régime général de la sécurité sociale. Les garanties concernent à la fois le volontaire et ses ayants droit. L'organisme d'accueil choisit librement son prestataire et reçoit un financement de la part de l'État. Pour faciliter les démarches des organismes d'accueil, l'Agence du service civique a développé un partenariat avec la Caisse des Français de l'étranger.

S'agissant de la couverture du risque vieillesse, la cotisation vieillesse est calculée sur le montant réel de l'indemnité versée aux volontaires au taux de droit commun, soit 16,65 %, les volontaires n'étant toutefois pas soumis à l'obligation d'affiliation à un régime complémentaire de retraite. L'État prend en outre à sa charge le versement des cotisations complémentaires nécessaires pour valider auprès du régime général le nombre de trimestres correspondant à la durée du service civique ; les modalités de calcul de ces cotisations sont établies à l'article 2 du décret du 12 mai 2010.

Les obligations normalement dévolues à l'employeur relatives à l'affiliation du volontaire, au paiement et à la déclaration des cotisations de sécurité sociales incombent à l'organisme agréé ou à l'Agence du service civique. Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2010-1032 du 30 août 2010⁽¹⁾, les cotisations sont acquittées par l'Agence de services et de paiement lorsqu'il s'agit d'un engagement de service civique. Au total, la prise en charge mensuelle par l'État de l'ensemble des dépenses sociales équivaut à environ 390 euros par volontaire.

8. Le soutien financier de l'État aux organismes d'accueil

Selon l'article 8 de la loi du 10 mars 2010 (article L. 120-31 nouveau du code du service national), les organismes sans but lucratif agréés (principalement les associations) peuvent percevoir une aide de l'État couvrant une partie des charges relatives à l'accueil et à l'accompagnement des volontaires qui ont souscrit un engagement de service civique (ou « aide au tutorat »). Le montant de l'aide est fixé à 100 euros par volontaire par l'article 1^{er} du décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 (article R. 121-47 nouveau du code du service national) qui précise en outre que son versement est effectué mensuellement par l'Agence de services et de paiement.

9. L'intermédiation

L'article 8 de la loi du 10 mars 2010 (article L. 120-32 nouveau du code du service national) permet aux organismes sans but lucratif agréés (principalement des associations) de mettre des volontaires à disposition d'une ou plusieurs personnes morales tierces qui ne seraient pas agréées mais qui rempliraient les conditions d'agrément. L'intermédiation, qui ne concerne pas les personnes morales de droit public (sauf pour l'aide technique outre-mer) a pour objectif de favoriser l'accueil de volontaires par de petites associations ou collectivités qui ne disposent pas des moyens techniques ou financiers pour obtenir l'agrément. L'engagement de service civique conclu dans le cadre d'une procédure de mise à disposition devra mentionner les modalités d'exécution de la

(1) Cf. décret n° 2010-1032 du 30 août 2010 relatif à la protection sociale de la personne volontaire effectuant un service civique et modifiant les dispositions relatives à l'appréciation des ressources pour la détermination du droit au bénéfice de la protection complémentaire en matière de santé et de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire santé.

collaboration entre l'organisme sans but lucratif agréé, le volontaire et l'organisme d'accueil ; une convention devra par ailleurs être conclue entre ces trois parties ; enfin, l'opération d'intermédiation devra être effectuée sans but lucratif.

Bien que ces dispositions ne requièrent a priori aucune mesure d'application, l'article 1^{er} du décret du 12 mai 2010 (article R. 121-48 nouveau du code du service national) précise que le volontaire ne peut être mis à disposition simultanément auprès de plusieurs personnes morales sur une même mission ; il peut en revanche être affecté au cours de son service civique auprès de différentes personnes morales sur des missions distinctes.

10. L'application aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie

L'article 8 de la loi du 10 mars 2010 (article L. 120-34 nouveau du code du service national) prévoit expressément l'applicabilité des dispositions relatives au service civique aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ⁽¹⁾, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie selon des modalités qui ont été précisées par le décret n° 2010-1771 du 30 décembre 2010 ⁽²⁾.

Mais il subordonne les conditions de mise en œuvre en matière fiscale, de protection sociale et de droit du travail, à la conclusion par l'État de deux conventions avec d'une part la Nouvelle Calédonie et la Polynésie française, et d'autre part avec Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et les îles Wallis-et-Futuna, ces collectivités fixant de manière autonome les règles applicables sur leur territoire en ces domaines ⁽³⁾. Cet article indique néanmoins que les indemnités susceptibles d'être versées dans le cadre du service civique dans les collectivités d'outre-mer, y compris les indemnités complémentaires qui pourraient y être mises en place, sont exonérées d'imposition et du versement des taxes fiscales, parafiscales et sociales.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que les volontaires affectés dans un département d'outre-mer bénéficient d'une couverture sociale complémentaire selon des modalités fixées par un arrêté du 28 avril 2011 du ministre de l'outre-mer ; aux termes de l'article L. 120-20 du code du service national, ils peuvent aussi percevoir, comme toutes les personnes effectuant un service civique hors du territoire métropolitain, une indemnité supplémentaire dont le montant est fixé à un taux uniforme selon les pays, régions ou zones géographiques. Pour l'outre-mer, l'arrêté du 25 janvier 2011, pris en application du décret du 30 décembre 2010 par le ministre chargé de l'outre-mer, le ministre de l'éducation nationale, le ministre de la jeunesse et des solidarités actives et le ministre du budget, prévoit la

(1) Ces collectivités sont : la Polynésie Française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

(2) Pris pour l'application de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique dans les départements et collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

(3) Comme il a été indiqué, ces conventions n'ont, à ce jour pas encore été conclues.

modulation par collectivité, en référence au barème applicable aux volontaires internationaux (en administration et en entreprise – VIA, VIE – et de solidarité internationale – VSI).

11. L'engagement à l'étranger

S'agissant des volontaires effectuant un contrat de service civique à l'étranger, le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 (article R. 121-26 du code du service national) a renvoyé à un arrêté la fixation du niveau de l'indemnité supplémentaire à caractère facultatif qui peut être versée à ces derniers aux termes de l'article L. 120-20 du code du service national.

Établi en lien avec la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, l'arrêté du 26 septembre 2011 fixe le montant mensuel de cette indemnité à 10 % des montants applicables aux autres formes de volontariat à l'international. En pratique cela correspond à des montants compris entre 75 euros et 260 euros par mois.

Le texte permet également de préciser la base de calcul de l'aide due à l'organisme d'accueil pour le financement du coût des couvertures de base et complémentaire que l'organisme doit au volontaire (maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles ; évacuation sanitaire et rapatriement de corps). Faute de publication de cet arrêté, l'Agence de services et de paiement ne versait pas aux organismes cette subvention, d'un montant mensuel d'environ 100 euros.

C. UNE MESURE D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE RESTE À PRENDRE

Un décret non prévu par la loi, doit autoriser l'Agence du service civique à verser aux organismes d'accueil des subventions destinées à la formation civique et citoyenne (voir *infra*).

II.- UNE MISE EN ŒUVRE PLUS PROBLÉMATIQUE SUR LE TERRAIN

À l'évidence, la mise en place du service civique représente une gageure, d'abord parce que le dispositif succède au service civil volontaire, expérience prometteuse dont le caractère inabouti a déçu une grande partie des jeunes et les associations ; ensuite parce que la loi du 10 mars 2010, qui est le fruit d'un compromis entre le Gouvernement et le Parlement, a laissé pendants certains points essentiels du dispositif qui n'ont pas été précisés par le décret d'application du 12 mai 2010.

Aussi semblait-il intéressant aux deux rapporteurs d'examiner, plus d'un an après sa création, la manière dont le service civique s'implantait sur le territoire dans un cadre très souple, laissant une large part aux initiatives des principaux acteurs, associations et collectivités, sous le pilotage de l'Agence du service civique.

Si la nouvelle forme d'engagement citoyen suscite indiscutablement l'intérêt des jeunes, comme en témoignent les 14 593 contrats signés et mis en paiement au 3 novembre 2011 depuis l'entrée en vigueur de la loi ⁽¹⁾, les auditions menées par les rapporteurs ont révélé plusieurs insuffisances, difficultés ou dérives dans sa mise en œuvre, que le présent rapport s'attache à évoquer, en esquissant des voies d'amélioration ou en proposant des solutions.

Qu'il s'agisse des problèmes liés à la mixité sociale, au contrôle des missions, à la formation des jeunes et des tuteurs, à la valorisation du service civique, à la procédure d'agrément, à la gouvernance du dispositif et à sa dimension internationale, ces questions devront être traitées rapidement, compte tenu des enjeux et des espoirs importants que suscite le dispositif, ainsi que de sa montée en charge bien réelle, mais plus lente qu'attendu lors du vote de la loi ⁽²⁾.

A. UNE MIXITÉ SOCIALE ENCORE IMPARFAITE

La mixité sociale, facteur de cohésion nationale, est l'un des objectifs de la loi sur le service civique. Entendue au sens large, elle comprend à la fois la diversité des profils des jeunes et des missions et le « brassage » social et culturel que permet l'exécution de l'engagement citoyen.

(1) Chiffre communiqué par la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, auquel il convient de retrancher 2 571 ruptures anticipées (279 en 2010 et 2 292 en 2011). À rapprocher du nombre de contrats de service civil volontaire, inférieur à 3 000 par an.

(2) Il convient de rappeler que M. Martin Hirsch, alors haut commissaire à la jeunesse, avait indiqué à l'Assemblée nationale lors des débats parlementaires (séance du 4 février 2010) le calendrier suivant : 10 000 jeunes en 2010, 25 000 jeunes en 2011, 40 000 en 2012, puis entre 70 000 et 75 000 en 2015. Par ailleurs, le Premier ministre, M. François Fillon, a annoncé le 26 août 2011 la création de 5 000 missions supplémentaires en 2012.

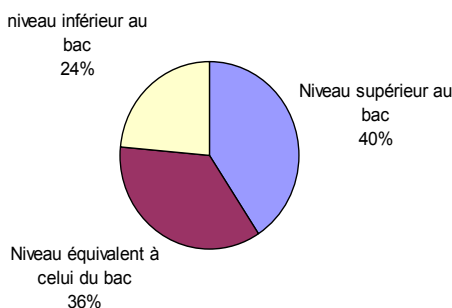
Or, il apparaît qu'en l'absence de mécanismes correcteurs ou incitatifs, ces différents aspects ne sont pas satisfaits ; à l'issue de la première année, en effet, la population concernée est plutôt diplômée et féminine. Par ailleurs, le dispositif pénètre plus difficilement les territoires ruraux que le milieu urbain.

De plus, le service civique se développe très inégalement en outre-mer ; très rapide et forte aux Antilles et à La Réunion, son implantation dans les collectivités territoriales, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte, à Wallis et Futuna ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, souffre d'un retard sérieux voire d'une absence de démarrage, dû à l'adoption tardive ou incomplète du cadre juridique et à une impulsion très inégale des services de l'État pour le faire connaître et le mettre en œuvre.

1. Une population plutôt diplômée

Le schéma et le tableau présentés ci-dessous traduisent la sous-représentation des niveaux infra-baccalauréat dans la population des jeunes en service civique, rapportée à celle des jeunes sortis de la formation initiale.

Profil des jeunes en service civique en 2010 en France



Source : Unis-Cité

*Répartition des sortants de formation initiale
en fonction de leur diplôme le plus élevé*

Année de sortie de formation initiale	2006, 2007, 2008	
	En %	Classification
DEA, DESS, Master, doctorats	9	1
Écoles supérieures	6	1
Licence, maîtrise	10	2
Diplôme d'études universitaires générales	1	3
BTS, DUT et équivalents	12	3
Paramédical et social	3	3
Niveau supérieur au Bac (à partir de Bac + 2)	41	1-2-3
Baccalauréat général	8	4
Baccalauréat technologique, professionnel et assimilé	15	4
Niveau Bac	23	4
CAP, BEP ou équivalent	17	5
Aucun diplôme	19	6
Niveau d'étude inférieur au Bac	36	5-6
Total sortants de formation initiale	100	

Lecture : 9 % des personnes sorties de formation initiale en 2006, 2007 ou 2008, et interrogées un an après, sont diplômées d'un DEA, d'un DESS, d'un master ou d'un doctorat.

Source : Insee, enquêtes Emploi, Calculs : Menja-Depp

En effet, si, sur l'ensemble des jeunes, 36 % ont un niveau inférieur au bac, 23 %, un niveau bac, et 41 %, un niveau supérieur au bac, ils sont respectivement 23 %, 36 % et 40 % de ces différentes catégories à s'engager en service civique.

Selon Mme Marie Trellu-Kane, présidente d'Unis-Cité, la sous-représentation des jeunes sans qualification s'explique tout d'abord par la sélection opérée par les structures d'accueil : n'ayant pas d'obligation en matière de recrutement, ces dernières proposent des missions relativement qualifiées qui répondent à leurs besoins plutôt qu'à un objectif de mixité sociale, certes fixé par la loi, mais nécessitant un encadrement des jeunes plus lourd et donc plus coûteux. Les jeunes qui ont arrêté leurs études à 16 ans et n'ont jamais travaillé ont une autonomie moindre que les jeunes diplômés ; leur accompagnement s'apparente alors à un travail d'insertion – respect des horaires, compréhension du cadre collectif, apprentissage des règles liées à la mission... – que toutes les structures, et notamment les petites associations, ne veulent et ne peuvent pas effectuer.

Il semble ensuite que les structures accompagnant les jeunes sortis du système scolaire, comme les missions locales, aient été lentes à s'approprier un

dispositif perçu comme atypique par rapport à leur cœur de métier⁽¹⁾. N’offrant pas de perspective d’emploi, le service civique n’a pas attiré d’emblée le public des missions locales ; ces dernières ne l’ont pas non plus spontanément proposé dans le cadre d’un parcours d’insertion, que ce soit en interne ou en intermédiation. De fait, sur les quarante contrats signés d’août à décembre 2010 par les missions locales en métropole (en tant qu’organismes d’accueil et non prescripteurs), trente et un concernaient des jeunes titulaires d’un bac +2, alors que seulement 8 % de jeunes ayant ce profil fréquentent les missions locales, dont le public est constitué à plus de 70 % de jeunes de niveau infra-bac.

Pourtant, des réunions interrégionales des directeurs de missions locales destinées à présenter le service civique avaient été organisées aux mois de mai et juin 2010 avec la participation de l’Agence, et l’Union nationale des missions locales (UNML) avait signé en juillet 2010 une convention de partenariat avec l’Agence du service civique et obtenu en août un agrément pour cinq cents contrats d’engagement. On en est loin !

Il apparaît enfin que l’information concernant le service civique n’a pas été suffisamment accessible aux jeunes infra-bac, qui sont les plus éloignés des formes d’engagement associatif. La communication de l’Agence s’est effectuée principalement sur internet – autour du portail www.service-civique.gouv.fr ouvert le 16 février 2010 –, support que, selon Mme Claire Fabre, chargée de mission à l’UNML, le public des missions locales consulte très peu, préférant le contact direct avec les conseillers. Par ailleurs, la campagne de communication qui était prévue au mois de juin 2010 pour faire connaître et expliquer le dispositif a été annulée, la dotation de 3,3 millions d’euros qui lui était allouée par le service d’information du gouvernement (SIG) ayant été affectée à la communication sur la réforme des retraites. Aussi, en dehors d’une campagne publicitaire de recrutement diffusée sur plusieurs radios jeunes (Fun, Virgin, Skyrock, le Mouv’...) pendant deux semaines en octobre 2010, et sur le web, en octobre et novembre, l’information sur le service civique s’est limitée à quelques mentions dans la presse à l’occasion de déplacements en régions, de signatures de convention ou de manifestations liées au service civique⁽²⁾.

Certaines collectivités territoriales et grandes associations ont donc tenté de corriger la tendance en privilégiant l’accueil de jeunes en difficulté. C’est le cas de la région Alsace, qui impose dans les conventions d’agrément passées avec les organismes d’accueil que 40 % des jeunes viennent des territoires de la politique de la ville. Pour sa part, Unis-Cité ne met en place que des missions par équipes assurant un brassage social ; ainsi, sur les 1 244 jeunes qu’elle a engagés en 2011, 38 % ont un niveau infra-bac, 40 % un niveau bac, et 22 % un niveau bac +2 et plus⁽³⁾.

(1) Selon M. Alain Baudin, trésorier-adjoint de l’Union nationale des missions locales (UNML).

(1) Une nouvelle campagne de recrutement par radio a eu lieu du 22 juin au 6 juillet 2011 ; par ailleurs, un espace dédié a été créé sur Facebook en août 2011 accueillant l’espace forum du site du service civique, une application service civique étant en outre lancée sur la page.

(3) Sur un effectif de 1 244 jeunes en service civique en avril 2011.

Par ailleurs, au sein de l'Agence, le comité d'orientation stratégique a défini les dimensions dans lesquelles la mixité devait être appréciée, ainsi que des objectifs quantifiés qui figurent dans le tableau ci-après. Sans toutefois fixer de quotas, il a également arrêté le principe de la négociation de conventions d'objectifs avec les organismes les plus importants, dont les éléments doivent être pris en compte au stade de l'instruction des demandes d'agrément.

Indicateurs	Propositions d'objectifs
Part des volontaires demandeurs d'emploi à l'entrée dans le service civique	Équivalente à la part des demandeurs d'emploi sur l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans en France
Part des volontaires étudiants à l'entrée dans le service civique	Équivalente à la part des étudiants sur l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans en France
Part des volontaires bénéficiaires de la bourse sur critères sociaux	Équivalente à la part des jeunes de 16 à 25 ans bénéficiaires du RSA ou appartenant à un foyer bénéficiaire du RSA
Part des volontaires issus de zones urbaines sensibles	Équivalente à la part des jeunes issus de ZUS sur l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans en France
Part des volontaires issus de zones de revitalisation rurale	Équivalente à la part des jeunes issus de ZRR sur l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans en France
Part des volontaires reconnus handicapés	Équivalente à l'obligation des entreprises : 6 %

Source : Agence du service civique

Unis-Cité, dont la présidente siège au conseil d'administration de l'Agence, prône quant à elle une politique plus directive, visant à imposer à toutes les structures des objectifs de mobilisation de jeunes de niveau inférieur au bac, à n'agréer que des missions de terrain ne demandant pas de qualifications particulières et à développer massivement le nombre d'agrément de missions collectives, au minimum en binômes, intégrant au moins un jeune de niveau infra-bac.

De fait, l'Agence a décidé que la priorité serait donnée en 2011 à l'accueil de jeunes de niveau inférieur au bac – sans qualification, issus des quartiers sensibles ou handicapés – afin que la représentation de ce public dans le service civique corresponde à leur proportion dans la population. Dans ce cadre, les missions locales pourraient se positionner comme un acteur pivot du dispositif dont elles mesurent à présent l'intérêt pour l'intégration des jeunes en difficulté.

2. Une population plutôt féminine

Selon les statistiques effectuées par l'Agence du service civique un an après la mise en place du dispositif, 57 % des volontaires en engagement de service civique étaient des jeunes filles. La surreprésentation des candidatures féminines, conforme à la tendance observée dans toutes les formes d'engagement citoyen, s'explique par plusieurs facteurs dans le cadre du service civique.

Mme Marie Trellu-Kane observe ainsi que le dispositif intéresse particulièrement les jeunes filles de niveau bac + 2, 3 ou 4 qui souhaitent travailler dans le secteur social. De plus, la population infra-bac qui est sous-représentée dans le dispositif compte une majorité de garçons ; l'objectif d'accroître la proportion de jeunes non qualifiés dans le service civique devrait ainsi avoir une incidence sur la population des jeunes engagés en augmentant les effectifs masculins.

3. Une implantation difficile dans les territoires ruraux

Si certaines collectivités locales – régions, départements, agglomérations, villes – font du service civique un instrument de leur politique de la jeunesse, les communes rurales sollicitées par une diversité de tâches, ne disposent ni du temps, ni des compétences ou des moyens humains pour gérer les contraintes liées au dispositif, qu'il s'agisse de la présentation du dossier d'agrément, volumineux et complexe, de l'encadrement des jeunes engagés, voire du règlement des problèmes administratifs susceptibles de se poser ensuite.

Comme l'indique en effet Mlle Lucile Le Claire, engagée auprès d'Animafac, « *les jeunes en service civique n'ont pas d'existence administrative* », bien que l'Agence du service civique se soit rapprochée des organismes sociaux concernés (voir encadré ci-dessous). Les structures d'accueil sont donc amenées à jouer un rôle de médiation par exemple auprès des caisses d'allocation familiales ou les caisses primaires d'assurance maladie, et à fournir aux administrations les textes qui justifient l'affiliation de volontaires qui ne sont ni étudiants, ni chômeurs, ni salariés à durée déterminée.

Démarches effectuées par l'Agence du service civique auprès des organismes sociaux et des administrations

1. Assurance maladie

L'Agence a pris contact dès le mois de mai 2010 avec l'Acoss et la direction de la sécurité sociale (DSS) afin que soient notamment précisées les modalités d'affiliation des volontaires au régime général de la sécurité sociale. Ces précisions ont été apportées par la DSS en mars 2011. Une lettre circulaire va être diffusée aux caisses primaires d'assurance maladie pour les informer de ces modalités.

2. Pôle Emploi

L'Agence a pris contact avec Pôle Emploi en août 2010 afin que soit précisée l'articulation entre le statut de demandeur d'emploi et celui de volontaire (possibilité de rester inscrit comme demandeur d'emploi même si les allocations chômage sont suspendues).

Ces éléments ont fait l'objet d'une information aux agents de Pôle Emploi par la direction de la réglementation de Pôle Emploi.

3. Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

Dès le 21 avril 2010, la Caisse nationale d'allocations familiales a diffusé une lettre

circulaire à l'ensemble de son réseau pour préciser les droits des volontaires en matière de prestations familiales (non prise en compte de l'indemnité de service civique dans le calcul des prestations, non éligibilité au revenu de solidarité active des volontaires).

Cependant, certaines modalités d'application de ces dispositions restent à préciser (notamment l'impact sur le RSA d'un foyer lorsque le volontaire n'est pas lui-même bénéficiaire mais ayant droit d'un bénéficiaire). Une instruction en préparation à la direction générale de la cohésion sociale viendra apporter les précisions nécessaires.

4. Administration fiscale

Aucun contact spécifique n'a été pris avec la direction générale des impôts par l'Agence, les dispositions relatives au service civique en matière de fiscalité ne demandant pas de précision supplémentaire (non imposition de l'indemnité de service civique).

Malheureusement, l'Agence de service et de paiement a commis une erreur grave en déclarant comme revenu imposable à l'administration fiscale les indemnités perçues par les volontaires en 2010, qui sont donc apparues dans leurs déclarations pré-remplies de revenus pour 2010. En concertation avec la direction générale des impôts, une information a été faite par l'ASP et l'Agence à l'ensemble des volontaires pour les informer de cette erreur afin qu'ils corrigent leur déclaration pré-remplie.

Parallèlement à l'information en interne des administrations, l'Agence va envoyer à chaque volontaire démarrant sa mission un document intitulé « les droits du volontaire », lui permettant de faire valoir ses droits aux guichets des administrations concernées.

Source : Agence du service civique

L'installation du dispositif dans les territoires repose donc principalement sur les antennes locales des grands réseaux associatifs qui bénéficient à la fois d'une structure appropriée et d'une expérience en ce domaine. Mais comme l'indique Mme Lilla Merabet, vice-présidente de la commission jeunesse de l'Association des régions de France (ARF) et conseillère régionale d'Alsace, « *le problème des grosses structures est qu'elles ne savent pas faire du très rural ; les vrais leviers sur le très rural sont les communes et les syndicats intercommunaux* ».

Plusieurs solutions au sous-dimensionnement des petites collectivités rurales sont donc envisagées, notamment la mise en place d'un portage par une collectivité intermédiaire volontaire qui assurerait le montage et le suivi du dossier, à l'instar de ce qui se pratique dans le cadre de la coopération décentralisée ⁽¹⁾.

Outre la question de la gestion administrative du service civique, se pose également celle de la mobilité, les frais de transport constituant clairement un frein à la présence de jeunes en service civique en dehors des agglomérations. Aussi, pour favoriser le développement de projets en zones rurales présentés par des associations, des centres socio-culturels ou des établissements publics, plusieurs régions offrent-elles des facilités aux jeunes engagés dans le cadre de leur

(1) Auditions de M. Alexandre Touzet, chargé des relations avec le Parlement au sein de l'Association des maires de France (AMF) et de Mme Valérie Brassart, chargée d'études au sein du département action sociale, éducative et sportive de l'AMF.

politique de la jeunesse ; c'est le cas de la région Alsace ou de la région Poitou-Charentes qui proposent des forfaits ou des tarifs préférentiels sur leur réseau TER, voire une aide au permis de conduire.

4. Un développement inégal et des occasions manquées dans les outre-mer

Le triple objectif d'insertion, de cohésion et de mixité sociales que poursuit le service civique semble particulièrement adapté à l'outre-mer puisque, si l'on prend l'exemple des départements, près de 50 % de la population guyanaise et mahoraise a moins de 20 ans ; et dans l'ensemble des DOM, le taux de chômage des 16-24 ans, supérieur à 50 %, atteint le double de la moyenne métropolitaine.

Aussi les départements d'outre-mer bénéficient-ils, selon M. Martin Hirsch, président de l'Agence du service civique, d'une surreprésentation « voulue, acceptée et encouragée » dans le dispositif par rapport à leur poids dans la population française puisqu'au 20 août 2011, près de 800 jeunes ultramarins sur une population totale de 1,9 million d'habitants ⁽¹⁾ effectuaient un engagement de service civique (cf. tableau ci-dessous). M. Hirsch soulignait à cet égard que cette situation risquait de donner de faux espoirs aux jeunes en contribuant à différer de quelques mois la question cruciale de leur insertion professionnelle et que la représentation des départements d'outre-mer ne pouvait pas être trop disproportionnée compte tenu des contraintes auxquelles est soumise l'Agence en termes de crédits et de missions.

Nombre de contrats d'engagement de service civique signés au 20 août 2011 dans les DOM

Guadeloupe	612 (dont 313 sorties dont 69 ruptures)
Réunion	369 (dont 110 sorties dont 57 ruptures)
Martinique	286 (dont 89 sorties dont 50 ruptures)
Guyane	47 (dont 17 sorties dont 12 ruptures)
Mayotte	4 (dont 2 ruptures de contrat)
Total DOM	1 318 (dont 531 sorties)

Source : DJSCS, sous-préfets cohésion sociale et jeunesse

En réalité, l'implantation du service civique est très inégale selon les départements ; par ailleurs, elle n'a quasiment pas démarré dans les collectivités (deux contrats signés à Saint-Barthélemy, dont un rompu, et quatre contrats signés en Nouvelle-Calédonie, dont deux rompus).

Les principaux obstacles au développement du dispositif tiennent aux carences de l'État en matière de publication des textes d'application ou de signature

(1) Au 1^{er} janvier 2011, selon l'Institut national des études démographiques (INED) ; à rapporter au chiffre total de la population française qui s'élève à plus de 65 millions d'habitants. Avec la population des autres territoires et collectivités autonomes, la population totale des outre-mer s'élève à 2, 5 millions d'habitants.

des conventions prévues par la loi ⁽¹⁾, à sa faible implication lors de la phase de démarrage, en particulier dans les trois territoires du Pacifique ⁽²⁾, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exclusion de certains territoires de la répartition régionale des enveloppes locales de jeunes pour 2011... ainsi qu'à plusieurs occasions manquées.

L'engagement a débuté très rapidement aux Antilles, où l'opération de prévention contre la dengue en Guadeloupe et en Martinique a mobilisé dès l'automne dernier plus de 300 jeunes sous l'égide des Agences régionales de santé, des missions locales et de la Ligue de l'enseignement.

À la Réunion, un important travail partenarial, constaté par M. Bernard Lesterlin dès le mois d'octobre 2010 lors d'un déplacement à la préfecture de Saint-Denis puis lors de la visite du président de l'Agence le 17 février 2011, a permis un développement rapide.

En Guyane, en revanche, la mobilisation des services de l'État apparaissait encore très faible au mois de janvier 2011, six contrats seulement ayant été conclus à la fin de l'année 2010 par la mairie de Camopi pour une action de médiation en matière de prévention des suicides des jeunes Amérindiens.

À Mayotte, une mission de service civique sur un projet emblématique, celui de la resocialisation des enfants abandonnés, porté par l'association TAMA, aurait pu être mise en place dès avril 2010 puisque l'association appartenait au réseau « SOS Habitat et Soins » agréé au niveau national pour des missions de « soutien aux personnes en situation de précarité ». Pourtant, en dépit des multiples démarches effectuées auprès de l'Agence (notes écrites, interventions orales, rédaction de fiches de mission), le projet est longtemps resté lettre morte jusqu'à ce que quatre volontaires de « SOS Habitat et Soins » soient finalement mis à disposition de TAMA au printemps 2011.

Il importe donc que les outre-mer soient prioritaires dans les réallocations éventuelles d'enveloppes entre les régions en cours d'année, qui sont prévues par une circulaire de l'Agence en date du 21 mars 2011. Et ce, d'autant plus que la Nouvelle-Calédonie prévoit une progression des demandes à la fin de l'année 2011 en raison de l'intérêt que portent de nombreuses associations au service civique et que le nouveau département de Mayotte a manifesté, à travers ses élus, tout l'intérêt qu'il portait au nouveau dispositif.

(1) Mais l'Agence du service civique précise que cette absence de publication n'empêche pas la mise en œuvre du programme.

(2) Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna.

Point sur le volontariat de service civique en outre-mer

Le volontariat de service civique en outre-mer présente deux spécificités prévues par la loi par rapport au volontariat en métropole :

1) Il est accessible aux personnes âgées de 18 à 25 ans, après dérogation de l'Agence du service civique, pour des missions relevant des domaines suivants :

- activités d'enseignement ;
- activités d'information et de communication ;
- activités des sciences et techniques ;
- activités d'administration, d'économie ou de gestion ;
- activités culturelles et artistiques ;
- activités médicales, sanitaires, sociales et vétérinaires.

2) Il peut également être effectué auprès de personnes morales de droit public (collectivités locales, établissements publics, services de l'État...) alors qu'en métropole, il est réservé aux fondations et associations reconnues d'utilité publique.

Ces deux spécificités ont été conçues pour permettre la continuité des missions précédemment exercées dans le cadre du volontariat civil à l'aide technique (VCAT : dispositif particulier spécifique à l'outre-mer, supprimé par la loi relative au service civique) auxquels étaient très attachés les organismes d'accueil (établissements publics nationaux, associations, service de l'État...) et en particulier les préfetures.

Dans cette mesure – et il importe de le relever –, le volontariat de service civique en outre-mer pourrait se substituer à de l'emploi puisque les anciens volontaires à l'aide technique (les « VAT ») occupaient souvent des postes d'agents publics dans les préfetures et les hôpitaux d'outre-mer.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'arrêté interministériel du 25 janvier 2011, pris en application du décret n° 2010-1771 du 30 décembre 2010 sur l'outre-mer, qui fixe, pour chaque collectivité, le montant de l'indemnité supplémentaire, reprend le mécanisme qui s'appliquait aux jeunes métropolitains « VAT ».

Ce faisant, **il risque de créer de fortes disparités de niveau d'indemnisation entre les jeunes locaux engagés en service civique et les jeunes métropolitains effectuant un volontariat civique en outre-mer, d'autant que les montants prévus ne tiennent pas suffisamment compte du niveau de revenu moyen observé dans les différents territoires.**

À titre d'exemple, le montant de l'indemnité supplémentaire prévue pour un volontaire non logé à Mayotte, s'élève à 1 125,31 euros brut mensuel alors que le revenu mensuel moyen est de 310 euros brut et que le revenu de solidarité active qui sera mis en place au 1^{er} janvier 2012 sera fixé à 119 euros par mois (selon les chiffres fournis par la direction générale des services du Conseil général). Ainsi, sauf à prévoir une modulation des indemnités, et a fortiori des indemnités supplémentaires, le volontariat de service civique induira des écarts de niveau de vie très importants dans ce nouveau département où le taux de chômage peut atteindre 60 % chez les jeunes.

Le volontariat de service civique en outre-mer n'est cependant pas prioritaire dans le développement du service civique, les objectifs chiffrés du dispositif portant seulement sur l'engagement de service civique (dont les conditions sont identiques à celles de la métropole).

Il apparaît toutefois nécessaire que le volontariat de service civique bénéficie d'un cadre juridique clairement défini et reconnu. Les structures d'accueil de l'ancien VCAT sont en cours d'agrément et le recrutement des jeunes devrait être effectif, une fois l'agrément accordé.

B. LES DÉRIVES DES MISSIONS EN L'ABSENCE DE CONTRÔLE

Le contenu des missions constitue un autre enjeu du service civique, les jeunes engagés devant représenter un apport original et complémentaire à l'action des professionnels salariés des collectivités territoriales ou des bénévoles du secteur associatif.

Les missions de service civique, missions « d'intérêt général reconnues prioritaires pour la Nation », bien qu'indemnisées, ne peuvent pas se substituer à un emploi, le contrat de service civique ne relevant pas des dispositions du code du travail. Elles doivent par ailleurs concerner des projets nouveaux, définis conjointement par la structure d'accueil et le jeune engagé à l'intérieur de neuf grands secteurs d'activité⁽¹⁾.

Or les auditions que les rapporteurs ont menées révèlent qu'en l'absence de contrôle effectif du contenu des missions, ces principes ne sont pas toujours respectés en pratique.

1. Des missions au contenu parfois très flou

L'Agence du service civique a établi au mois de mai 2010 un référentiel des missions à l'usage des structures d'accueil afin de les aider, lorsqu'elles présentent leur demande d'agrément, à décrire le contenu des tâches susceptibles d'être proposées aux jeunes engagés.

L'examen de quelques exemples de missions présentées dans le cadre des auditions montre en fait que le contenu ou le lieu où se déroulent ces interventions sont indiqués de façon imprécise, les missions servant en réalité de cadre à des projets qui ne sont pas vraiment déterminés ou encore concrétisés sur le terrain lors de la demande d'agrément. On relève ainsi dans la thématique « culture et loisirs » : « accompagnement du jeune public et du public en difficulté sur des événements culturels à l'échelle locale, festivals... » ou « participation à l'organisation d'un événement culturel, projections, expositions, festivals... », et comme lieux d'intervention : « France et Afrique » ou « France entière, y compris outre-mer ».

Ce cadrage purement théorique des missions conduit en pratique à des dérapages, la frontière étant souvent ténue entre la nature des activités relevant du salariat, du bénévolat ou de l'engagement de service civique ; et l'expérience du service civil volontaire révèle que le cadre formel est souvent transgressé au fur et à mesure de l'intégration des jeunes dans la structure⁽²⁾. De fait, comme le relève Mme Marie Trellu-Kane, « *il se produit actuellement une dérive que l'on pressentait : les missions confiées aux jeunes n'étant pas lisibles ou visibles peuvent pour beaucoup dériver vers des substituts à l'emploi ou de l'emploi aidé déguisé.* »

(1) Solidarité, éducation pour tous, culture et loisirs, environnement, santé, mémoire et citoyenneté, sport, développement international et action humanitaire, intervention d'urgence.

(2) Cf. *La vie associative* n° 13 – septembre 2010

2. Un glissement vers de la substitution à l'emploi

Le principal écueil relevé par de nombreux intervenants est en effet le risque de substitution à l'emploi.

Pour Mme Lilla Merabet, vice-présidente de la commission jeunesse de l'Association des régions de France (ARF) et conseillère régionale d'Alsace, « *la pratique du service civique en régions n'est pas satisfaisante dans la mesure où il y a des cas de substitution à l'emploi, des modalités de recrutement de type salariat, des missions qui sont décrites par écrit et qui ne correspondent pas à la pratique...* ».

C'est pourquoi, une fois l'agrément obtenu, certaines structures d'accueil s'attachent à définir plus précisément les missions qui seront effectivement confiées aux jeunes.

La ville de Longjumeau a ainsi demandé aux services municipaux de recenser les missions présentant un intérêt pour la ville et susceptibles de correspondre à l'esprit du service civique. Mais comme le soulignait M. Jeremy Martin, adjoint au maire, chargé de la jeunesse, la mise en adéquation des aspirations des jeunes avec les propositions desdits services a été assez complexe, la limite entre service civique et emploi n'étant pas forcément claire, même pour ceux qui y étaient sensibilisés.

Au sein des conseils généraux, le contenu des missions fait également l'objet d'une étude préalable avec les services accueillants afin que les missions n'empiètent pas sur le travail déjà effectué par les agents et enrichissent l'action du service. Mais, selon M. Mathieu Klein, vice-président du conseil général de Meurthe-et-Moselle, « *la vigilance doit être constante, le risque de voir les services civiques utilisés en emplois d'appoint étant bien réel.* »

3. Une tendance à « recycler » les expériences antérieures

Alors que l'un des objectifs du service civique était de faire émerger des projets nouveaux, force est de constater que dans bien des cas, les missions proposées sont peu ou prou le prolongement d'expériences antérieures, développées notamment dans le cadre du service civil volontaire. Il est vrai que les deux dispositifs se sont superposés pendant quelques mois en 2010 et que les contrats de service civil volontaire conclus en particulier par de grandes structures associatives ont été, à leur terme, requalifiés en engagement de service civique.

Le catalogue des missions expérimentées par la Ligue de l'Enseignement dans le cadre du service civil volontaire a ainsi été adapté et renforcé dans le cadre du service civique ; il n'y a pas à proprement parler création de nouvelles missions, mais extension de certains champs d'activité. Comme l'explique M. Arnaud Tiercelin, responsable du secteur éducation jeunesse à la Ligue, le projet associatif offre un cadre d'accueil au projet personnel du jeune, lequel

permet de déployer une dimension du projet associatif sans se substituer à une action de bénévole ou de professionnel.

Les représentants de la fondation étudiante pour la ville (AFEV) indiquent que le nouveau dispositif permet à l'AFEV, d'une part de renforcer la mission d'accompagnement scolaire qu'elle mène depuis une vingtaine d'années dans les quartiers de la politique de la ville auprès des enfants et des jeunes en difficulté dans leur parcours scolaire – dans ce cadre, les jeunes engagés interviennent en soutien aux activités des bénévoles –, d'autre part, d'appuyer le développement de missions plus récentes consistant à recréer du lien social, en partenariat avec le CROUS, les offices HLM, les collectivités locales et différentes associations ; les jeunes en service civique sont ainsi chargés d'accueillir les enfants et les familles nouvellement arrivés en France (formalités administratives, intégration scolaire...) ou d'intervenir auprès d'enfants suivis par les bénévoles, dont les familles sont très isolées, pour faciliter les relations de ces enfants avec la bibliothèque, l'école, etc. ...

De même, la Confédération étudiante qui, en tant que syndicat étudiant, assure l'accompagnement des étudiants dans leurs démarches de stages ou de logement grâce à des permanents rémunérés au niveau central, utilise actuellement dix jeunes en service civique pour remplir cette fonction dans différentes universités. Selon son président, M. Baki Youssoufou : *« Il s'agit d'étudiants qui étaient identifiés dans leur université comme responsables de ces différents aspects. Ils continuent à le faire en service civique. La seule chose qui change, c'est que tant qu'ils étaient bénévoles, les militants ne pouvaient pas être contraints de tenir des permanences à horaires fixes ; les volontaires en service civique, si. »*

4. Une mise en place tardive d'un contrôle des missions

Ces dérives par rapport à l'esprit de la loi appellent, après neuf mois de montée en charge du service civique, la mise en place par l'Agence d'un véritable contrôle des missions.

Ce contrôle se résumait jusqu'à présent à la simple validation des missions. Comme l'indiquait aux rapporteurs M. Jean-Benoît Dujol, directeur de l'Agence du service civique, *« sur la chaîne de vigilance, [...] il y a aussi un contrôle intermédiaire qui consomme pas mal de ressources humaines et doit être mentionné parce qu'il permet de corriger le tir sans arriver au contrôle proprement dit, c'est la validation des missions ; la petite annonce que la structure passe pour recruter son jeune et qui est postée sur le site, fait l'objet d'une validation a priori ; nous vérifions avant sa publication si tout d'abord elle est conforme à l'agrément que nous avons délivré ou que les services déconcentrés ont délivré et d'autre part, si dans son libellé, s'agissant des conditions posées sur le profil du jeune, elle n'est pas discriminatoire ou proche de l'emploi. À ce stade, il nous arrive très fréquemment d'avoir un nouvel échange avec la structure parce que sans être en contradiction avec l'agrément*

qui lui a été délivré, le libellé qu'elle a retenu pour la mission, n'est pas complètement conforme à l'esprit du service civique. »⁽¹⁾

Tout en admettant l'importance du contrôle, M. Martin Hirsch, président de l'Agence du service civique estimait pour sa part, que le contrôle « *ne doit pas être systématique dans la mesure où – on l'a dit lors des travaux préparatoires – [le service civique] est un dispositif qui repose sur la confiance, pour l'instant non trahie. C'est un système dans lequel on contrôle a priori la crédibilité des organismes, dont on vérifie la qualité des missions par le biais de l'animation locale* »⁽²⁾.

Les rapporteurs tiennent à souligner que, s'agissant des missions agréées au niveau national, un travail sémantique, même approfondi, sur leur contenu ne saurait dispenser l'Agence d'organiser des vérifications sur place. Le fait que la plus grande partie des missions soit réalisée par les grands réseaux n'en garantit pas la fiabilité, comme les exemples cités plus haut le montrent ; la confiance accordée à ces derniers ne doit pas être dénuée de vigilance, même si certaines structures, comme Animafac, ont mis en place des contrôles internes⁽³⁾. Et dans tous les cas, les missions des autres structures doivent être contrôlées.

Il est vrai que l'effectif réduit de l'Agence⁽⁴⁾ ne lui a pas permis d'affecter plus d'une personne au suivi des missions depuis l'installation du dispositif et que les contrôles qu'elle a menés l'ont été en appui des services déconcentrés (directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations et direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale), comme le précise l'encadré ci-dessous.

Le contrôle des missions de service civique

Dix-huit contrôles ont été organisés en six mois, dont dix formalisés à partir de la circulaire en cours d'élaboration et huit dans le cadre d'interventions ponctuelles sollicitées en urgence. Ils ont concerné neuf associations nationales, dont deux à deux reprises pour des implantations différentes, et huit organismes locaux.

Ils ont été déclenchés le plus souvent par des volontaires (pour dix d'entre elles) et par les services de l'État (pour cinq d'entre elles).

Les motifs les plus fréquents sont les conditions d'exercice des missions, un malaise des volontaires, un risque de substitution à l'emploi, les trois motifs étant étroitement liés. Il convient de souligner que les motifs évoqués par les services de l'État concernent la place des volontaires dans le cadre de l'accueil collectif de mineurs.

(1) *Audition de M. Jean-Benoît Dujol – 31 mai 2011*

(2) *Audition de M. Martin Hirsch – 31 mai 2011*

(3) *Animafac annexe aux conventions qu'elle passe avec les associations de son réseau une fiche de bilan ; elle dispose par ailleurs de relais bénévoles sur le territoire qui rencontrent régulièrement les jeunes engagés afin de détecter les situations difficiles.*

(4) *Le plafond d'emploi de l'Agence est fixé à quatorze agents en 2010, l'Agence disposant par ailleurs de deux agents mis à disposition par l'ACSé et de deux agents mis à disposition par le ministère chargé de la jeunesse.*

Les motifs liés à des problèmes de neutralité évoqués par un préfet (neutralité politique) et par l'Agence (laïcité) ont été suivis d'une plus grande vigilance des services sur l'identification des missions de service civique au regard de l'objet des associations.

Les difficultés identifiées dans les contrôles ont permis d'engager l'élaboration de cadres d'intervention et d'outils à l'attention des services de l'État et des organismes, notamment pour l'instruction et le contrôle des associations liées au fait religieux, la participation financière des jeunes à leur hébergement, l'éligibilité du service civique dans le cadre des chantiers d'insertion répondant à des appels d'offre, les modalités de versement de la prestation complémentaire, le rappel du cadre d'intervention des volontaires dans le cadre des accueils collectifs de mineurs.

Toutes les interventions ont été conduites avec les services de l'État :

– huit d'entre elles ont été conduites sur site par les services de l'État et de l'Agence.

– quatre d'entre elles ont été conduites sur site par les services de l'État en liaison avec l'Agence.

– six d'entre elles ont été conduites sur site par l'Agence en liaison avec les services de l'État.

Source : Agence du service civique

En fait, selon M. Martin Hirsch, la seule organisation viable pour l'Agence serait de faire participer les services déconcentrés aux contrôles, ceux-ci devant toutefois être ponctuels et ciblés afin de ne pas « emboliser » lesdits services.

C'est le sens de la circulaire qui a été diffusée le 30 mai 2011 aux délégués territoriaux de l'Agence et dont les deux rapporteurs s'étonnent qu'elle n'ait pas été prise plus rapidement en prévision de la montée en charge du service civique, alors que le groupe de travail compétent du comité stratégique avait délibéré sur ces questions avant la fin de l'année 2010.

Ce document, élaboré par l'Agence en collaboration avec un groupe de travail composé de délégués territoriaux et de représentants de l'IGS et de l'INJEP, prévoit un programme de contrôle organisé en deux volets – national et régional – et portant à la fois sur la qualité des missions (non substitution à l'emploi, conditions de tutorat, d'accompagnement et de formation du volontaire), et sur leur conformité (versement de l'indemnité complémentaire, dépenses effectuées pour l'accueil et l'accompagnement des volontaires). Il décrit les procédures, les objectifs et les modalités de *reporting* assignés aux services déconcentrés. Le programme régional que les préfets sont chargés de mettre en œuvre doit permettre, en particulier, de contrôler en cinq ans l'ensemble des organismes agréés au niveau régional ; la procédure de contrôle des organismes nationaux est pilotée par l'Agence en liaison étroite avec les délégués territoriaux.

Pour les missions agréées au plan local, aucune procédure de validation n'est envisagée pour l'instant. En effet, selon l'Agence, l'examen des missions est effectué pour l'essentiel lors de l'instruction de la demande d'agrément, par les services départementaux de la cohésion sociale. En outre, les offres de missions déposées par les organismes agréés localement doivent être rapidement validées

pour être publiées directement sur le site du service civique ; une validation par les services déconcentrés des offres déposées risquerait donc d'alourdir et de ralentir cette procédure, sans apporter de réelle valeur ajoutée puisque la validation des missions n'est accordée qu'au regard de leur conformité à l'agrément délivré. L'intervention de tous les services déconcentrés dans la validation des offres sur le site impliquerait par ailleurs un changement de paramétrage important tant d'un point de vue technique que financier.

Plusieurs structures ont, par ailleurs, réfléchi à des solutions pour garantir la crédibilité du dispositif. Le conseil régional d'Alsace, envisageait ainsi de mettre en place une procédure de labellisation des structures d'accueil, en veillant toutefois à ce qu'elle ne soit pas discriminatoire pour les petites structures.

Comme l'indiquait Mme Lilla Merabet, « *L'Agence a fait un très bon travail de communication sur les territoires avant la parution des décrets ; mais à présent, [ses représentants] ne se déplacent plus sur le terrain. Nous avons eu l'idée d'un label parce que nous avons compris que l'Agence ne serait pas tout de suite opérationnelle dans ce domaine. Je voudrais qu'il y ait une possibilité de choisir les associations en fonction de leur qualité et que les jeunes ne s'adressent pas à des associations qui ne jouent pas le jeu... Le label – sur lequel la direction régionale de la jeunesse, de la solidarité et de la cohésion sociale a donné son accord et que l'on va présenter à l'Agence –, donnera une vision qualitative sur le respect de l'esprit de la loi.* »

La réflexion menée par la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) va dans le même sens puisqu'elle aboutit à proposer la création d'une forme de « Comité de la charte » du service civique inspiré du Comité de la charte du don en confiance ⁽¹⁾.

Cet outil interne au monde associatif, aurait trois objectifs : d'une part définir collectivement une charte de déontologie que les associations membres s'engageront à respecter dans le cadre de leurs projets d'accueil de jeunes en service civique ; d'autre part, proposer des supports et des outils pratiques susceptibles d'aider les associations membres à mettre en place un service civique répondant à cette charte ; enfin auditer régulièrement ces associations afin de s'assurer de l'adéquation entre leurs pratiques et les critères ainsi définis.

Un partenariat avec cette structure en devenir est envisagé par l'Agence.

(1) Le comité de la charte du don en confiance est une association loi de 1901 qui vise à promouvoir la transparence et la rigueur de gestion des structures qui font appel à la générosité du public dans un but d'intérêt général. Il a élaboré une charte de déontologie et donne son agrément aux organisations qui s'engagent volontairement à respecter et à se soumettre à ses contrôles.

C. UN MANQUE D'IMPULSION POUR LA FORMATION ET LE TUTORAT DES JEUNES

Ainsi que le soulignait Mme Françoise Hostalier, rapporteure pour avis au nom de la commission de la défense, lors des débats en séance publique : « *la force du service civique, c'est la formation civique et citoyenne des jeunes engagés et le tutorat dont ils vont bénéficier tout au long de ce service.* »

De fait, la formation et le tutorat, qui relèvent de la responsabilité des structures d'accueil, donnent au service civique tout son sens, la première en s'inscrivant en complément de la démarche citoyenne du volontaire, le second en offrant à ce dernier un accompagnement tout au long de sa mission et dans sa réflexion sur son projet d'avenir ⁽¹⁾.

Mais depuis la mise en place du service civique, l'organisation de la formation ou l'attention portée à la qualité du tutorat ne semblent pas à la mesure des enjeux : la formation civique et citoyenne suscite des ambitions mercantiles, tandis que la formation des tuteurs reste en suspens.

1. La formation civique et citoyenne : un marché plus qu'une éducation à la citoyenneté

Aux termes de la loi du 10 mars 2010 et du décret d'application du 12 mai 2010, la définition du contenu et des modalités de la mise en œuvre de la formation civique et citoyenne incombe à l'Agence du service civique ⁽²⁾.

Lors des débats parlementaires, M. Martin Hirsch, alors haut commissaire à la jeunesse, avait prévu d'affecter à cette formation un budget d'un million et demi d'euros, soit 150 euros par volontaire sur la base d'un objectif de 10 000 jeunes en service civique en 2010 ⁽³⁾.

L'Agence a décidé en novembre 2010 d'organiser cette formation en deux parties : un volet « prévention et secours civiques de niveau 1 » (PSC1) qu'elle rendrait obligatoire, et un volet plus classique d'éducation à la citoyenneté qui resterait à l'initiative des organismes d'accueil ⁽⁴⁾.

L'organisation de la PSC1 a été confiée par l'Agence à la Fédération nationale des Sapeurs-pompiers de France (FNSPF) dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre. Les structures d'accueil ont donc la possibilité d'inscrire leurs

(1) Cf. article 8 de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 (article L. 120-14 du code du service national).

(2) Cf. article 8 de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 (article L. 120-2 du code du service national) « Il est créé une Agence du service civique qui a pour missions : ... 9° De définir le contenu de la formation civique et citoyenne prévue à l'article L. 120-14. » et article 1er du décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 (article R. 121-15 du code du service national) : « Le référentiel de la formation civique et citoyenne mentionnée à l'article L. 120-14 ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette formation sont définies par l'Agence du service civique. »

(3) Cf. intervention de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives, haut commissaire à la jeunesse – Assemblée nationale – 2^e séance du 4 février 2010.

(4) Cf. compte rendu du Conseil d'administration de l'Agence du service civique du 25 novembre 2010.

volontaires à cette formation dont la prise en charge est directement assurée par l'Agence dans le cadre du marché passé avec la FNSPF pour un montant total de 500 000 euros (soit 50 euros par jeune).

L'initiation à la PSC1 est très appréciée des volontaires, qui la jugent efficace et utile. Si l'Agence dispose encore de peu d'éléments statistiques sur les formations organisées⁽¹⁾, certaines unions départementales font d'ores et déjà état d'un très fort taux de demande de formation, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais et en région parisienne.

S'agissant de l'éducation à la citoyenneté, le comité d'orientation stratégique de l'Agence a mis en place un groupe de travail présidé par l'Amiral Alain Béreau⁽²⁾ qui a élaboré un référentiel de formation civique et citoyenne présenté à l'Agence à la fin du mois de décembre 2010.

Les modalités d'organisation de cette formation avaient été brièvement abordées lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale par M. Martin Hirsch. Ce dernier avait évoqué la possibilité de déléguer les sessions de formation à « *certaines grands réseaux associatifs* »⁽³⁾ et de mutualiser les sessions afin que l'ensemble des jeunes, y compris ceux accueillis dans les autres structures, puissent en bénéficier.

Dès lors, il semble que le monde associatif, et notamment les grands réseaux, ait fait pression sur l'Agence pour qu'elle instaure un label les habilitant à dispenser cette formation contre rémunération. La formation civique et citoyenne représente en effet un marché d'un montant d'un million d'euros (soit 100 euros par jeune une fois ôtée l'enveloppe destinée au volet « *secourisme* »), qui est appelé à croître avec la montée en charge du service civique.

Une procédure de labellisation a donc été lancée au mois de juin 2010⁽⁴⁾ par l'Agence, qui a par ailleurs demandé une étude de faisabilité à la direction juridique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'étude produite en mars 2011 a conclu que sauf à recourir à une procédure de marché à l'initiative de l'Agence, le financement de l'État devait concerner tous les organismes d'accueil ; il convenait donc de modifier le décret du 12 mai 2010 afin d'autoriser l'Agence à verser à ces derniers des subventions dédiées à la formation civique et citoyenne.

(1) Ces états statistiques doivent être fournis à l'appui des factures que les unions départementales doivent transmettre à l'Agence à la fin du mois de juin.

(2) Il s'agit du groupe de travail « *formation civique et citoyenne, formation des tuteurs et valorisation du service civique* ».

(3) Cf. intervention de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives, haut commissaire à la jeunesse – Assemblée nationale – 2^e séance du 4 février 2010.

(4) Cf. point 4.4 de l'instruction du président de l'Agence du service civique aux préfets de régions du 24 juin 2010 : « *L'Agence diffusera prochainement une liste d'organismes susceptibles de délivrer cette formation* ».

Le décret modificatif n'étant toujours pas paru – après rédaction de plusieurs projets, contestés tantôt par l'Agence et tantôt par l'administration centrale – et l'Agence ayant prévu de transmettre le référentiel de formation avec le versement de la subvention, un grand nombre de recrues ont terminé leur service civique sans avoir été formées. Seuls un peu plus de la moitié des 6 000 jeunes ayant démarré un contrat en 2010 (soit 3 200 jeunes) auront reçu cette formation ⁽¹⁾ à la mi-juillet 2011, selon le président de l'Agence.

De fait, toutes les structures d'accueil n'ont pas réussi à pallier l'absence de financement et d'un cahier des charges précisant le contenu de la formation civique et citoyenne.

- Les grandes associations se sont en général inspirées des pratiques qu'elles avaient mises en œuvre dans le cadre du service civil volontaire, en les adaptant en fonction des ressources et des capacités d'action de leur réseau. Les formations qu'elles organisent pour leurs volontaires et ceux d'autres structures d'accueil prennent souvent la forme de rencontres avec des acteurs institutionnels autour d'une thématique-phare, ou d'un « temps collectif » entre volontaires, sans contenu structuré, destiné à confronter les points de vue et à réaliser un brassage social ainsi que des échanges d'expériences, au demeurant fort utiles.

- Plusieurs structures d'accueil ont tenté de remplir leur obligation légale de formation à moindre coût, par des démarches inventives, adaptées au contexte, qui correspondent à l'esprit de la loi. Ainsi, la ville de Longjumeau a organisé, grâce à sa proximité avec Paris, des visites groupées de l'Assemblée nationale et du Sénat réunissant les jeunes en service civique, ceux participant à une table ronde jeunesse et les enfants du CM1.

- Certains organismes, comme les missions locales, qui attendaient des consignes sur le contenu à donner à cette éducation citoyenne, s'en sont remis aux formations menées dans les territoires par les grands réseaux associatifs ⁽²⁾.

En attendant la parution du décret, l'Agence du service civique a, pour sa part, décidé, avec l'accord du secrétariat d'État à la jeunesse, d'organiser des journées de formation en s'appuyant sur les services de l'État, préfectures, établissements d'enseignement supérieurs ; en outre, elle compte proposer aux volontaires une formation en ligne sur le site du service civique.

Selon M. Martin Hirsch, la solution la plus simple et la plus directe, compte tenu des difficultés de mise en application de la loi, consisterait à confier la formation civique et citoyenne à l'État, c'est-à-dire à l'Agence.

Les rapporteurs ne souscrivent ni à l'initiative de l'Agence, ni à la suggestion de son président ⁽¹⁾. Ils rappellent en effet que la fonction dévolue à

(1) *Au vu de la liste des organismes certifiant avoir dispensé la formation civique et citoyenne. Audition de M. Martin Hirsch, président de l'Agence du service civique, le 31 mai 2011.*

(2) *Audition de Mme Claire Fabre, chargée de mission à l'UNML.*

l'Agence est une fonction globale de mise en œuvre de la loi. Si le texte, qui résulte d'un travail commun entre M. Martin Hirsch, alors haut commissaire à la jeunesse, et les parlementaires, prévoit que la formation est confiée aux organismes d'accueil, il incombe à l'Agence, avant de se substituer aux structures, de les aider à remplir leur obligation légale. Il est, à cet égard, regrettable que l'Agence n'ait pas transmis le référentiel de formation – qui est indépendant de la subvention – dès sa finalisation, alors que de nombreuses structures avaient manifestement besoin d'un accompagnement en ce domaine. Un certain nombre d'organismes d'accueil – en dehors de ceux qui siègent au conseil d'administration ou au conseil d'orientation stratégique de l'Agence – n'avaient d'ailleurs pas été informés de l'existence de ce document.

Il semble également surprenant que certains grands réseaux aient facturé aux organismes d'accueil les « temps collectifs » auxquels avaient participé leurs volontaires. Interrogé sur ce point par les deux rapporteurs, M. Jean-Benoît Dujol, directeur général de l'Agence a observé que *« l'action de lobbying que mènent [ces réseaux] auprès de l'Agence consiste à essayer d'obtenir les 100 euros pour la formation de leurs propres volontaires, et donc, implicitement, que les autres organismes les obtiennent aussi, afin qu'ils puissent éventuellement entrer dans une logique de prestations facturées ; mais cette logique « commerciale », nous ne l'encourageons ni ne l'autorisons. Elle se déploie en dehors de l'Agence... »*

Pour limiter les possibles dérives, les rapporteurs suggèrent donc que le déroulement de la formation fasse l'objet d'un compte rendu à l'Agence qui en atteste la qualité et que la subvention ne soit versée qu'à l'issue de la formation. Ils estiment, par ailleurs, nécessaire, d'organiser la formation civique et citoyenne au cours des trois premiers mois de la mission, afin d'en faire bénéficier les jeunes sortant du service civique prématurément.

2. La formation des tuteurs encore en projet

La loi du 10 mars 2010 et le décret du 12 mai ⁽²⁾ assignent au tutorat un rôle de premier plan. Seule personne nommément désignée dans le contrat, le tuteur remplit en effet une mission de proximité et de continuité auprès du volontaire, consistant non seulement à encadrer ce dernier au cours de son service civique et à l'aider à s'évaluer, mais aussi à l'accompagner dans sa réflexion sur son projet d'avenir en vue de favoriser son insertion professionnelle. Ces responsabilités impliquent une grande facilité d'accès du jeune au tuteur et l'instauration de liens de confiance entre les deux parties.

Les textes législatif et réglementaire laissent aux organismes agréés toute latitude dans l'accompagnement des volontaires, qu'il s'agisse du profil des tuteurs – élus, agents publics, bénévoles... – ou de leur nombre – un seul tuteur,

(1) Suggestion largement contestée, l'éducation citoyenne devant s'adapter au plus près de l'engagement citoyen des jeunes.

(2) Cf. loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, article 8 (article L. 120-14 du code du service national) et décret n° 2010-485 du 12 mai 2010, article 1^{er} (article R. 121-10 du code du service national).

ou bien deux (l'un pour encadrer le jeune, l'autre pour suivre la mission) –, une enveloppe de 100 euros par jeune leur étant versée à cet effet⁽¹⁾. Mais selon l'amiral Alain Béreau, il est essentiel que tous les acteurs du service civique – Agence, délégués territoriaux, structures d'accueil et correspondants de ces structures – aient la même appréhension du tuteur, de sa place dans le dispositif et, inversement, de ce dont il n'est pas en charge, a fortiori dans le cadre d'un service civique effectué en Europe ou à l'international.

Bien que la formation des tuteurs ne soit pas prévue dans les textes, il est souhaitable qu'une aide en la matière soit proposée aux structures, notamment à celles qui rejoignent le dispositif et n'ont pas d'expérience en la matière. À cet égard, plusieurs pistes peuvent être explorées :

• ***La mise au point d'un manuel à l'usage des tuteurs***

L'élaboration d'un guide des tuteurs fait l'objet d'une réflexion au sein du comité stratégique de l'Agence. Un groupe de travail restreint piloté par l'Amiral Béreau et réunissant des représentants des grandes associations ayant l'expérience du tutorat a été constitué dans cet objectif. Le guide serait édité sous la responsabilité de l'Agence et serait disponible en ligne sur son site. Néanmoins les modalités de rédaction de ce document et les conditions de sa diffusion ne sont pas encore arrêtées.

• ***La mise en place de groupes de travail, en interne, d'ateliers d'échange entre tuteurs de différentes structures, ou de présentations sur le tutorat, à l'instar de ce qu'ont initié certaines structures – collectivités territoriales et associations.***

La région Alsace pilote ainsi avec la direction régionale de la jeunesse, de la solidarité et de la cohésion sociale quatre réunions de travail par an. Ces rencontres, qui sont l'occasion de rappeler l'esprit de la loi, sont animées par des professionnels (sociologues de l'engagement, du sport...) ; ciblées sur les besoins des tuteurs, elles permettent à toutes les structures d'accueil de la région de débattre sur des problèmes concrets de tutorat (par exemple les relations avec les conseils généraux et les structures de proximité dans le cas où un accompagnement social des jeunes est nécessaire).

De même Unis-Cité, en liaison avec l'Agence et aidée par des fonds du secrétariat d'État à la jeunesse, offre à d'autres structures une formation sur une journée comprenant une présentation du service civique, du rôle et des responsabilités des tuteurs ainsi que des moyens dont ils disposent. Certains organismes proposent en outre des modules de formation destinés à approfondir des aspects spécifiques du tutorat.

(1) Cf. article 1^{er} du décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 (article R. 121-47 du code du service national).

• *La création de quelques grands centres de formation*

Des centres de formation pourraient être installés à moindre coût, et avec l'appui des régions qui sont compétentes en matière de formation professionnelle. Ces lieux pourraient abriter des sessions de formation favorisant des échanges de deux ou trois jours entre tuteurs de différentes régions et permettant, à terme, l'émergence d'une culture du service civique.

Des propositions en ce sens ont été soumises au président de l'Agence, notamment par M. Bernard Lesterlin, qui a signalé l'éventuelle disponibilité d'un lycée désaffecté dans le département de l'Allier et la possibilité d'affecter cette structure à la formation des tuteurs du service civique. Le recteur a indiqué à l'Agence que des discussions étaient en cours, tant au plan local qu'avec le ministère de l'éducation nationale pour déterminer le devenir de ce bâtiment, au-delà d'un projet d'établissement de réinsertion scolaire (ERS) implanté dès la rentrée de septembre 2011 dans la partie internat du lycée recyclé en collège ⁽¹⁾.

L'Agence n'a pas relancé les autorités concernées et a indiqué qu'elle ne disposait pas de moyens budgétaires suffisants pour entretenir un centre de formation des tuteurs. Il convient de préciser que ce site ne nécessite aucun investissement particulier pour abriter des séminaires destinés aux tuteurs...

D. UNE VALORISATION DES COMPÉTENCES SANS TRADUCTION CONCRÈTE

Si le service civique doit être pour les jeunes un atout dans le cadre de leur formation universitaire, comme le prévoit la loi du 10 mars 2010, il doit également constituer une expérience reconnue par les employeurs. Certes, le dispositif n'a pas pour finalité première l'insertion professionnelle, mais cette dernière représente néanmoins un enjeu dans une période où la précarité et le chômage sont au cœur des préoccupations des jeunes ; à cet égard, il convient de rappeler que 42 % des bénéficiaires du service civique en 2010 étaient des demandeurs d'emploi ⁽²⁾.

Pourtant, plus d'un an après la promulgation de la loi et alors que la première cohorte des jeunes était déjà sortie du service civique, cette forme d'engagement citoyen ne bénéficiait toujours d'aucune reconnaissance véritable ⁽³⁾, que ce soit dans le cadre d'un parcours universitaire ou dans celui

(1) *Cet ERS pourrait d'ailleurs accueillir des jeunes en engagement de service civique pour aider l'équipe pédagogique dans l'insertion sociale (sports, activités culturelles...) des internes accueillis dans l'établissement.*

(2) Cf. « *Le service civique, un an après sa création* » – mars 2011 – Statistiques établies par l'Agence du service civique.

(3) *Hormis une prise en compte au titre d'une validation des acquis de l'expérience : cf. article 8 de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 (article L. 120-1 du code du service national) : « L'ensemble des compétences acquises dans l'exécution d'un service civique en rapport direct avec le contenu d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification est pris en compte au titre de la validation des acquis de l'expérience dans les conditions prévues aux articles L. 335-5 et L. 613-3 du code de l'éducation et au livre IV de la sixième partie du code du travail. »*

d'une démarche d'insertion professionnelle : le décret visant à valoriser le service du service civique auprès des établissements d'enseignement supérieur n'est paru qu'à la fin du mois d'août 2011 ; quant aux démarches effectuées par l'Agence auprès des employeurs, elles apparaissent limitées et peu pertinentes.

1. Une reconnaissance tardive dans le parcours universitaire

Le décret visant à valoriser le service du service civique auprès des établissements d'enseignement supérieur a été élaboré par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en collaboration avec l'Agence du service civique et la Conférence des présidents d'université (cf. supra I), en lien avec le ministère de l'économie et des finances. Ce texte prévoit plusieurs modalités de valorisation du service civique – mention dans le descriptif annexé au diplôme, au même titre que d'autres expériences associatives, et inscription dans le portefeuille de compétences. Mais son principal intérêt est d'inciter chaque université, désormais autonome, à attribuer des crédits du système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) selon des modalités déterminées par son conseil d'administration.

2. Des démarches limitées et peu pertinentes en direction des employeurs

La reconnaissance par les employeurs des valeurs portées par le service civique peut devenir un tremplin pour tous les jeunes dans le cadre de leur démarche d'insertion professionnelle, en particulier pour les jeunes non diplômés, dans la mesure où cette reconnaissance se fonde davantage sur les savoir-être, les motivations et les compétences relationnelles humaines que sur les compétences techniques.

Mais en dehors de partenariats avec de grands groupes permettant aux jeunes engagés de bénéficier d'avantages en nature et/ou commerciaux (avec le groupe Chèque Déjeuner ou Orange), la valorisation du service civique auprès des employeurs se limite pour l'instant à l'élaboration de conventions entre le secrétariat d'État chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'Agence et les entreprises du CAC 40 ⁽¹⁾. Trois conventions ont ainsi été finalisées avec les groupes Casino, Axa France et IBM.

Encore convient-il de préciser que le but de ces conventions « *n'est pas que les entreprises s'engagent sur des objectifs d'embauche chiffrés, [mais]... reconnaissent que le service civique est un engagement citoyen fort de la part d'un jeune. Elles s'engagent ainsi à valoriser cette expérience pendant leurs*

(1) Parmi les entreprises contactées figurent BNP-Paribas, Société générale, Michelin, Renault, Microsoft, GDF-Suez...

procédures de recrutement et considèrent que les compétences acquises pendant la mission peuvent répondre à leurs attentes. »⁽¹⁾

À l'évidence, ces partenariats resteront sans objet s'ils ne sont pas déclinés au niveau local. De plus, comme le remarque M. Bernard Lesterlin, compte tenu de l'organisation de l'économie en France, ces grands groupes ne seront pas les employeurs les plus probables des jeunes bénéficiaires du service civique, au contraire des petites et moyennes entreprises ; mais aucun contact n'a, semble-t-il, été pris avec la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) malgré les recommandations du rapport de M. Luc Ferry⁽²⁾.

On peut craindre enfin que l'« action citoyenne » menée par les grandes enseignes au travers de ces conventions participe davantage d'une opération de marketing en direction des jeunes que d'un appui désintéressé au service civique.

Parallèlement à ces démarches, une initiative du président de l'Agence, menée en dehors de tout cadre légal et sans consultation préalable du comité d'orientation stratégique – tenu néanmoins informé du projet –, fait l'objet d'une mise en place méthodique assurée par une chargée de mission de l'Agence. Il s'agit de la création d'un Institut du service civique – initialement baptisé « École du service civique ».

3. Le projet d'Institut du service civique

Organisme d'excellence, l'Institut doit accueillir des jeunes dont le service civique a révélé le fort potentiel, et les aider à mener à bien un projet d'études ou un projet professionnel menant à des fonctions de responsabilité dans la vie citoyenne, économique et sociale de notre pays soit en entrant directement dans la vie active, soit via une formation complémentaire.

Financé uniquement sur fonds privés, l'Institut s'appuiera sur des partenariats avec des établissements d'enseignement, des entreprises et des associations pour proposer aux « lauréats » un tronc commun d'enseignements originaux, un parrainage leur permettant de se constituer un réseau ou un soutien à la réalisation d'un projet personnel. Il sera ouvert à des jeunes d'autres pays européens disposant d'un système de service civique similaire au nôtre.

Ce projet suscite les critiques des rapporteurs et des personnes auditionnées en raison de son caractère prématuré et élitiste – l'Institut devrait concerner environ 1 % des jeunes en service civique : l'Agence doit avoir pour priorité d'assurer l'application de la loi du 10 mars 2010 et d'ancrer le service civique sur l'ensemble du territoire avant de mettre en place des organismes non prévus par la loi ; son rôle est, par ailleurs, d'accompagner l'ensemble des jeunes

(1) Mme Jeanette Bougrab, secrétaire d'État à la Jeunesse – Entretien accordé au journal « Les Échos », 3 mars 2011.

(2) « Pour un service civique » – Rapport au Président de la République – 10 septembre 2008.

et non une infime partie d'entre eux à l'issue de leur service civique ; de plus, les modalités de sélection des lauréats ne semblent pas avoir été définies.

Mais le gouvernement semble soutenir le projet et le président de l'Agence a été missionné en octobre dernier par le Premier ministre pour créer cette structure qui devrait être opérationnelle à la rentrée 2012 ⁽¹⁾.

E. UNE GESTION INSATISFAISANTE DES AGRÈMENTS

Malgré l'ambition de développer le service civique sur l'ensemble du territoire et de favoriser l'égal accès des citoyens au dispositif, les rapporteurs constatent que la majorité des agréments sont délivrés au niveau national, et à dix grands réseaux associatifs.

Par ailleurs, le système de l'agrément unique, mis en place pour simplifier la procédure prévue dans le cadre du service civil volontaire, entraîne une gestion complexe, source de dysfonctionnements.

1. Des agréments majoritairement délivrés au niveau national

L'agrément délivré à l'organisme d'accueil au vu des missions qu'il propose équivaut à une autorisation d'engager des jeunes sur un certain nombre de postes, et pour un certain nombre de mois cumulés de contrats de service civique – les « mois de service » (ainsi, par exemple 5 jeunes volontaires engagés sur 8 mois représentent 40 mois-jeunes).

Conformément à l'article R 121-35 du code du service national, la répartition des postes et des mois de service résulte d'une délibération du conseil d'administration de l'Agence.

Ce dernier a décidé le 28 mai 2010 que les demandes d'agrément seraient instruites :

– à l'échelon central – par le président de l'Agence – lorsque la personne morale en cause exerce une activité à vocation nationale et demande un agrément collectif (dans le cas d'une union ou une fédération).

– à l'échelon local – par les délégués territoriaux de l'Agence (les préfets de région) – dans tous les autres cas.

Le conseil d'administration de l'Agence a également fixé à 40 % pour l'échelon central, 60 % pour l'échelon déconcentré la répartition des postes et des mois de service prévus en 2010.

Cette répartition a été revue le 8 octobre : dans la mesure où les services déconcentrés et les collectivités territoriales s'approprièrent plus lentement le

(1) Cf. lettre du 1^{er} octobre 2011 du Premier ministre au président de l'Agence du service civique.

dispositif, et où les demandes transmises à l'Agence au niveau national excédaient les capacités initiales, 70 % des mois de service ont été accordés au niveau national et 30 % au niveau déconcentré.

Ainsi, pour 2010 :

– 6 827 postes ont été agréés au niveau national, 31 % des postes étant attribués à huit associations⁽¹⁾ et 40 % à deux structures – la Ligue de l'enseignement (1 400 postes) et Unis-Cité (1 350). Interrogé sur ce point par les rapporteurs, M. Martin Hirsch a observé que la part des deux principaux réseaux était moindre dans le cadre du service civique que dans celui du dispositif précédent, le volontariat de service civil, où elles représentaient 70 % des missions, et que cette dilution avait profité à d'autres structures.

– 2 501 postes ont été agréés au niveau local, une enveloppe d'engagement par région ayant été fixée à titre indicatif, en proportion du nombre de jeunes (selon les données fournies par l'INSEE). Les structures agréées ont été pour 82 % d'entre elles des associations, pour 8 % des collectivités locales (82 collectivités ont été agréées, majoritairement des communes) et pour 7,4 % des établissements publics.

Pour 2011, le conseil d'administration a décidé d'affecter 66 % de l'enveloppe totale aux agréments nationaux et 33 % aux agréments locaux, une délibération du 10 juin 2010 décidant, en outre, d'abonder de 20 000 mois de service l'enveloppe régionale.

Autorisations d'engagement délivrées pour 2011	En nombre de postes	En mois-jeunes	Pourcentage
Au niveau national	7 635	69 148	67 %
Au niveau local	3 363	34 135	33 %
Total	10 998	103 283	100 %

Source : Agence du service civique

Le premier objectif que se fixe l'Agence est de consolider la montée en charge du programme, ce qui implique de travailler étroitement avec les grands réseaux nationaux qui émergent sur l'enveloppe nationale mais contribuent, via les agréments collectifs ou l'intermédiation à la diffusion du service civique sur les territoires.

Elle prévoit, cependant, à moyen terme, une croissance de la part des missions attribuées localement pour accompagner le développement du

(1) Animafac, l'Union nationale des missions locales, l'AFEV, l'Arche en France, la Croix Rouge, l'IFAC, la Fédération nationale des chasseurs et l'AFIJ. Source : Agence du service civique.

programme, sans que cela se traduise par une diminution du nombre de missions disponibles au niveau national ⁽¹⁾.

2. Une gestion complexe

a) La confusion entre l'agrément donné aux structures et la validation des missions

L'agrément donné concerne à la fois l'organisme d'accueil et les missions qu'il propose. Or il recouvre deux durées différentes : deux ans pour l'organisme d'accueil, et huit à dix mois pour les missions. Par ailleurs, les autorisations d'engagement sont définies par rapport à la date anniversaire de l'agrément alors que le démarrage des missions est souvent postérieur à cette date.

Selon les deux rapporteurs et plusieurs de leurs interlocuteurs, il s'agit d'un défaut structurel du système qui génère plusieurs difficultés.

– Un défaut de lisibilité budgétaire pour l'Agence puisque la structure agréée n'est pas contrainte d'accueillir des jeunes avant la fin de l'année civile de délivrance de l'agrément alors que les objectifs assignés à l'Agence et les moyens dont elle dispose sont annuels ;

– Une gestion délicate des reliquats éventuels puisque l'enveloppe d'autorisation d'accueil, si elle n'est pas consommée, est reportée sur l'année suivante. Ainsi, le niveau des enveloppes pour 2011 a-t-il dû être redéfini : les autorisations non consommées par les nouveaux organismes agréés pour deux ans en 2010 ont été basculées sur 2011 jusqu'aux dates anniversaires de délivrance desdits agréments, ce qui a conduit à leur réserver une dotation dans l'enveloppe de mois de service pour l'année 2011 et à réduire d'autant l'enveloppe réservée à l'agrément des nouvelles missions tant au niveau national que local.

Lors de la réunion du conseil d'administration du 1^{er} février 2011, l'Agence a proposé que les dotations de mois de service allouées aux organismes soient définies sur l'année civile afin d'en clarifier la gestion. L'agrément demeure valable deux ans, mais au sein de cette période, les autorisations d'engagement se référeront aux exercices budgétaires couverts par l'agrément, et les autorisations non consommées à la fin de l'année civile seront perdues pour l'organisme d'accueil (voir l'encadré ci-dessous concernant le taux d'exécution des agréments).

– Dans la mesure où les autorisations d'engagement sont délivrées au vu des consommations de l'année précédente, le système peut conduire les organismes agréés à créer des missions en dehors de tout besoin réel, dans le but principal de consommer le quota de postes alloué et obtenir satisfaction de

(1) Ainsi, les 5 000 postes supplémentaires annoncés le 26 août dernier par le Premier ministre seront réservés aux délégués territoriaux.

demandes futures, cette logique risquant, à terme, de favoriser une croissance purement artificielle du dispositif.

– Enfin, le décalage entre la délivrance de l’agrément et le démarrage des missions, en général au début de l’année universitaire, conduit à « geler » des contingents de postes qui auraient pu être utilisés par d’autres organismes.

L’Agence indique que ce système lui permet de programmer des missions tout au long de l’année. Les agréments sont accompagnés d’un calendrier d’accueil qui présente, de manière indicative, les dates auxquelles il est envisagé de recruter les jeunes en service civique. Ces dates de recrutement ont naturellement un impact direct sur le budget d’intervention de l’Agence : les recrutements au mois de janvier étant plus coûteux en année *n* que les recrutements au mois de septembre, la répartition, au moyen des agréments, d’enveloppes de consommation exprimées en mois de service, permet d’étaler ces coûts.

L’Agence admet toutefois qu’elle se heurte à un problème : dans la mesure où l’intégralité de l’enveloppe disponible pour l’année est ainsi distribuée, il n’est pas possible d’utiliser par anticipation des mois de service ; or, comme elle dispose d’un budget contraint au regard des objectifs de recrutement qui lui sont assignés (exprimés en nombre de postes), elle est conduite à programmer l’essentiel des recrutements à partir du mois de septembre pour minimiser leur impact budgétaire.

Ce procédé réduit la visibilité du service civique pendant cette période et surtout compromet le démarrage de missions pourtant très pertinentes.

Pour remédier à cette difficulté, elle suggère de « rebaser » son budget sur les paramètres suivants ⁽¹⁾ :

- une durée moyenne de mission fixée à 9 mois ;
- une consommation de mois de service afférente aux recrutements de l’année *n* de 6 mois (correspondant à un recrutement moyen au 1^{er} juillet).

(1) Des paramètres très restrictifs ont été retenus initialement :

- *une durée moyenne de mission fixée à 8 mois : cela ne correspond ni aux souhaits des volontaires ni aux demandes des structures ; la durée effective est de 9,4 mois ;*
- *une programmation des recrutements en cours d’année très déséquilibrée : les jeunes volontaires sont supposés démarrer en moyenne leur mission au mois de septembre de l’année *n* ; seuls 4 mois de service civique sont donc effectivement budgétés.*

Taux d'exécution des agréments

Il convient de distinguer plusieurs notions :

1. Le taux d'exécution global des enveloppes d'agrément par année civile :

Ce taux est le rapport entre la durée totale des mois de service effectivement engagés pour une année civile donnée, et le nombre de mois de service autorisés (en engagement) sur cette année civile par les agréments délivrés.

Pour 2010, ce taux s'élève à 65 %. Cette sous-exécution s'explique en partie par l'entrée en vigueur du programme en cours d'année et le décalage de la montée en charge par rapport à l'exercice budgétaire que cela a induit. En effet, les agréments délivrés en 2010 étant en partie reportables sur 2011, une partie des missions agréées pour 2010 ont en réalité été proposées et pourvues début 2011.

Si l'on prend en compte ces contrats « décalés », le taux de consommation des agréments 2010 est à ce jour de 71 %. Ce taux est encore susceptible d'évoluer, étant donné le nombre total, à fin 2010, de mois de service reportables ; il pourrait atteindre au maximum 85 %.

2) Le taux d'exécution « à date » des agréments :

Ce taux est le rapport entre la durée totale des mois de service effectivement engagés à une date donnée depuis le début de l'année civile et le nombre de mois de service qui auraient dû être engagés sur cette même période, au regard des calendriers prévisionnels de recrutements adossés à chaque agrément délivré.

Au 1^{er} mai 2011, d'après les données fournies par l'ASP, 1 409 contrats de service civique avaient été signés entre le 1^{er} janvier et le 31 mars, pour une durée totale de 12 479 mois de service (hors contrats « décalés » de 2010). Dans les calendriers prévisionnels de recrutement des structures agréées, 3 223 recrutements étaient prévus entre janvier et mars 2011, pour une durée totale de 26 937 mois de services. Le taux de consommation des agréments du 1^{er} trimestre, à date, est donc de 46 %.

Ce chiffre doit être nuancé : en effet, la première année de fonctionnement du service civique montre un délai supérieur à trois mois dans la stabilisation du nombre de contrats conclus sur un mois donné. Le nombre de contrats conclus sur la période de janvier à mars 2011 est encore susceptible d'augmenter dans les prochaines restitutions livrées par l'ASP ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'Agence et ses référents assurent un suivi des structures. En particulier, les contacts réguliers avec les grands réseaux associatifs agréés au niveau national, permettent à l'Agence d'avoir une vision de l'état des recrutements plus actualisée que les données ASP. Lorsqu'un réel retard dans l'exécution est constaté, l'Agence procède à des redéploiements pour reprendre et redistribuer les enveloppes non-consommées.

Source : Agence du service civique

(1) Deux raisons expliquent principalement ce décalage :

- l'ASP paye en fin de mois, et fait apparaître dans ses restitutions fournies au 15 du mois suivant les contrats qui lui sont parvenus avant le 20 du mois ;
- les organismes d'accueil des volontaires tardent à transmettre les contrats à l'ASP ; pour remédier à cette difficulté, l'Agence du service civique va mettre en place une information des structures pour que ces contrats soient transmis au plus près de la date réelle de recrutement.

b) La gestion de l'indemnisation des volontaires par l'Agence de services et de paiement (ASP) a connu des débuts chaotiques et reste insatisfaisante

L'indemnisation des jeunes engagés est assurée non pas par les organismes d'accueil, mais par l'Agence de services et de paiement (ASP)⁽¹⁾ pour le compte de l'Agence du service civique, au vu des contrats qu'elle reçoit de l'Agence et des délégués territoriaux, et qu'elle instruit.

Aux termes de la convention signée avec l'Agence du service civique le 2 juillet 2010⁽²⁾, l'ASP enregistre les agréments d'engagement de service civique accordés par l'Agence et par ses délégués territoriaux, contrôle que l'accueil d'un jeune par la structure se situe dans le quota de mois de service prévu dans l'agrément transmis, et procède au versement mensuel de l'indemnité au jeune. En outre, elle adresse mensuellement des états statistiques à l'Agence du service civique.

Cette procédure a révélé ses limites lors de la montée en charge du dispositif à la rentrée 2010, principalement en raison du manque de moyens informatiques et humains de l'Agence de services et de paiement⁽³⁾ et des retards dans la transmission à l'ASP des informations concernant les contrats d'engagement (signatures ou dénonciations).

L'indemnisation des volontaires a connu parfois plusieurs mois de retard, occasionnant des difficultés de trésorerie très lourdes pour les intéressés, une méfiance à l'égard du nouveau dispositif et des abandons de poste. En février 2011, 800 contrats qui avaient débuté en octobre n'avaient pas été indemnisés⁽⁴⁾; et malgré une amélioration, les mises en paiement connaissent encore des aléas.

En outre, la transmission tardive par les organismes agréés des dénonciations de contrats a entraîné des versements indus et des procédures de recouvrement compliquées pour l'ASP.

Enfin, l'information sur le nombre de contrats en cours n'est pas disponible en temps réel, les états statistiques transmis par l'ASP à l'Agence du service civique comportant un certain nombre de réajustements dans les deux sens sur les mois passés.

Aussi l'installation d'un extranet de gestion permettant de mettre en relation les services de l'Agence au niveau central et déconcentré, l'ASP et les structures d'accueil est-elle prévue à compter du début de l'année 2012.

(1) En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 (article R. 121-50 du code du service national). L'Agence de services et de paiement est née le 1er avril 2009 de la fusion entre le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA) et l'Agence unique de paiement (AUP).

(2) Cf. Convention de gestion de l'aide financière versée dans le cadre du service civique.

(3) L'ASP était dotée de douze emplois temps plein travaillé en 2010.

(4) Cf. réunion du conseil d'administration de l'Agence du service civique du 1^{er} février 2011.

F. UN PILOTAGE DU DISPOSITIF OPAQUE ET CENTRALISÉ

La gouvernance du dispositif doit être aménagée tant au niveau national que local. En effet, malgré les engagements formels du gouvernement, le processus décisionnel de l'Agence laisse peu de place à la concertation ; il est par ailleurs nécessaire d'améliorer la coordination entre l'échelon national et l'échelon territorial et d'organiser un pilotage de proximité permettant une appropriation du dispositif par les acteurs locaux (associations locales ou antennes locales des grands réseaux associatifs, collectivités, établissements publics locaux et départementaux ou subdivisions locales des établissements publics nationaux).

1. Une concertation insuffisante

Le gouvernement représenté par le haut commissaire à la jeunesse, M. Martin Hirsch, s'était engagé, en marge des débats parlementaires, à associer le comité stratégique de l'Agence du service civique à l'accompagnement réglementaire de la loi du 10 mars 2010.

Cela n'a pas été le cas et force est de constater que les textes d'application s'écartent parfois de l'esprit de la loi. Il en est ainsi de l'arrêté du 25 janvier 2011 définissant le montant de l'indemnisation supplémentaire des jeunes effectuant un service civique en outre-mer : en se référant au barème applicable aux volontaires internationaux – c'est-à-dire à des jeunes de niveau bac + 5 à bac + 7 –, le texte ne répond pas à l'exigence de mixité sociale des missions ; de plus, il ne prend pas en compte la situation socio-économique de chaque territoire, notamment en matière d'emploi.

Par ailleurs, alors que la loi du 10 mars 2010 et la Convention constitutive de l'Agence publiée le 12 mai 2010 prévoient que le comité d'orientation stratégique débat de toute question relative au développement du service civique⁽¹⁾, plusieurs sujets d'importance ont été traités sans concertation avec les cinq groupes de travail mis en place par ce comité⁽²⁾ dès sa première réunion du 1^{er} juillet 2010.

Ainsi le groupe de travail « formation », piloté par l'Amiral Béreau, n'a-t-il pas eu à connaître du budget alloué à la formation civique et citoyenne, qui a été décidé en amont par le haut-commissaire chargé de la jeunesse et futur président de l'Agence⁽³⁾ ; ni de la décision de ne pas diffuser le référentiel de formation qu'il avait élaboré ; ni encore de la création d'un Institut du service

(1) Cf. loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, article 8 (article L. 120-2 du code du service national) et Convention constitutive de l'Agence du service civique du 12 mai 2010 – article 7.

(2) Le comité stratégique a mis en place des groupes de travail autour de cinq thématiques – gouvernance, partenariats et évaluation du service civique ; formation civique et citoyenne, formation des tuteurs et valorisation du service civique ; service civique à l'international et en Europe ; mixité sociale et diversité des publics ; participation des jeunes et communication – et a tenu quatre réunions pour formaliser des propositions.

(3) Cf. intervention de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives, haut commissaire à la jeunesse – Assemblée nationale – 2^e séance du 4 février 2010.

civique que le président de l'Agence a initiée en marge du groupe de travail et fait valider dans le cadre des orientations proposées au comité stratégique (voir *supra*), sans qu'il y ait eu de débat véritable que ce soit au sein du groupe de travail ou du comité stratégique ⁽¹⁾, sauf lors d'une séance ultérieure au cours de laquelle ce projet a suscité de nombreuses oppositions.

Le groupe de travail « gouvernance, partenariats et évaluation », présidé par M. Bernard Lesterlin, a été tenu à l'écart de l'élaboration des conventions signées avec différents partenaires – institutionnels, régions, entreprises. Or, de même que les partenariats avec les grandes entreprises (voir *supra*), la signature de conventions avec les ministères est discutable ou, pour le moins, mérite d'être discutées afin d'éviter tout risque de substitution à des emplois publics. Elle implique en effet que les services de l'État peuvent être organismes d'accueil, alors que la loi ne mentionne à cet égard que les « personnes morales de droit public » ; si l'on admet toutefois que cette référence inclut l'État, il importe de déterminer précisément les missions que ne peuvent pas remplir des agents publics et qui peuvent être confiées aux jeunes engagés.

Mais le comité stratégique n'a pas été appelé à débattre de cette question, la convention avec le ministère de l'éducation ayant été signée le 7 juillet 2010, soit six jours après l'installation du comité, et sans que ce dernier soit consulté.

Il conviendrait donc que la seconde convention, qui concerne le ministère de la justice, ne soit pas finalisée sans que les procédures de concertation prévues par la loi aient été activées.

L'envoi de volontaires en Haïti a été décidé par le président de l'Agence dans le cadre de la préparation de la visite en Haïti du président de la République Nicolas Sarkozy, le 17 février 2010 (voir *supra*), soit trois semaines avant la promulgation de la loi, sans que le groupe « service civique à l'international et en Europe », présidé par M. Jacques Godfrain, ait été préalablement saisi, ou, pour le moins, informé. Pourtant, l'expérience et la compétence de France Volontaires et de son président auraient été particulièrement utiles pour cette expérimentation difficile sur un site de catastrophe dans le seul pays moins avancé du continent américain. Des difficultés importantes sont apparues malgré le relais local du mouvement scout.

(1) Confronté à ces remarques, le président de l'Agence tentera de faire valider le projet à la sauvette lors d'une réunion du groupe de travail concernant la participation des jeunes et la communication, et organisera ensuite une réunion d'information ad hoc ouverte aux membres du comité stratégique. Discuté finalement en réunion plénière du comité stratégique, le projet soulèvera de nombreuses objections.

Les deux rapporteurs ont, en outre, le sentiment que les travaux des experts membres du comité stratégique ne sont pas suffisamment exploités, alors qu'ils ont été réalisés à la demande du président de l'Agence ⁽¹⁾.

Ils relèvent enfin que la composition du comité d'orientation stratégique qui s'est opérée par simple cooptation – une cinquantaine de personnes ⁽²⁾ parmi lesquelles les représentants des grands réseaux occupent une place très importante (cf. liste jointe en annexe) – ne favorise pas l'élaboration de propositions construites et indépendantes. M. Lesterlin suggère donc que soit créé un bureau du comité stratégique comprenant notamment les présidents des groupes de travail, et des parlementaires du comité de suivi qui s'assurerait que les conclusions du comité soient effectivement mises en œuvre par l'Agence et par son conseil d'administration.

2. Une coordination imparfaite entre les échelons national et local

Il semble nécessaire d'améliorer la communication et la coordination entre l'échelon national et l'échelon territorial – les comités de coordination régionaux –, comme le montre l'exemple de la région Alsace.

La synthèse des informations concernant les agréments délivrés par l'Agence pour des missions se déroulant en Alsace et sur ceux délivrés localement par le préfet est imparfaite, comme l'indiquait aux rapporteurs Mme Lilla Merabet. Faute d'outils efficaces pour traiter en temps réel les remontées des services déconcentrés, l'Agence se trouve dans l'impossibilité de transmettre à tout moment à la région un état complet des agréments intéressant son territoire, et des informations sur leur consommation. N'ayant pas de visibilité sur les mois de service non consommés localement, l'échelon régional ne peut pas satisfaire d'éventuelles demandes d'agrément présentées par des structures locales.

De plus, faute de vision d'ensemble sur les agréments intéressant le territoire, l'identification de toutes les structures d'accueil est impossible, ce qui complique la mise en relation des acteurs, l'organisation d'une animation locale du dispositif, ou la mutualisation de la formation prévue à l'article 8 de la loi (article L. 120-14 nouveau du code du service national).

(1) Cinq rapports ont été rédigés dans le cadre de la préfiguration du service civique : « Service civique et sécurité civile » de l'Amiral Alain Béreau, membre du conseil d'analyse de la société ; « Mise en œuvre du service civique dans le domaine de la solidarité et de la prévention de l'isolement » de Véronique Hespel, inspectrice générale des finances ; « Le service civique et la prise en charge des personnes des personnes sans-abris ou mal logées » de Christophe Louis, président du collectif des morts de la rue ; « Le service civique dans le secteur de l'environnement et du développement durable » de Cyrille Renard, représentant France Nature Environnement au Conseil national de la vie associative ; « Déclinaison opérationnelle des missions de service civique en éducation à la santé et promotion de la santé » d'Eric Verdier, psychologue chercheur, chargé de mission à la Ligue française pour la santé mentale.

(2) Dont quatre parlementaires : M. Yvon Collin et M. Christian Demuynck, sénateurs ; Mme Claude Greff et M. Bernard Lesterlin, députés.

3. L'absence d'une gouvernance locale de proximité

Conformément au souhait exprimé par le haut commissaire à la jeunesse lors du débat au Parlement, le principe et les modalités d'un pilotage local du dispositif en deçà de l'échelon régional n'ont pas été inscrits dans la loi, le gouvernement s'engageant toutefois sur leur réalisation. Le décret d'application du 12 mai 2010 a désigné les préfets de région comme étant les délégués territoriaux de l'Agence du service civique, des comités de coordination régionaux ont été mis en place, mais aucune impulsion n'a été donnée par l'Agence en matière de gouvernance locale, malgré les suggestions du comité d'orientation stratégique.

Or, comme l'indique Mme Lilla Merabet, *« le service civique ne s'incarnera sur le territoire que s'il est porté par des personnes qui incarnent ce territoire »*.

L'absence d'une gouvernance locale de proximité engendre plusieurs types de problèmes liés au respect de l'esprit de la loi et à la gestion de la montée en charge du dispositif.

a) Le respect de l'esprit de la loi

À l'évidence, les questions ayant trait à la diversité des publics, à la visibilité des offres, à la définition des missions, à leur validation ou à leur suivi sont liées à l'organisation de la gouvernance. Le pilotage doit être axé sur la mission et non sur la structure, ce qui nécessite de généraliser la mise en place de comités locaux capables de vérifier si les missions proposées répondent à l'esprit de la loi et ainsi éclairer le fonctionnaire de l'État qui validera la mission.

Selon M. Bernard Lesterlin, la primauté donnée à l'échelon central dans la délivrance des agréments, qui est contraire à la décision initiale d'impliquer majoritairement les collectivités territoriales et les associations locales dans le dispositif, conduit à une organisation centralisée incompatible avec la diversité des publics ; la mixité sociale ne saurait être imposée par des quotas décrétés à l'échelon national, et dont l'instauration constituerait d'ailleurs un aveu d'échec ; elle doit être réfléchie au plus près du terrain, dans un cadre réunissant notamment des élus locaux, des responsables d'associations et de missions locales, des agents publics, ce qui implique de mettre en place une procédure d'avis sur la mission au niveau local en amont de l'agrément accordé par l'État.

Pour sa part, M. Vincent Delpey, secrétaire général du Conseil des missions locales, observe que les missions locales ne peuvent orienter les jeunes de manière efficace que si elles ont une bonne connaissance des missions existant sur le terrain. Pour améliorer la visibilité des missions, il est indispensable d'intégrer tous les acteurs tant au niveau national qu'aux niveaux territoriaux pertinents, l'investissement transversal des services publics et des acteurs devant en outre s'accompagner de la mise en place d'instances de concertation destinées à identifier le rôle de chacun.

Mme Lilla Merabet aboutit à la même conclusion en ce qui concerne la définition des missions. Elle constate ainsi qu'il « *manque aujourd'hui l'échelon local du pilotage. Même si les grands principes sont fixés par la loi et si l'Agence a toute sa place, les missions n'ont de sens et d'effets pour le jeune et pour son territoire que lorsqu'elles s'inscrivent dans la proximité. [...] Au final, les collectivités, et notamment les villes, ont une place déterminante dans le dispositif parce qu'elles sont en capacité d'identifier les besoins de leur territoire qui donnent tout leur sens aux missions. Les services déconcentrés, aussi efficaces soient-ils, n'ont pas la même capacité. Le pilotage doit donc être de plus grande proximité et s'inscrire dans une démarche de co-pilotage [avec l'État], et d'échanges d'expériences.* »

S'agissant de la valorisation des missions, les rapporteurs estiment qu'en plus du cadre général fixé par décret, la validation individuelle des missions doit être assurée dans la proximité afin qu'il n'y ait pas de validations de complaisance susceptibles d'être démenties par le corps professoral et de dénaturer ou de minimiser l'intérêt du service civique pour la formation des jeunes. Cette validation ne peut être faite que mission par mission, par une autorité d'État dédiée, et éclairée par les personnes qui ont accompagné le jeune pendant sa mission.

b) La gestion de la montée en charge du dispositif

La question de la mise en place d'un pilotage local de proximité prend tout son sens lorsqu'on l'envisage dans la perspective de la montée en charge du service civique qui doit concerner 75 000 jeunes en 2014, selon l'objectif initialement fixé.

Comment, en effet, préserver l'esprit de la loi dans le cadre d'un système centralisé où l'Agence gère avec un effectif restreint la majorité des agréments et où les services déconcentrés ne disposent pas des moyens d'accompagner quotidiennement les structures ? Les risques de dérives étant déjà réels lorsque les effectifs atteignent 10 000 volontaires, qu'advient-il lorsque ces derniers seront multipliés par sept ?

Il apparaît donc indispensable d'expérimenter des formes de gouvernance qui préservent un pilotage d'État tout en incluant les échelons déconcentrés et de proximité, et de déterminer le niveau pertinent d'intervention.

Ainsi le groupe de travail « gouvernance, partenariats et évaluation » constitué au sein du comité d'orientation stratégique (voir *supra*) a-t-il proposé de créer dans trois départements de profils différents – l'Allier, la Seine-Saint-Denis et la Martinique – des comités de pilotage local en laissant au représentant de l'État et aux services extérieurs du ministère de la jeunesse le choix du niveau d'organisation le plus approprié : l'instance régionale, si la taille de la région le permet, comme en Martinique ; l'agglomération, voire la ville pour un département comme la Seine-Saint-Denis, l'arrondissement dans un département

rural comme l'Allier, où toute la logique de vie s'organise autour de la sous-préfecture, de l'arrondissement, du concept de « pays ».

Selon l'Agence, les initiatives lancées par le comité stratégique n'ont pas rencontré d'écho au niveau local sur ces territoires pilotes. Les responsables de ces trois départements confirment qu'il n'y a pas eu d'impulsion donnée par l'Agence, faisant de ce fait ressentir que cette dernière ne croyait pas à l'utilité de cette expérimentation de gouvernance de proximité.

L'Agence accueille en effet avec réticence l'idée d'instaurer une gouvernance locale au-delà de l'échelon régional prévu par la loi, tout en reconnaissant, par ailleurs, le rôle déterminant des collectivités territoriales à la fois comme organismes d'accueil et comme partenaires du programme sur le territoire. Cette attitude est paradoxale et ne peut qu'aboutir à une « trombose » du système.

Si elle approuve le fait de déléguer l'animation et la promotion du programme aux acteurs eux-mêmes, il lui semble délicat de confier à ces derniers le pilotage proprement dit du dispositif, principalement parce que selon les textes, il relève de l'État, c'est-à-dire de l'Agence et de ses délégués territoriaux qui délivrent les agréments. Elle observe au passage, que cette compétence n'exclut pas une forme d'auto-organisation des organismes d'accueil, comme l'illustre, dans le domaine associatif, l'initiative prise par la Conférence permanente des coordinations associatives d'élaborer et de contrôler le respect d'une charte pour un service civique de qualité.

Les rapporteurs soulignent néanmoins que le rôle principal de l'Agence, qui est dotée d'effectifs limités, est avant tout d'impulser, d'animer, de contrôler plutôt que de « faire à la place de... » dans tous les cas où la gouvernance partenariale (État-organismes d'accueil) est par nature plus efficace que la centralisation.

Il convient à ce stade de rappeler que cette question de la gouvernance partenariale de proximité a été maintes fois évoquée lors de la préparation du débat parlementaire et notamment au cours des nombreuses auditions menées par les groupes politiques ou par Mme Claude Greff, rapporteure du texte au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation, accompagnée de représentants des différents groupes.

L'interlocuteur gouvernemental d'alors, M. Martin Hirsch, haut commissaire en charge de la jeunesse a toujours refusé que ce principe figure dans la loi au prétexte qu'il ne fallait pas l'alourdir de procédures contraignantes, tout en indiquant que cette forme de gouvernance proche du terrain, autour et en appui des services extérieurs de l'État, irait de soi et que les partenaires locaux s'approprieraient progressivement le dispositif.

Force est de constater qu'à de rares exceptions près – comme à Nancy et avec le conseil général de Meurthe-et-Moselle –, il n'en est rien. D'ailleurs, dans

ce cas précis, les innovations en matière de missions ont été conçues directement avec le président de l'Agence du fait des liens privilégiés qu'il entretenait avec certains élus locaux. Si l'on peut se féliciter de cette réussite, elle n'est pas généralisable dès lors que la montée en charge quantitative du service civique la rendra impossible... sauf à connaître de fortes disparités qualitatives d'un territoire à l'autre.

G. LA DIMENSION INTERNATIONALE DU SERVICE CIVIQUE : UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE ET UNE HARMONISATION TRÈS DÉLICATE

La dimension internationale du service civique s'exprime à travers l'engagement à l'étranger, qui nécessite l'adaptation d'un dispositif conçu pour s'appliquer principalement sur le territoire national, et par l'intégration au sein du dispositif de tous les volontariats internationaux (Volontariat international en administration, Volontariat international en entreprise, Volontariat de solidarité internationale), parfois au prix de difficultés d'harmonisation considérables, comme l'illustre l'exemple du VIE.

1. L'engagement à l'international

a) L'engagement à l'international : une déclinaison du service civique encore peu développée et mal définie

L'engagement de service civique à l'international est encore peu développé. À ce jour, on recense une centaine de volontaires à l'étranger : un quart d'entre eux s'inscrit dans le cadre du volontariat franco-allemand pour des missions relevant de l'environnement et du secteur social, une dizaine de volontaires participent à des missions de promotion de la francophonie en liaison avec l'Office Franco-Québécois pour la jeunesse ; l'Agence du service civique elle-même, en liaison avec la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH), a missionné une trentaine de volontaires dans les écoles d'Haïti (voir encadré ci-dessous) ; enfin une trentaine d'associations ont envoyé des volontaires à l'étranger (un tiers en Europe, deux tiers sur les autres continents), principalement dans les domaines de l'environnement et de l'action culturelle pour l'Europe, de la solidarité internationale et de l'éducation pour les autres pays.

Le service civique à Haïti

Après le séisme du 12 janvier 2010, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a souhaité que la France s'engage auprès du peuple haïtien. Au nombre des actions qu'elle a menées, et en collaboration avec la future Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti, figure l'envoi par l'Agence du service civique de cent cinquante volontaires mobilisés particulièrement dans le domaine de l'éducation.

Le programme Haïti, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée conjointement par le ministère des affaires étrangères et européennes – avec une très grande implication de l'Ambassade de France à Port-au-Prince – et l'Agence du service civique, a concerné quarante-cinq volontaires ; France Volontaires agit en qualité d'opérateur.

Dans une première phase, onze volontaires ont été envoyés dans le pays de mars à septembre 2010 dans le cadre du volet « re-scolarisation » avec le support technique de l'association des Scouts de France et le soutien pédagogique d'un inspecteur de l'éducation nationale. Dans une deuxième phase, trente-quatre volontaires ont rejoint Haïti en octobre 2010.

Parmi eux, vingt-quatre poursuivent les missions engagées, par exemple en intervenant, sous forme de binôme, dans des écoles et des instituts spécialisés, en agissant en soutien aux enseignants, et en organisant des animations socio-culturelle à visée pédagogique. Dix autres volontaires, issus de différents corps de métiers (cuisine, plomberie, ébénisterie, charpente...) devaient initialement travailler dans un chantier-école à Grand-Pré. Mais ce projet a connu des difficultés liées au manque de formateurs haïtiens auprès desquels les jeunes devaient jouer un rôle de compagnonnage dans leurs spécialités professionnelles, et à l'approvisionnement en matériaux.

Les conditions de sécurité n'étant plus réunies dans le contexte pré-électoral, six volontaires sur les trente-quatre engagés ont fait le choix de rentrer et treize ont obtenu la prolongation de leur mission jusqu'en juillet 2011.

Vingt-cinq nouveaux volontaires devaient partir à l'automne.

Source : Agence du service civique

L'engagement à l'international repose sur les mêmes principes que le service civique effectué dans le cadre national mais ces principes doivent être conciliés avec les attentes de l'organisme et du pays d'accueil à l'étranger.

De plus, son positionnement par rapport aux autres formules existantes est encore incertain. Bien qu'il s'inscrive dans le champ de la solidarité internationale, le service civique à l'international n'est pas un instrument de l'aide au développement ; il ne relève pas non plus de la dimension « expertise et compétences » qui sont la marque du Volontariat de solidarité international (VSI), mais concerne plutôt le domaine de l'échange et de la rencontre entre jeunes du nord et du sud. Il s'avère pourtant que les premières missions à l'international diffèrent peu des missions de VSI, ce qui contribue à brouiller sa visibilité ⁽¹⁾.

b) Un cadre spécifique nécessitant une adaptation du dispositif

Le cadre dans lequel se déroule l'engagement – l'étranger – est spécifique : d'une part, les jeunes représentent l'image de la France et, d'autre part, les questions relatives à l'agrément, à la formation, à l'appui aux structures et au suivi des volontaires réclament une vigilance accrue.

Or la fiabilité des organismes et des missions n'est pas garantie, malgré quelques efforts pour en renforcer l'encadrement. Ainsi le dossier d'agrément comporte-t-il une annexe particulière concernant les missions à l'international qui renseigne sur l'organisme d'accueil à l'étranger, les conditions de séjour du volontaire et d'exercice de sa mission et permet d'apprécier l'intérêt de cette dernière.

(1) Cf. audition de M. Dante Monferrer, délégué général de France Volontaires.

Il semble que l'Agence du service civique ne s'appuie pas suffisamment sur l'expertise des organismes de référence dans le domaine du volontariat et des échanges internationaux de jeunes avec lesquels elle a éventuellement signé des conventions ⁽¹⁾, comme l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), l'Agence française du programme jeunesse en action (INJEP/AFEJPA), l'Office franco-québécois pour la jeunesse, ou encore France Volontaires ⁽²⁾ dont le président, M. Jacques Godfrain, est vice-président de l'Agence du service civique.

Dans le cadre du partenariat qu'il a conclu avec l'Agence, France Volontaires, qui est également membre constitutif du GIP et siège au conseil d'administration, peut ainsi intervenir à différents stades :

- *Lors de la demande d'agrément* : son rôle est de vérifier que le partenaire étranger est crédible ; en effet, dans la majorité des cas, le volontaire est accueilli non pas dans la structure agréée, mais chez le partenaire, les associations, par exemple, ne disposant pas toujours d'antennes à l'étranger.

Comme le remarque M. Dante Monferrer, délégué général, la difficulté vient du fait que d'une part l'Agence n'a pas l'obligation de consulter France Volontaires et que d'autre part elle n'a pas connaissance de toutes les demandes de missions à l'international puisqu'elle ne traite que les demandes présentées par des structures nationales. Les dossiers gérés par les services déconcentrés ne « remontent » pas toujours jusqu'à l'Agence et ne peuvent donc pas être soumis à France Volontaires. Or, ce sont ces dossiers qui posent en général des problèmes parce qu'ils émanent de petites structures peu expérimentées et que les services eux-mêmes maîtrisent moins bien l'international que l'échelon central.

En vue de faciliter la communication entre l'Agence et les services déconcentrés, une adresse électronique dédiée (service-civique.international@service-civique.gouv.fr) a donc été mise en place. En outre, à l'occasion de la refonte de la gestion informatique des données, il est prévu de créer des champs nouveaux à renseigner concernant l'international qui permettront à l'Agence, à compter de cet automne, de compléter en temps réel son information.

- *Dans le cadre de la formation* : la démarche d'expatriation s'effectue actuellement sans formation spécifique en amont de la mission (par exemple sur l'adéquation de la mission à son environnement, la sensibilisation interculturelle, les aspects pratiques...) et sans accompagnement supplémentaire pendant son déroulement, alors que le rôle du tuteur, la qualité et le sérieux du suivi sont déterminants.

(1) L'Agence a conclu un partenariat avec l'Office franco-allemand pour la jeunesse le 23 novembre 2010 et avec France Volontaires le 25 janvier 2011.

(2) Association spécialisée dans les projets de solidarité-développement en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

C'est pourquoi, en relation avec le groupe de travail du comité d'orientation stratégique « formation civique et citoyenne, formation des tuteurs et valorisation du service civique » France Volontaires compte adapter ses référentiels de formation (élaboration des projets et formulation des missions, préparation des volontaires à leur départ pour l'étranger, formation des tuteurs) aux spécificités du service civique ; ces documents seront mis à la disposition des associations et des collectivités qui en feront la demande.

• *En appui aux organismes d'accueil et lors du suivi des volontaires :* France Volontaires peut mobiliser son réseau, via ses Espaces Volontariat, ses représentations nationales ou ses unités régionales, à condition, toutefois, d'être informé de la présence de jeunes en service civique. Alors que les organismes d'accueil sont tenus de signaler tout déplacement à l'étranger d'un de leurs volontaires, certains considèrent qu'un déplacement d'un mois ne constitue pas une mission à l'international. Un effort d'information sur le dispositif à l'international doit donc, selon M. Monferrer, être fourni par l'Agence.

c) Un coût élevé, nécessitant la mobilisation de moyens complémentaires

Au plan financier, il apparaît que le coût d'un service civique à l'étranger revient au double voire au triple de celui d'un service civique sur le territoire national (billets d'avion, déplacements sur place, logement, nourriture, mais également formation et suivi renforcés). L'effort consenti par l'État en termes d'indemnité et de couverture sociale, qui est le même que pour un service civique réalisé sur le territoire national, ne permet pas de financer complètement un engagement à l'international. Les structures organisatrices sont donc tenues de rechercher des ressources supplémentaires auprès des collectivités locales, des programmes communautaires ou de partenaires privés.

d) Le développement à l'international : une priorité pour l'Agence du service civique

Le développement des missions de service civique à l'international constitue une priorité pour l'Agence.

En dehors des contrats en cours, une cinquantaine de dossiers ont été instruits au niveau national, pour des départs pendant l'été ou au début du mois de septembre ; il en est de même au niveau régional pour une trentaine de postes.

À l'automne, outre les volontaires supplémentaires envoyés en Haïti, une cinquantaine de départs sont prévus dans le cadre franco-allemand avec le soutien de l'OFAJ, une quinzaine en liaison avec l'Office franco-québécois pour la jeunesse, une trentaine dans les écoles françaises à l'étranger dans le cadre d'une convention signée avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et une quarantaine dans le cadre de partenariats initiés par l'Agence (avec l'Afrique du Sud, la Tunisie et le Maroc) et mis en œuvre avec le concours

d'associations et de collectivités. Enfin, cent à cent cinquante dossiers seraient déposés par les structures associatives.

Selon l'Agence, s'il est difficile d'estimer précisément le nombre de volontaires susceptibles d'effectuer un service civique à l'étranger en 2011, il semble réaliste de prévoir un chiffre minimal de cinq cents volontaires pour cette première année qui constitue une année de cadrage. Ce nombre devrait augmenter au cours des années à venir, lorsque le dispositif aura trouvé son rythme de croisière, au niveau national et au niveau local, et que les négociations en cours avec des partenaires majeurs comme l'Agence française du programme jeunesse en action (concernant l'articulation entre service civique et service volontaire européen) ou encore le réseau français à l'étranger (notamment les alliances françaises) auront abouti.

C'est pourquoi la réflexion sur les particularités du dispositif à l'international, l'élaboration de procédures fiables et la détermination d'objectifs précis apparaissent-elles d'autant plus indispensables.

Un groupe de travail concernant le service civique à l'international et en Europe a été constitué au sein du comité stratégique de l'Agence du service civique. Outre la formation des volontaires avant le départ (voir *supra*), le groupe aborde les questions de l'identité du service civique à l'international, du financement des coûts supplémentaires ou de la réciprocité.

L'identité du service civique à l'international peut ainsi être envisagée comme une étape d'initiation dans un parcours d'engagement solidaire. Selon M. Dante Monferrer, « *un jeune qui s'engage à 16 ans sur un chantier de jeunesse de trois semaines, qui fera par la suite à 22-23 ans un service civique de quatre à cinq mois à l'international et de trois à quatre mois en France, et enfin un VSI de deux ans aura un parcours cohérent. Auparavant, de nombreux jeunes se trouvaient hors statut, parce qu'entre un chantier de jeunesse de trois semaines et un VSI d'un an, il n'y avait rien ; à présent il y a le service civique* ».

Le groupe de réflexion propose, par ailleurs, plusieurs pistes pour financer le coût supplémentaire de l'engagement à l'international : faire participer le jeune ; moduler l'indemnité en fonction du coût de la vie sur place ; créer des instruments nouveaux comme un fonds de mutualisation pour des missions à l'étranger alimenté par les pouvoirs publics et le secteur privé ; réaliser des programmes à financement spécifique à partir d'une approche territoriale ou thématique.

Il estime enfin que la réciprocité est l'une des conditions du brassage culturel et le garant d'un partenariat véritable, tant de la part des collectivités territoriales que des associations ; elle ne se limite pas à l'accueil alterné dans un pays puis l'autre, mais recouvre également des missions en binômes ou des formations communes. Au regard des contraintes financières et administratives (visas), le groupe de travail préconise l'élaboration de programmes expérimentaux

autour de quelques pays pilotes sur les différents continents, appuyé sur une coopération décentralisée.

2. L'inclusion du Volontariat international en entreprise dans le service civique : une harmonisation délicate

Contrairement au volontariat international en administration (VIA), le volontariat international en entreprise (VIE), qui a été créé par la même loi du 14 mars 2000, n'était pas reconnu comme service civique par la proposition de loi sénatoriale. Deux amendements identiques de Mme Claude Greff, rapporteure au fond de la proposition de loi, et de Mme Françoise Hostalier, rapporteure pour avis, adoptés par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation, ont permis de l'inclure dans le dispositif⁽¹⁾.

Selon Mme Claude Greff, cette reconnaissance semblait logique « *s'agissant de jeunes qui contribuent à la promotion de l'image et des valeurs de notre pays et qui font preuve de leur esprit de citoyenneté* ». Le VIE participe en effet à une mission d'intérêt général en concourant au développement à l'international des entreprises françaises ainsi qu'au rayonnement de la France à l'étranger.

Si l'on peut l'estimer cohérente avec l'esprit de la loi, cette forme de volontariat international est néanmoins dérogoire par rapport au régime du service civique, qui exclut les entreprises du champ d'application du dispositif.

Par ailleurs, les caractéristiques du VIE lui confèrent une originalité extrêmement marquée⁽²⁾. Dès sa création, en effet, le volontariat en entreprise a constitué un dispositif unique en son genre, rémunéré et encadré par UbiFrance.

Sa reconnaissance, par les partenaires étrangers a été essentiellement fondée sur son statut public, adossé au code du service national, comme l'indique M. Lorenzo Cornuault, directeur du VIE à UbiFrance. Son intégration au sein du service civique a eu un effet positif sur son image internationale en renforçant sa dimension citoyenne et en confirmant sa différence avec un emploi, les VIE étant parfois perçus comme des travailleurs cachés.

Mais ses spécificités rendent très délicate son harmonisation avec le service civique « classique », qu'il s'agisse de la mixité sociale, de l'agrément, des modalités d'engagement du jeune ou de sa formation.

L'exigence de mixité constitue un enjeu pour UbiFrance. Historiquement, en effet, le VIE concerne des jeunes très diplômés (de niveau bac +4, 5 ou plus), les entreprises recherchant par ce biais de futurs collaborateurs. UbiFrance

(1) Cf. article 15 de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 (article L. 122-3 du code du service national).

(2) Le volontariat international en entreprise (VIE) permet de confier à un jeune, jusqu'à 28 ans, une mission professionnelle à l'étranger pendant 6 à 24 mois, renouvelable une fois. Le financement est assuré par l'entreprise qu'il s'agisse de l'indemnité fixée par l'État et de la couverture sociale des jeunes. Le VIE est géré par UbiFrance, Agence pour le développement international des entreprises.

envisage donc d'une part d'assimiler le VIE à des formes d'apprentissage et de professionnalisation et d'autre part de l'ouvrir à des jeunes défavorisés à fort potentiel.

Dans cette perspective, elle a entamé une réflexion avec les ministères chargés du commerce extérieur, de l'enseignement supérieur, de l'apprentissage et de la formation professionnelle, afin d'élaborer des formules qui, sans être des sous-VIE, s'adresseraient aux jeunes issus de formations plus courtes ou de milieux défavorisés, et de trouver des financements.

Elle travaille parallèlement avec des associations comme « Passeport avenir » qui fournit un accompagnement par des tuteurs d'entreprises à des jeunes de milieux défavorisés mais à fort potentiel, dans des parcours de formation de haut niveau ; les entreprises prendraient ces jeunes en VIE pour leur permettre d'améliorer leur connaissance des langues étrangères.

Le brassage social peut également s'effectuer par le biais de la réciprocité, qui est réclamée par un nombre croissant de pays. Ubifrance profite des accords existant avec une douzaine de pays, comme la Russie, qui permettent de reconnaître ses VIE comme des jeunes étudiants, stagiaires ou assimilés, ou apprentis et de recevoir à due concurrence des jeunes russes. De même, elle a signé un accord avec l'Australie prévoyant un échange d'une centaine de jeunes.

UbiFrance s'appuie dans la mesure du possible sur le dispositif du visa stagiaire, créé il y a un an et demi pour faciliter l'impatriation d'étrangers en France. Elle bénéficie dans ce domaine du soutien du ministère de l'éducation nationale, mais se heurte à des problèmes de fiscalité et de couverture sociale, faute d'un texte garantissant la réciprocité dans ces domaines.

S'agissant de la procédure d'agrément et des modalités d'engagement du jeune, Ubifrance agréee toute entreprise française, après examen par une commission d'agrément qui vérifie notamment que l'entreprise peut assumer financièrement le quotidien du jeune, et que la nature de la mission est compatible avec l'intérêt de la France. Le jeune signe avec Ubifrance une lettre d'engagement qui le classe sous statut public, et dont les éléments sont repris dans le contrat que signe Ubifrance avec l'entreprise. L'indemnité versée au VIE est unique et indépendante du diplôme ; elle comprend une indemnité de base de 670 euros et une part variable fixée en fonction de la zone géographique par le ministère des affaires étrangères et européennes et la direction du budget.

La formation dispensée par Ubifrance, qui est une session d'orientation d'une demi-journée, consiste à rappeler aux jeunes leurs droits et devoirs à l'étranger. Aucune formation à la PSC1 ne leur est proposée.

À l'issue du VIE, Ubifrance délivre, en plus de l'attestation de service civique, un certificat attestant que la mission s'est déroulée sous statut public signé par délégation du ministre en charge du commerce extérieur ; un

rapport de fin de mission est également élaboré, mais il n'y a pas de descriptif de mission, comme le prévoit la loi sur le service civique, faute de modèle-type.

Ainsi, comme le constatent les deux rapporteurs, le volontariat international en entreprise a été intégré au service civique sans qu'aucun rapprochement entre les deux dispositifs ne soit effectué. De fait, Ubifrance n'a pas de contact avec l'Agence du service civique et bien que 6 726 VIE étaient en activité au 31 avril 2011 pour le compte de 1 662 entreprises, dont plus de 500 nouvelles, elle ne perçoit pas les nouveaux VIE comme des services civiques, puisqu'ils ne reçoivent aucune indemnité à ce titre et ne font pas partie des quotas du dispositif.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission procède, lors de sa séance du mardi 8 novembre 2011, à l'examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur l'application de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique (MM. Bernard Lesterlin et Jean-Philippe Maurer).

M. Michel Herbillon, président. Nous en arrivons à l'examen du rapport d'information sur l'application de la loi relative au service civique. Je rappelle que nos rapporteurs sont M. Bernard Lesterlin et M. Jean-Philippe Maurer, qui a succédé à Mme Claude Greff après son entrée au Gouvernement.

Je souligne que c'est la première fois que notre Commission exerce la compétence qu'elle tient du Règlement de contrôler l'application d'une loi qu'elle a eu à examiner.

Je voudrais remercier les rapporteurs pour leur implication dans cet exercice délicat mais nécessaire pour bien évaluer la mise en œuvre d'une législation.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur. Le rapport que Bernard Lesterlin et moi-même allons vous présenter poursuit un double objectif : d'une part, conformément à l'article 145-7 de notre Règlement, il vise à dresser un bilan de l'application réglementaire de la loi du 10 mars 2010 relative au service civique ; il tente, d'autre part, d'apprécier, après un an et demi de fonctionnement, la mise en œuvre sur le terrain d'un dispositif qui a recueilli une approbation quasi-unanime au Parlement.

Sur ce second aspect, je souhaite préciser que les auditions et tables rondes qui ont été organisées du 31 mars au 6 juillet 2011 avec différents acteurs du service civique ont été conduites par Claude Greff et Bernard Lesterlin, rapporteurs initialement désignés par notre Commission. Comme vous le savez, je remplace Claude Greff qui a été nommée secrétaire d'État à la famille en juin dernier, et je tiens à souligner que je m'associe pleinement aux observations et aux conclusions qui ont été tirées de ces entretiens.

Texte d'origine parlementaire, la loi du 10 mars 2010 vise à encourager l'engagement citoyen des jeunes en instituant un service civique qui réunit les différentes formes de volontariat existantes sous un statut homogène, plus lisible et plus simple. Principalement destiné aux jeunes de 16 à 25 ans, sous la forme d'un « engagement de service civique », le dispositif comporte un second volet, le « volontariat de service civique », qui s'adresse aux plus de 25 ans et sans limite d'âge. La loi crée par ailleurs une « Agence du service civique », structure de pilotage destinée à accompagner la montée en puissance du service civique, le dispositif devant en effet mobiliser 10 % d'une classe d'âge, soit environ 75 000 jeunes, à échéance 2014, selon l'objectif confirmé récemment par le Gouvernement.

Conformément à l'article 23 de la loi du 10 mars 2010 qui prévoyait une mise en œuvre réglementaire au plus tard le 1^{er} juillet 2010, la plupart des mesures d'application ont été prises rapidement, permettant le démarrage effectif du dispositif et l'accueil, dès le mois de juin 2010, des premiers volontaires.

Sur les dix-huit mesures appelant une application réglementaire, qui étaient prévues par l'article 8 de la loi, seize ont reçu une application à travers le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010.

Les deux derniers textes sont parus plus tardivement, en mai et en octobre 2011 : il s'agit d'arrêtés concernant, d'une part, la couverture complémentaire des personnes effectuant un service civique en outre-mer et fixant, d'autre part, le niveau de l'indemnité supplémentaire due aux volontaires effectuant leur service civique à l'étranger.

Par ailleurs, deux décrets en Conseil d'État non prévus par la loi ont été pris, l'un, en septembre 2010, sur la protection sociale de la personne volontaire, et l'autre, en décembre 2010, sur les modalités d'application du service civique dans les outre-mers. D'autres textes réglementaires ou assimilables, arrêtés ministériels pris en application des décrets, instructions, décrets de nomination, *etc.* ont été également publiés.

Il reste donc à paraître un décret non prévu par la loi, autorisant l'Agence du service civique à verser aux organismes d'accueil des subventions relatives à la formation civique et citoyenne.

S'agissant des mesures non réglementaires, la loi prévoyait la signature par l'État de deux conventions concernant la mise en œuvre du service civique dans les collectivités d'outre-mer – ce qui n'a pas encore été fait – ainsi que le dépôt de deux rapports du Gouvernement au Parlement. L'un, qui concernait la création d'un congé de service civique, devait être déposé avant le 30 juin 2010, et ne l'a pas été ; l'autre, prévu à l'article 22, concerne la mise en œuvre du service civique et sa contribution à la cohésion nationale, et doit être remis avant le 31 décembre 2011.

Au-delà de cette approche purement juridique, nous avons souhaité aborder dans notre rapport l'aspect qualitatif de l'application de la loi. En effet, le texte, qui résulte d'un compromis entre le Gouvernement et le Parlement, a laissé pendant certains points essentiels du dispositif qui n'ont pas été précisés par le décret d'application du 12 mai 2010. Il semblait de ce fait intéressant d'examiner la manière dont le service civique s'implantait sur le territoire dans ce cadre très souple, qui laissait une large place aux initiatives des principaux acteurs, associations et collectivités, sous le pilotage de l'Agence du service civique.

Si la nouvelle forme d'engagement citoyen suscite indiscutablement l'intérêt des jeunes, comme en témoignent les 12 022 contrats signés au 3 novembre 2011 depuis l'entrée en vigueur de la loi – chiffre qui tient compte des

2 571 ruptures –, les auditions ont révélé plusieurs difficultés ou dérives dans sa mise en œuvre.

Qu'ils concernent la mixité sociale, le contrôle des missions, la formation des jeunes et des tuteurs, la valorisation du service civique, la procédure d'agrément, la gouvernance du dispositif ou encore sa dimension internationale, les problèmes devront être traités rapidement compte tenu des enjeux et des espoirs qu'a suscités le service civique, et de sa montée en charge, plus lente qu'attendu lors du vote de la loi, mais néanmoins réelle.

S'agissant tout d'abord de la mixité sociale, qui constitue un objectif essentiel du service civique, il s'avère qu'à l'issue de la première année de mise en œuvre, le dispositif intéressait une population plutôt diplômée, féminine, urbaine et métropolitaine.

Si la surreprésentation des candidatures féminines – 57 % des volontaires engagés en service civique sont des jeunes filles –, est conforme à la tendance observée dans toutes les formes d'engagement citoyen, la sous-représentation des jeunes de niveau infra-baccalauréat dans les effectifs du service civique tient notamment au fait que les structures d'accueil proposent des missions relativement qualifiées qui répondent à leurs besoins plutôt qu'aux attentes de jeunes sans qualification dont l'encadrement nécessite un investissement plus lourd et donc plus coûteux. Ainsi, alors que les jeunes de niveau infra-bac représentent 36 % de l'ensemble des jeunes, ils ne constituaient que 23 % des jeunes engagés en service civique.

Certaines structures d'accueil tentent néanmoins de corriger la tendance, par exemple en ne mettant en place que des missions par équipes assurant un brassage social. Pour sa part, l'Agence du service civique a décidé de donner en 2011 la priorité à l'accueil de jeunes sans qualification, issus des quartiers sensibles ou handicapés, afin que la représentation de ces publics dans le service civique corresponde à leur proportion dans la population.

S'agissant de l'implantation du dispositif dans les territoires, le manque de moyens des petites communes rurales – en personnels et en compétences – entrave sa progression, de même que les problèmes liés à mobilité, les frais de transport constituant clairement un frein à la présence de jeunes en service civique en dehors des agglomérations. Plusieurs solutions sont donc envisagées, comme le portage par une collectivité intermédiaire à l'instar de ce qui se pratique dans le cadre de la coopération décentralisée, ou l'offre de facilités de transport aux jeunes engagés, que proposent certaines régions dans le cadre de leurs politiques de la jeunesse.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur. Nous allons essayer de faire cet exercice à deux voix assez rapidement pour permettre à nos collègues, qui connaissent bien le dispositif pour le vivre chez eux, de poser des questions. Je souhaiterais souligner l'excellent esprit dans lequel nous avons travaillé, d'abord avec Claude Greff, puis

avec Jean-Philippe Maurer. Dans cet exercice d'évaluation qui n'était pas simple, nous avons essayé de ne pas être complaisants, sans être systématiquement critiques.

Je compléterai les propos de mon collègue sur la mixité sociale par quelques mots sur l'outre-mer, pour lequel le service civique semble particulièrement bien adapté, compte tenu de la jeunesse de la population et du taux de chômage des 16-24 ans, supérieur à 50 %, dans l'ensemble des DOM. L'implantation du dispositif a démarré très vite en Guadeloupe et en Martinique, avec la crise de la dengue, à laquelle il a fallu répondre en appui de la préfecture, de l'Agence régionale de santé et des communes, et ce début a été assez exemplaire. Cela a été aussi le cas à la Réunion, où la gouvernance de proximité avec les collectivités locales et les associations a été un modèle de réussite. Mais pour les collectivités et dans plusieurs territoires, comme Mayotte qui est devenu récemment un département, il est dommage qu'il ait fallu attendre si longtemps pour que le décret d'application paraisse et permette, en s'appuyant sur des associations sérieuses, de faire bénéficier du dispositif les jeunes Mahorais, dont on connaît la situation difficile.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur. Comme je l'indiquais précédemment, le contrôle des missions est important puisque la loi dispose que le service civique ne peut se substituer à un emploi ; il convient, par ailleurs de s'assurer que les missions concernent des projets nouveaux, définis conjointement par la structure d'accueil et le jeune engagé.

Il ressort des auditions que ces principes ne sont pas toujours respectés, malgré la rédaction par l'Agence du service civique d'un référentiel des missions à l'usage des structures d'accueil. En pratique, les missions servent souvent de cadre à des projets qui ne sont pas vraiment déterminés ou encore concrétisés sur le terrain lors de la demande d'agrément ; de ce fait, leur contenu est parfois très flou et les risques de dérapage sur le terrain sont alors bien réels, y compris de la part de grands réseaux associatifs porteurs du dispositif ; si le principal écueil est la substitution à l'emploi, la tendance à recycler en service civique les missions antérieures, développées notamment dans le cadre du service civil volontaire, est également fréquente.

Jusqu'à présent, le contrôle de l'Agence ne s'exerçait, faute d'effectifs, qu'à l'occasion de la validation des missions et de la délivrance de l'agrément aux organismes d'accueil. L'Agence a décidé en mai 2011 de mettre en place un programme de contrôle organisé en deux volets – national et régional –, portant à la fois sur la qualité des missions et sur leur conformité par rapport aux agréments délivrés, et de s'appuyer, pour ce faire, sur les services déconcentrés de l'État. Précisons que ce contrôle ne concernera que les missions agréées au plan national, aucune procédure de contrôle n'étant envisagée pour l'instant pour les missions agréées au plan local.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur. La formation civique et citoyenne et le tutorat donnent au service civique tout son sens. C'est d'ailleurs cet apport d'éducation à la citoyenneté qui fait la différence entre la loi de 2006 relative au

service civil volontaire et la loi du 10 mars 2010. Or, sur ce point, nous ne pouvons que constater l'échec du dispositif. Je pense qu'il y a eu un malentendu sur qui devait s'occuper de quoi.

Le législateur avait voulu que les organismes d'accueil se sentent responsables de cette formation, quitte à être aidés à la dispenser. Puis il y a eu des pressions pour que des organismes expérimentés et relativement spécialisés en la matière s'en occupent en lieu et place des organismes « de base ». Et cela a conduit l'Agence du service civique à prendre plusieurs initiatives qui se sont heurtées à un obstacle juridique, puisqu'il fallait une procédure d'appel d'offre ; et en tout état de cause, tout ceci ne correspondait plus à l'esprit de la loi. Après une expertise de l'administration, nous en sommes revenus en théorie à ce qui avait été décidé lors des débats parlementaires, c'est-à-dire la responsabilité des organismes d'accueil, qui est gage d'innovation et de proximité avec le terrain en matière de formation civique et citoyenne. Il ne s'agit pas en effet d'éducation civique, mais d'une découverte de la vie citoyenne à travers des visites de collectivités territoriales, d'institutions étatiques... et pour cela, les initiatives doivent venir de la base.

Pour ce faire, il faut un décret qui autorise l'Agence à subventionner les organismes d'accueil. Ce décret, nous le demandons depuis plus d'un an. Selon Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État à la jeunesse, que j'ai interrogée lors de la commission élargie du 27 octobre dernier sur les crédits pour 2012 de la jeunesse et de la vie associative, la parution était imminente, mais, à ma connaissance, le texte n'est toujours pas sorti, ce qui bloque le dispositif. Le résultat est qu'un grand nombre de recrues ont terminé leur service civique sans avoir été formées, ce qui est extrêmement regrettable.

Le tutorat est aussi essentiel. Chaque jeune a un tuteur, mais le tutorat ne peut être efficace que si les tuteurs sont formés, ou qu'ils aient au moins l'occasion d'échanger sur leurs expériences. Et malgré les propositions que nous avons faites, nous n'avons pas senti de la part de l'Agence une réelle volonté de mettre en œuvre une formation des tuteurs.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur. Les mois accomplis doivent être valorisés. Ils constituent en effet une étape importante pour les jeunes dans la poursuite de leur parcours de vie, que ce soit au plan éducatif, de formation ou professionnel ; ils représentent également un enjeu fondamental dans la mesure où, en 2010, 42 % des engagés étaient des demandeurs d'emploi.

Le service civique doit être valorisé auprès des établissements d'enseignement supérieur. Le décret, pris tardivement, à la fin du mois d'août 2011, incite chaque université, désormais autonome, à attribuer des crédits du système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) selon des modalités déterminées par son conseil d'administration.

Quant à la valorisation du dispositif auprès des employeurs, elle se limite pour l'instant à l'élaboration de conventions entre le secrétariat d'État chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'Agence et les entreprises du CAC 40. Nous portons un regard interrogateur sur plusieurs d'entre elles, en espérant qu'elles ne s'apparentent pas à des opérations de marketing ou de promotion prenant appui sur les jeunes, mais qu'elles mèneront à une reconnaissance du parcours accompli par chaque volontaire.

Un autre mode de valorisation du service civique est exploré par le président de l'Agence, en dehors de tout cadre légal et sans consultation préalable du comité d'orientation stratégique. Il s'agit de la création d'un Institut du service civique, financé uniquement sur fonds privés et accessible aux jeunes les plus prometteurs ; seuls 1 % des jeunes en service civique seraient concernés.

Il est donc important de consulter le comité d'orientation stratégique sur la pertinence de cette initiative et faire en sorte que l'Agence travaille de manière plus large à la valorisation du dispositif qui doit intéresser 10 % d'une tranche d'âge.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur. Le moins que l'on puisse dire est que ce projet par trop élitiste ne fait pas consensus. Il fait néanmoins partie des orientations stratégiques de l'Agence, et il n'est pas inutile que la représentation nationale, à travers notre Commission, puisse donner son point de vue.

Nous avons relevé un autre problème de fond, qui concerne la procédure d'agrément. L'agrément des organismes d'accueil fixe aussi le nombre de postes dont dispose l'organisme d'accueil ; il est délivré par l'Agence lorsque l'organisme exerce une activité nationale ; par les délégués territoriaux de l'Agence – les préfets de région – dans les autres cas.

Il y a là un problème systémique de gouvernance, dans la mesure où l'agrément donné aux structures, qui engage l'argent de l'État, sert aussi à valider les missions elles-mêmes et concerne donc deux durées différentes : deux ans pour l'organisme, environ neuf mois pour les missions. Cela conduit à des embouteillages dans la mesure où des agréments sont donnés à des organismes qui, ne pouvant parfois pas les honorer tout de suite, « bloquent » des postes, ce qui explique en partie que la montée en charge du dispositif n'ait pas été aussi rapide que prévu.

Il faut donc réfléchir à la manière de dissocier l'agrément de l'organisme de la validation qualitative des missions destinée à s'assurer que ces dernières correspondent à l'esprit de la loi.

S'agissant de la gouvernance, nous nous devons de rappeler que le Gouvernement, alors représenté par le haut commissaire à la jeunesse, M. Martin Hirsch, s'était engagé, en marge des débats parlementaires, à associer le comité stratégique à l'accompagnement réglementaire de la loi du 10 mars 2010. Force est de constater que cela n'a pas été le cas concernant le contenu de l'application

réglementaire, même si cette dernière est intervenue rapidement, et qu'un certain nombre de dispositions du décret de mai 2010 ne correspondent pas complètement à notre conception de l'esprit de la loi.

L'Agence a incontestablement une vision technocratique et centralisatrice d'un dispositif qui, par nature, doit se situer dans la proximité. C'est la raison pour laquelle nous avons suggéré de réfléchir, au-delà des délégations, prévues par les textes, aux préfets de région, à une structuration de la gouvernance partenariale de proximité, pilotée par l'État, qui permette aux collectivités locales et aux associations qui accueillent des jeunes de se réunir et d'échanger et éventuellement de donner un avis éclairé sur la pertinence et la validité des missions proposées par rapport à l'esprit de la loi.

Mon collègue a parlé du contrôle. Je pense qu'un bon contrôle est un contrôle en amont, qui est aussi du conseil et qui permet à des organismes de rectifier éventuellement le contenu de telle ou telle mission, afin qu'il soit au plus près de l'esprit de la loi.

Ce pilotage de proximité a été étudié et suggéré à l'Agence, mais n'a pas fait l'objet, c'est le moins que l'on puisse dire, d'une impulsion volontariste de sa part. Nous en restons donc à quelques expérimentations locales qui ne sauraient constituer un réseau de pilotage de proximité. Or ce dernier est absolument nécessaire avec la montée en charge du dispositif, compte tenu des effectifs réduits de l'Agence – une vingtaine d'agents. La multiplication par sept des missions et des jeunes impose qu'il y ait un relais dans la proximité du terrain, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur. Je ferai enfin quelques observations sur la dimension internationale du service civique

Si le service civique intègre tous les volontariats internationaux – volontariat international en administration, volontariat international en entreprise, volontariat de solidarité internationale –, il est davantage conçu comme un dispositif qui s'exerce dans le cadre national, et il y a peu de structures qui soient en capacité d'accueillir sur place, dans de bonnes conditions, les jeunes qui s'engagent.

C'est pourquoi nous préconisons que l'Agence s'appuie davantage sur l'expertise d'organismes de référence avec lesquels elle a signé des conventions, comme, par exemple, l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), l'Agence française du programme jeunesse en action (INJEP/AFEJPA), l'Office franco-québécois pour la jeunesse ou encore l'association France Volontaires, structure très présente.

Il faut également indiquer qu'au plan financier, le service civique à l'étranger a un coût beaucoup plus important, du fait des frais de déplacements plus élevés et une logistique plus conséquente. Cela implique que les structures organisatrices cherchent des ressources supplémentaires et puissent bien encadrer

les jeunes qui sont accueillis. Il est donc essentiel qu'elles prennent le temps de réfléchir à la détermination d'objectifs précis pour eux et à l'élaboration de procédures fiables au sein du groupe dans lequel ils doivent s'insérer. C'est la raison pour laquelle, je crois, ce volet du service civique est encore assez peu développé puisqu'il ne concerne qu'une centaine de jeunes.

M. Michel Herbillon, président. Je pense être l'interprète de l'ensemble des commissaires en remerciant les deux rapporteurs pour leur travail très intéressant, inédit pour notre Commission, d'évaluation d'une loi que nous avons examinée en 2010. Ils ont ainsi pu rendre compte à la fois des succès et des difficultés rencontrés. J'ai en particulier pris note de l'absence de parution d'un décret sur la formation civique et citoyenne, de problèmes en matière de procédure d'agrément, du caractère peut-être trop élitiste de l'Institut du service civique et de la nécessité d'un pilotage de proximité du dispositif. Les préconisations émises m'ont paru extrêmement intéressantes.

M. Xavier Breton. Je tiens moi aussi à féliciter les rapporteurs pour la qualité de leur travail qui montre tout l'intérêt d'un contrôle parlementaire de l'application des lois. Ce « temps d'arrêt » et d'évaluation me paraît très utile.

J'ai bien noté que des difficultés ont été observées en matière d'information des jeunes et de promotion du service civique. Il me semble que la journée « défense et citoyenneté » pourrait constituer, à cet égard, une opportunité pour mieux faire connaître le dispositif, dans un cadre qui permet la rencontre de jeunes d'une même classe d'âge et qui promeut la citoyenneté. Utilise-t-on suffisamment cet outil pour informer les jeunes ? J'ai pu constater, lors d'un colloque organisé par le ministère de la défense et des anciens combattants, son utilité pour sensibiliser les jeunes à la problématique de l'illettrisme.

M. Régis Juanico. Permettez-moi de remercier, à mon tour, les deux rapporteurs pour la qualité de leur travail d'évaluation dans lequel j'ai d'ailleurs pu retrouver nombre de positions que nous avons défendues lors du débat sur la proposition de loi relative au service civique. Cela montre tout l'intérêt de mener un travail de suivi des lois que nous avons votées.

Je rejoins M. Bernard Lesterlin sur la nécessité d'une implication locale plus forte en matière de pilotage du dispositif, qui doit associer davantage les élus locaux et le monde associatif.

Je constate que l'information délivrée sur le service civique est aujourd'hui insuffisante, même s'il a beaucoup été recouru à internet. La campagne de communication dont le service civique devait faire l'objet a été absorbée par la campagne menée sur la réforme des retraites qui nécessitait sans doute une certaine pédagogie... Mais il paraît nécessaire aujourd'hui d'orienter la communication sur le service civique davantage vers le grand public et de manière plus régulière.

Lors de l'adoption de la loi relative au service civique, l'objectif de M. Martin Hirsch était d'atteindre 75 000 volontaires du service civique en 2014. Nous n'en comptons que 10 000 en 2011. Nous aurons donc du mal à assurer la montée en charge initialement prévue pour le dispositif – 25 000 volontaires en 2011 et 40 000 en 2012 –, mais il nous faut malgré tout agir en ce sens. Il est en effet indispensable de toucher davantage de jeunes pour accroître le brassage social et il convient de développer rapidement le dispositif pour disposer d'un véritable effet de levier au profit du monde associatif. Je rappelle, à titre de comparaison, que l'Allemagne compte 100 000 jeunes accomplissant un service civique.

S'agissant plus précisément de l'objectif de mixité sociale, on observe un problème de sous-représentation des jeunes n'ayant pas atteint le niveau du baccalauréat : ils ne sont que 23 % des volontaires, alors qu'ils représentent 36 % de leur classe d'âge. Le même constat s'impose concernant les jeunes issus du monde rural ou handicapés. Il convient donc de créer des outils permettant de corriger ce biais ; cela passe peut-être par un cahier des charges plus contraignant pour les associations et par un accompagnement plus soutenu, ce qui est nécessairement plus coûteux. Cela étant, des mesures non coûteuses peuvent également être prises, comme privilégier le partage et l'échange d'expériences non seulement lors de la formation mais aussi pendant l'accomplissement du service civique ; c'est la démarche poursuivie, par exemple, par l'association Unis-Cité.

Je terminerai en abordant la question de la formation et du tutorat des jeunes. Comme cela a été souligné, le décret d'application n'est pas encore paru et l'on manque d'un référentiel. En outre, les petites structures associatives ne disposent pas forcément des moyens adéquats pour assurer la formation des volontaires qu'elles accueillent. Il convient donc de réfléchir à un dispositif d'aide financière, et pas seulement à l'attention des grands réseaux associatifs qui peuvent mutualiser cette formation. À cette question est liée celle de la formation des tuteurs ; la suggestion de recourir à un centre de formation, émise par M. Bernard Lesterlin, me semble intéressante et j'observe que ce débat rejoint celui que nous avons eu précédemment sur le budget dédié à la jeunesse et à la vie associative : il est nécessaire de disposer de moyens supplémentaires pour aider les têtes de réseau associatives à assurer la formation civique et citoyenne dans de bonnes conditions.

Mme Marie-Hélène Amiable. Je me réjouis de la qualité du rapport qui nous a été présenté, mais mes propos vont sans doute diverger de ceux tenus par les précédents orateurs. Je rappelle que, seul, le groupe GDR avait voté contre la proposition de loi relative au service civique ; le rapport que nous venons d'entendre confirme que nous avons alors raison. Le service civique est un dispositif précaire de plus pour notre jeunesse. J'en veux pour preuve qu'il est principalement utilisé par de jeunes diplômés, peu payés et pas formés, comme nous le craignons lorsque nous dénonçons l'absence de garde-fou en la matière, la proposition de loi ayant été adoptée dans la précipitation. Nous aurions effectivement plutôt dû nous orienter vers un service civique obligatoire, tel le

service civil pratiqué en Norvège où 10 % des habitants ont consacré au moins une année de leur vie, entre dix-huit et vingt-cinq ans, à un engagement artistique, sportif, social ou international. Nous aurions dû nous inspirer de tels exemples étrangers.

J'en viens à quelques questions. Vous avez dressé le constat d'une insuffisante mixité sociale. Cela vaut-il pour l'ensemble du territoire national, ou bien observe-t-on des disparités régionales en la matière, liées notamment à l'action particulière qu'auraient menée certains préfets ?

Vous avez évoqué la substitution du service civique à l'emploi salarié : disposez-vous de données chiffrées sur cette question, au-delà du constat d'une « tendance » ?

Enfin, le service civique est ouvert aux jeunes mineurs de seize à dix-huit ans, ce que le groupe GDR avait vivement critiqué. Pourriez-vous nous préciser le nombre de mineurs accomplissant un service civique, leurs diplômes éventuels et si leur formation bénéficie d'un appui spécifique ?

M. Michel Herbillon, président. Permettez-moi une boutade, Madame Amiable : si vous voyez dans le rapport de MM. Lesterlin et Maurer la justification *a posteriori* de votre opposition à la proposition de loi relative au service civique, vous auriez été privée de ce rapport d'évaluation si nous n'avions pas adopté la proposition en question...

M. Jean-Pierre Giran. Je tiens tout d'abord à souligner combien le service civique résulte d'une idée remarquable et je remercie nos deux rapporteurs de chercher à la faire prospérer.

Je me permettrai de vous faire part de mon expérience personnelle. Je préside l'établissement public Parcs nationaux de France qui a conclu une convention avec l'Agence du service civique. Celle-ci prévoit que tous les parcs nationaux peuvent accueillir des jeunes dans le cadre d'un service civique. Cette démarche offre un réel intérêt car elle permet à des jeunes de sortir des agglomérations et en particulier de leurs quartiers urbains défavorisés pour travailler dans des espaces naturels remarquables et exceptionnels où ils côtoient l'excellence. Un partenariat a en outre été conclu avec la GMF qui accorde un complément de financement pour permettre le déplacement et le logement de ces jeunes volontaires. Cette action est également menée en outre-mer, en Guadeloupe, Guyane et à La Réunion.

Les parcs nationaux accueillent ainsi des jeunes en leur faisant partager le sens de l'intérêt général, tout en évitant de recourir à des subventions pour assurer leur formation civique et citoyenne. Il me semble d'ailleurs un peu paradoxal de subventionner l'accueil de jeunes par des structures ne poursuivant pas un but d'intérêt général ; peut-être ne faudrait-il pas, en premier lieu, confier de volontaires à ces structures. Cela mérite réflexion.

Le risque de substitution ou de confusion entre service civique et emploi salarié a été évoqué. Je pense qu'il ne faut pas, de ce point de vue, être trop exigeant : le service civique permet d'inscrire un public défavorisé dans une trajectoire le menant à terme vers l'emploi, par un glissement naturel et même souhaitable. Il est pour le moins délicat d'accueillir un jeune pendant six mois sans proposer de suite à cette expérience. La confusion me paraît donc plutôt positive : le service civique permet aux plus défavorisés de découvrir ce que sont une organisation et l'intégration dans une structure pour y acquérir une formation et, à terme, y être éventuellement employés.

J'estime que le service civique est une idée excellente, qui pâtit malheureusement d'une information insuffisante. Il convient donc de mieux le promouvoir, notamment dans les cités, sachant qu'il n'a pas, ensuite, à être mis en œuvre « au pied des immeubles ».

M. Pascal Deguilhem. Je rejoins les propos tenus par Jean-Pierre Giran. J'ai moi aussi prolongé mon travail de parlementaire en m'impliquant dans la mise en œuvre du service civique dans mon département. Je confirme l'infime connaissance qu'ont les jeunes de ce dispositif alors qu'il a été créé il y a maintenant dix-huit mois. Le message a incontestablement été mal relayé et il est nécessaire d'insister sur ce point si l'on souhaite atteindre l'objectif de 75 000 volontaires.

J'observe par ailleurs que les départements ruraux rencontrent davantage de difficultés que les autres dans la mise en œuvre du service civique. Cela résulte d'un manque de portage et de visibilité des structures pouvant porter les projets, d'autant que les rares moyens des services déconcentrés de l'État sont insuffisants pour accompagner le dispositif.

Je pensais, naïvement sans doute, que la mise en œuvre du service civique ne pouvait passer que par des conventions conclues avec des personnes morales de droit public. Je constate que dans mon département, ont été créées des missions de service civique auprès du groupement départemental de gendarmerie et d'un commissariat de police. Cela pose évidemment question en termes de risque de substitution d'un volontaire à un agent public. Ce point a-t-il été évoqué lors des auditions qu'ont menées les deux rapporteurs ?

Enfin, le décret consacrant la valorisation du service civique dans les cursus des établissements d'enseignement supérieur a enfin été publié mais je crains que les universités ne disposent pas des crédits ECTS nécessaires ; c'est ce que je constate sur le terrain. La disponibilité de ces crédits mériterait donc d'être vérifiée auprès des établissements d'enseignement supérieur.

M. Alain Marc. Mes propos rejoignent ceux de Pascal Deguilhem. Ce rapport, excellent, envisage d'un point de vue national une année d'application du service civique. Mais son évaluation au niveau départemental et des services déconcentrés de l'État, comme dans l'Aveyron, par exemple, interroge. Je ne

dispose d'aucune information locale sur ce point. Il me semblerait normal que les services déconcentrés de l'État ou d'autres responsables du service civique fournissent ces données, officiellement voire de façon informelle. Les associations, notamment en milieu rural, doivent également être informées de ce dont elles peuvent bénéficier.

Si la durée du service civique est beaucoup plus brève que celle des emplois jeunes, il n'en demeure pas moins qu'il convient d'éviter ce qui se produisait alors : que des jeunes s'installent durablement dans ces emplois sans se soucier de leur sortie. Ils doivent donc également pouvoir bénéficier d'une réelle formation dans ce domaine.

Mme Monique Boulestin. Mes questions concerneront nos deux rapporteurs, mais la première s'adresse plus particulièrement à Bernard Lesterlin, dont le groupe de travail « gouvernance, partenariats et évaluation », au sein du comité d'orientation stratégique de l'Agence du service civique, a été tenu à l'écart lors des discussions avec les différents partenaires concernés, comme il est remarqué dans le rapport. Peut-il nous éclairer sur ce qu'il entend par, je le cite : « il importe de déterminer précisément les missions que ne peuvent pas remplir des agents publics et qui peuvent être confiées aux jeunes engagés » ?

Ma deuxième question, à nos deux rapporteurs cette fois, porte sur l'engagement à l'international. Quelles sont les modalités d'organisation du service civique dans ce cadre, et notamment à Haïti ? Qu'en est-il de l'envoi des vingt-cinq volontaires prévu cet automne, comme vous le notez dans le rapport, dans le cadre du projet initialement prévu autour du chantier-école à Grand-Pré ? Enfin, comme mes collègues, je souscris parfaitement à l'idée d'une vraie campagne d'information en direction des jeunes, aussi bien en milieu rural que dans les quartiers urbains. Les jeunes ne demandent en effet qu'à être insérés et à participer à la vie associative et civique de leur pays.

Mme Martine Faure. Je voudrais remercier nos rapporteurs de la sincérité de leur rapport. Vous l'avez rappelé, nous avons voté cette loi à la quasi-unanimité et nous nous réjouissons de sa mise en place. Pourtant, force est de constater que les difficultés sont là. Je voudrais insister sur deux points, qui sont liés : l'implantation du service civique, difficile, dans les territoires ruraux, comme l'ont souligné nos collègues Pascal Deguilhem et Alain Marc, et l'insuffisante concertation.

Dans ces conditions, quels sont les leviers qu'il faudrait activer ou les verrous qu'il faudrait faire sauter pour que l'information sur le service civique soit entendue du plus grand nombre ?

Mme Marie-Odile Bouillé. La valorisation du cursus du service civique dans les établissements d'enseignement supérieur était, et est toujours, très attendue. Un décret sur ce point a enfin été pris cet été. En revanche, savez-vous

où en est la mise en place dans les universités des mécanismes permettant la prise en compte de cette reconnaissance ?

M. Patrick Lebreton. J'apprécie que les rapporteurs traitent du développement du service civique en outre-mer, et remarquent qu'il y a à cet égard des occasions manquées. Dans mon département, on vient d'être informé que le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans dépasse 60 %. Voilà qui éclaire notre inquiétude aujourd'hui. L'île de La Réunion a bénéficié de l'inscription par l'UNESCO de ses « Pitons, cirques et remparts » comme bien naturel dans le patrimoine mondial de l'humanité, mais ces richesses naturelles viennent d'être mises à mal, puisque 3 000 hectares ont été brûlés, dans les Hauts de l'Ouest et le Maïdo, notamment. Et la médiatisation de cet événement a sans doute permis que l'incendie n'atteigne pas aujourd'hui 5 000 hectares... Quoi qu'il en soit, il faudra replanter la forêt, les terres brûlées existant déjà du côté du volcan ! Alors que la région, le département et les associations se mobilisent pour trouver une solution permettant de replanter et la reforestation, ne serait-il pas opportun d'y voir un véritable chantier pour le service civique, comme le soulignait précédemment notre éminent collègue sur les interventions dans les parcs nationaux ? Nous disposons, nous aussi, d'un parc national, qui est jeune mais pourrait être un chantier d'excellence pour le service civique et la reforestation des Hauts de La Réunion. Cette proposition a besoin d'être relayée et, hors clientélisme, de permettre une montée en puissance du service civique au service de La Réunion et de ses valeurs.

M. Michel Herbillon, président. Cette proposition me semble en effet intéressante.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur. M. Xavier Breton nous a interrogés sur la Journée défense et citoyenneté (JDC). J'y attache personnellement beaucoup d'importance et j'ai demandé au général commandant la direction du service national (DSN) de nous présenter la modification de la pédagogie qui a conduit de la Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) à la JDC. Cette présentation n'a pas encore eu lieu mais, comme nous le voulions, l'évolution semble favorable et permet l'information des jeunes souhaitée par beaucoup d'entre vous sur l'existence même du dispositif du service civique. La JDC concerne les jeunes filles et garçons de 17 ans et intervient donc au bon moment, mais je ne dispose pas encore du détail de l'information fournie et figurant dans les modules pédagogiques de la DSN.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur. L'appropriation de l'information sur le service civique concerne beaucoup d'acteurs. Les jeunes connaissent des passages obligés dans un certain nombre d'endroits, notamment la Journée défense et citoyenneté donc, mais également les Centres d'information et d'orientation (CIO) où ils doivent, là aussi, pouvoir disposer d'informations sur le dispositif. Un certain nombre de jeunes, au collège, au lycée ou à l'université peuvent connaître des moments de doute et d'incertitude. Il est alors important qu'ils soient informés, plutôt que d'énigmes offres de formation mal adaptées, des

possibilités offertes par le service civique, temps de respiration, de vie, de formation également, de dépaysement et de mise en situation. Les témoignages de jeunes ayant utilisé le service civique pour se relancer sont convaincants pour encourager de nouvelles structures et associations, mais aussi leurs pairs, de s'engager dans un dispositif profitable.

À sa mise en place, l'Agence du service civique employait de gros moyens de communication, un site internet, des publicités payantes dans un certain nombre de médias, parmi lesquels, je crois, un journal économique, peu adaptés aux premiers destinataires des messages, les jeunes. Ce foisonnement initial assez inefficace doit céder la place à l'approche de proximité qui est nécessaire pour atteindre tous les jeunes au-delà de ceux, bien informés, qui ont été les premiers bénéficiaires du service civique. Cette irrigation de proximité est le principal enjeu, elle doit s'appuyer sur des acteurs locaux, eux-mêmes bien informés, et en mesure de s'intéresser à chaque cas individuel, dans les quartiers comme dans les communes rurales. Il faut donc disposer d'un outil de communication pertinent, convaincant et simple, s'adossant au témoignage irremplaçable des engagés sur leur parcours.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur. M. Régis Juanico a évoqué de nombreux sujets, qui me semblent autant d'encouragements pour le dispositif, tout en soulevant quelques carences. S'agissant du pilotage, comme nous avons essayé de le montrer, une refonte de la gouvernance du dispositif est nécessaire. L'Agence du service civique repose sur 19 ou 20 agents publics, de différents statuts, qui gèrent près de 15 000 jeunes et autant de missions et d'organismes, sachant cependant que de grands opérateurs comme Unis-Cité et la Ligue de l'enseignement en gèrent plusieurs milliers. Or, on ne parviendra pas à une véritable information des jeunes et à une montée en puissance du dispositif prenant en compte les disparités territoriales et la mixité sociale si l'ensemble reste géré depuis Paris. Nous n'avons pas prévu dans la loi un pilotage de proximité, et Martin Hirsch n'y était pas favorable au nom du Gouvernement, mais la question est maintenant posée. L'encouragement du Parlement sur la réforme de la gouvernance future du service civique, dans le cadre de son évolution de 15 000 à 75 000 jeunes engagés, doit porter sur la réappropriation du dispositif par les acteurs locaux, élus, associations, principaux de collège, directeurs de mission locale, responsables de parcs naturels, de l'Office national de forêts, en coordination avec l'État qui ne doit pas être court-circuité et pouvoir continuer de contrôler ses dépenses. Une initiative dans ce sens à La Réunion serait excellente. Les questions et les recommandations que nous soulevons dans le rapport, en termes de gouvernance et d'information, ne peuvent avoir de réponses satisfaisantes que si elles cessent de dépendre d'une gestion centrée sur Paris ou sur vingt préfets de région qui sont confrontés à d'autres questions comme l'application sur le terrain de la révision générale des politiques publiques (RGPP). On ne peut pas s'appuyer uniquement sur l'administration : tous les partenaires doivent pouvoir être impliqués dans l'animation du dispositif du service civique. Plus que le coût, intervient ici une volonté politique forte et la formation des fonctionnaires dont le corps préfectoral, sous-préfets et directeurs

de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des départements pour ainsi disposer d'échanges d'expériences.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur. Je partage l'analyse de M. Régis Juanico : le tutorat est effectivement un enjeu crucial. Il ne suffit pas simplement de « plonger » un jeune dans une structure pendant neuf mois, encore faut-il que soit établi un lien entre celui-ci et son tuteur. Cela reste à construire. Les résultats sont pour l'instant décevants et l'absence de tutorat peut conduire à une perte du sens de la mission. Il convient de rappeler que derrière la mission existent une structure, un référent et la force d'un groupe : c'est la clef d'une expérience réussie.

Mme Marie-Hélène Amiable s'est interrogée sur les résultats du service civique en termes de mixité sociale. Les régions ont plus ou moins bien mis en œuvre le dispositif. Cela s'est révélé plus facile lorsque des réseaux associatifs actifs existaient déjà, comme Unis-Cité, déjà bien implantée et qui sait détecter les jeunes désireux de s'engager. D'une manière générale, il est préférable que les jeunes parlent entre eux du dispositif plutôt que leur soit délivrée une information de manière unilatérale. Il est vrai aussi que de telles structures sont davantage implantées dans les territoires urbains, notamment ceux couverts par un contrat urbain de cohésion sociale.

Concernant la substitution du service civique à l'emploi salarié, que les choses soient claires : cette pratique est strictement interdite ! Cela étant, des jeunes peuvent avoir le sentiment que les missions qu'ils accomplissent dans le cadre de leur service civique ne sont guère différentes des tâches assumées par les salariés de la structure d'accueil et qu'ils servent d'appoint. Il nous a semblé juste de traduire ce sentiment.

Par ailleurs, Madame Amiable, je ne dispose pas de données chiffrées précises quant au nombre de mineurs accomplissant un service civique.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur. Nous ne disposons pas du recul nécessaire sur ce dernier point. Les cas de mineurs exécutant un service civique sont rares, ce qui ne signifie pas un échec du dispositif car celui-ci n'a pas encore atteint son « régime de croisière ». Je rappelle que nous avons d'ailleurs prévu, dans la loi du 10 mars 2010 relative au service civique, des dispositions particulières pour ces mineurs en matière de familles d'accueil, de tutorat renforcé ou de durée du travail.

M. Pascal Deguilhem s'est inquiété des risques de substitution de volontaires à des agents publics. Cela pose en effet un réel problème de légalité. Le principe est le suivant : un jeune accomplissant un service civique n'est pas placé sous l'autorité de l'organisme qui l'accueille. Cela paraît évidemment très délicat lorsque le jeune accomplit son service civique auprès d'un service de gendarmerie ou de police... J'ai d'ailleurs interrogé le ministre de l'intérieur sur cette initiative intéressante sur le fond mais qui me paraît être à la limite de la

légalité : le service civique ne peut, en effet, se substituer à un emploi public. C'est un engagement citoyen.

Je me réjouis des propos tenus par M. Jean-Pierre Giran. Je confirme que le groupe de travail du comité stratégique que je présidais a été tenu à l'écart de l'élaboration des conventions signées avec les différents partenaires. Je constate toutefois, avec satisfaction, que la convention conclue avec Parcs nationaux de France est de qualité et je m'en félicite.

Je partage également l'analyse selon laquelle la mobilité géographique des volontaires présente un réel intérêt. Il convient de poursuivre en ce sens, ce qui suppose de créer des conditions favorables en termes de prise en charge des déplacements ou d'hébergement des volontaires. Ayant moi-même été administrateur de parc national, je sais qu'il existe des possibilités matérielles, grâce au soutien de collectivités territoriales, des parcs nationaux ou encore de l'Office national des forêts, pour promouvoir une mobilité géographique allant de pair avec le brassage social et la découverte.

M. Jean-Philippe Maurer, rapporteur. Madame Boulestin, vous m'avez interrogé sur le chantier-école de Grand-Pré en Haïti, sur lequel je ne dispose pas d'information particulière. J'attire néanmoins l'attention sur le caractère exceptionnel de la situation en Haïti et sur la nécessaire prudence qui s'impose avant d'y envoyer des volontaires du service civique. Je rappelle qu'il ne s'agit pas d'une intervention « classique » dans un pays en développement, mais que ce pays est dévasté et que les cadres locaux y sont quasiment inexistantes. Des interventions en Haïti doivent donc être bien préparées en amont ; une expertise – notamment celle de France Volontaires – est nécessaire avant d'envoyer des jeunes dans ce pays pour y accomplir des missions de neuf mois, dans des conditions extrêmes.

Je suis confiant pour ce qui concerne la valorisation du service civique dans les cursus d'enseignement supérieur. Le décret est paru, il revient maintenant aux universités de s'approprier le dispositif.

De nombreuses interventions ont porté sur le défaut d'information dont a fait l'objet le service civique, sur la formation et sur la nécessaire évaluation du dispositif. Je pense que nous avons pu vous éclairer sur ces derniers points.

M. Pascal Deguilhem. Je m'interroge sur l'usage qui sera fait de ce rapport d'information : si nous en autorisons la publication, ne serait-il pas judicieux que celui-ci comporte, à la fin, une liste récapitulant nos préconisations en matière d'aménagement du cadre législatif du service civique ?

M. Michel Herbillon, président. Cela me paraît être une très bonne suggestion. Une telle démarche permettrait de renforcer la lisibilité des nombreuses recommandations émises.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur. Comme vous avez pu le constater, nous avons mené une évaluation approfondie de l'application du dispositif, ce qui constitue une première pour notre Commission. Une enquête sur l'impact du service civique a par ailleurs été lancée auprès de jeunes, et est actuellement toujours en cours, pour évaluer leur appréciation du service civique. Une synthèse sera par la suite établie par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). M. Martin Hirsch a, pour sa part, lors de la dernière réunion du comité stratégique de l'Agence du service civique, lancé une réflexion sur les éventuelles adaptations législatives et réglementaires à apporter au dispositif – je lui ai d'ailleurs fait remarquer qu'il revenait sans doute davantage au Parlement de se prononcer sur les aménagements de nature législative. La loi du 10 mars 2010 relative au service civique prévoit enfin que le Gouvernement devra rendre un rapport d'évaluation du dispositif avant le 31 décembre de cette année. Il faudra établir, alors, la synthèse de l'ensemble de ces démarches, ce qui pourrait être le rôle du comité de suivi de l'application de la loi – encore faudrait-il, pour que celui-ci soit réuni, que sa composition soit actualisée car il convient notamment de procéder à la nomination d'un membre en remplacement de Mme Claude Greff, désormais secrétaire d'État chargée de la famille. Sans doute la présidente de notre Commission pourrait-elle saisir le Président de l'Assemblée nationale sur ce point.

M. Michel Herbillon, président. Messieurs les rapporteurs, je vous remercie et vous félicite pour la qualité du travail accompli.

La Commission autorise, en application de l'article 145-7 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXE 1 :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Confédération étudiante – M. Baki Youssoufou**, président
- **Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) Confédération étudiante – M. Philippe Loup**, président
- **Union nationale interuniversitaire (UNI) – M. Samuel Lafont**, délégué national adjoint
- **Secours catholique – M. Thomas Chanteau**, responsable du réseau jeunes
- **Unis-cité – Mme Marie Trellu-Kane**, présidente, et **M. Stephen Cazade**, directeur
- **Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative – Mme Sylvie Banoun**, sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire
- **Ligue de l'enseignement – M. Arnaud Tiercelin**, responsable du secteur éducation jeunesse, et **M. Cédric Mazière**, chargé de mission éducation jeunesse
- **Animafac – M. Florian Prussak**, président, **M. Ahmed El Khadiri**, délégué général, et **Mme Lucile Le Claire**, volontaire en service civique
- **Conseil des missions locales (CML) – M. Vincent Delpy**, secrétaire général, et **Mme Élisabeth Laverne**, chargée de mission éducation formation
- **Délégation à l'information et à l'orientation (DIO) – M. Angel Tapia-Fernandez**, chargé de mission
- **Union nationale des missions locales, PAIO et organismes d'insertion sociale et professionnelle (UNML) – M. Alain Baudin**, membre délégué par le bureau, et **Mme Claire Fabre**, chargée de mission
- **Association des maires de France (AMF) – M. Jérémie Martin**, adjoint au maire pour la jeunesse à Longjumeau, **Mme Valérie Brassart**, chargée d'études au sein du département action sociale, éducative et sportive et **M. Alexandre Touzet**, chargé de mission relations avec le Parlement
- **Association des régions de France (ARF) – Mme Lilla Merabet**, vice-présidente de la commission Jeunesse, conseillère régionale d'Alsace et vice-présidente de la commission Jeunesse et économie sociale et solidaire
- **Ubifrance – M. Alain Cousin**, président, **M. Lorenzo Cornuault**, directeur du volontariat international en entreprise, et **M. Aziz Belaouda**, chef de cabinet

- **Délégation générale à l’Outre-mer** – **M. Vincent Bouvier**, délégué général, **M. Marc Del Grande**, sous directeur chargé du service des politiques publiques, **Mme Véronique Deffranes**, chef du département de la cohésion sociale, de la santé et de l’enseignement, et **Mme Lisa Chastagnol**, chargé de mission jeunesse et sports
- **France-Volontaires** – **M. Jacques Godfrain**, président, et **M. Dante Monferrer**, délégué général
- **Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV)** – **M. Christophe Paris**, directeur, et **M. Nicolas Delesque**, secrétaire général
- **Promotion et défense des étudiants (PDE)** – **Mlle Carol-Ann Pinaud**, administratrice, présidente de la Fédération nationale des étudiants en psychologie (FENEPSY), et **M. Jérémie Planchenault**, administrateur, secrétaire général de l’Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales (UNEDSEEP)
- **Amiral Alain Bereau**, membre du **Conseil d’analyse de la société**
- **Agence du service civique** – **M. Martin Hirsch**, président, et **M. Jean-Benoît Dujol**, directeur
- **Assemblée des départements de France (ADF)** – **M. Mathieu Klein**, vice-président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, **Mme Anne Fayard**, conseillère au service Jeunesse, et **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations parlementaires

ANNEXE 2 : DISPOSITIONS APPELANT UN DÉCRET D'APPLICATION

Numéro d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Ministère(s) compétent(s)	Observations
1	Article 8	Art. L. 120-1, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, code du service national, III	Conditions dans lesquelles le service civique est valorisé dans les cursus des établissements secondaires et des établissements dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures	MEN ESR	Décret n° 2011-1009 du 24 août 2011 pris en application du III de l'article L. 120-1 du code du service national relatif aux modalités de valorisation du service civique dans les formations post-baccalauréat
2	Article 8	Art. L. 120-2, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre I ^{er} , code du service national, 9°	Modalités d'information et de sensibilisation des jeunes pour assurer l'objectif de mixité sociale	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
3	Article 8	Art. L. 120-2, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre I ^{er} , code du service national, 9°	Durée pour laquelle le groupement d'intérêt public est constitué et conditions dans lesquelles la délivrance des agréments et le soutien financier de l'État sont mis en œuvre pour le compte de l'agence du service civique	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
4	Article 8	Art. L. 120-5, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 2	Modalités particulières d'accueil du mineur : nature des missions qui lui sont confiées et modalités de son accompagnement	JSA	Décret n° 2011-1004 du 24 août 2011 relatif aux missions de service civique réalisées par des mineurs
5	Article 8	Art. L. 120-13, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 2	Régime des congés annuels.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
6	Article 8	Art. L. 120-14, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 3	Désignation d'un tuteur : phase de préparation et accompagnement de la personne volontaire aux missions.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
7	Article 8	Art. L. 120-17, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 4	Délivrance de l'attestation de service civique aux pompiers volontaires.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique

Numéro d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Ministère(s) compétent(s)	Observations
8	Article 8	Art. L. 120-18, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 4	Montants maximaux et minimaux de l'indemnité versée à la personne effectuant un volontariat de service civique.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
9	Article 8	Art. L. 120-18, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 4	Montant, conditions de modulation et de versement de l'indemnité versée dans le cadre d'un engagement de service civique.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
10	Article 8	Art. L. 120-24, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 4	Modalités relatives à l'indemnité versée, selon une périodicité mensuelle, par la personne morale agréée, à la personne effectuant un volontariat de service civique.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
11	Article 8	Art. L. 120-26, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 5	Couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès et accidents du travail et maladies professionnelles : modalités de versement de cotisations forfaitaires par la personne morale agréée ou l'organisme versant l'indemnité pour le compte de l'Agence du service civique	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
12	Article 8	Art. L. 120-28, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 5	Montant des cotisations à la charge de la personne morale agréée et de la personne volontaire et dues par la personne morale agréée en vertu de l'article L. 120-30 du code du service national ou par l'organisme versant l'indemnité pour le compte de l'Agence du service civique.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
13	Article 8	Art. L. 120-28, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 5	Prise en charge par l'État des cotisations complémentaires nécessaires pour valider auprès du régime général un nombre de trimestres correspondant à la durée du service civique.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
14	Article 8	Art. L. 120-29, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 5	Obligations de la personne morale à assumer en matière d'affiliation, de paiement et de déclaration.	MTS (DSS)	Décret n° 2010-1032 du 30 août 2010 relatif à la protection sociale de la personne volontaire effectuant un service civique <i>(non prévu par la loi)</i>

Numéro d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Ministère(s) compétent(s)	Observations
15	Article 8	Art. L. 120-30, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 6	Liste des missions qui peuvent faire l'objet de dérogations pour accueillir des personnes volontaires âgées de plus de dix-huit ans et de moins de vingt-cinq ans.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
16	Article 8	Art. L. 120-30, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 6	Conditions de délivrance et de retrait de l'agrément par l'Agence du service civique.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
17	Article 8	Art. L. 120-31, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 7	Montant et modalités de versement de l'aide de l'État aux organismes sans but lucratif de droit français agréées auprès desquels des personnes volontaires ont souscrit un engagement de service civique.	JSA	Décret n° 2010-485 du 12 mai 2010 relatif au service civique
18	Article 8	Art. L. 120-34, livre I ^{er} , titre I ^{er} bis, chapitre II, code du service national, section 7	Application de la loi n° 2010-241 dans les départements et collectivités d'outre-mer.	MOM	Décret n° 2010-1771 du 30 décembre 2010 concernant les modalités d'application du service civique dans les départements et collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises <i>(non prévu par la loi)</i>

MEN : ministère de l'Éducation nationale

JSA : ministère de la Jeunesse et des solidarités actives

MTS : ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé

DSS : direction de la sécurité sociale

MOM : ministère de l'Outre-mer

ANNEXE 3 : ENTRÉES ET SORTIES AU 30 SEPTEMBRE 2011

Année	Mois	Nombre d'entrées dans le mois (état au 30/8/2011)	Nombre de sorties dans le mois	Dont ruptures anticipées	Volontaires payés dans le mois
2010	6	57	1	1	57
2010	7	26	2	2	82
2010	8	88	5	5	168
2010	9	1101	18	18	1265
2010	10	1873	51	51	3120
2010	11	1076	89	89	4145
2010	12	1789	119	113	5849
Total 2010		6010	285	279	
2011	1	757	157	154	6487
2011	2	735	172	165	7051
2011	3	744	375	204	7420
2011	4	649	285	192	7792
2011	5	457	351	238	7920
2011	6	375	1711	322	6660
2011	7	147	1067	228	6013
2011	8	0	1107	292	5178
2011	9	1	1161	237	5221
2011	10		525	19	4696
2011	11		509	0	4187
2011	12		925	0	3262
Total 2011		3865	6386	2032	
Total global		9875			

Source : Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative