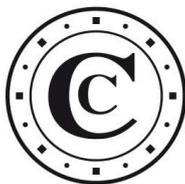


Cour des comptes



L'ÉVALUATION DE L'ÉTABLISSEMENT POUR L'INSERTION DANS L'EMPLOI (ÉPIDE)

Exercices 2015-2020

Communication à la commission des finances, de l'économie
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Mai 2021

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UNE AMBITION FORTE ENTRAVÉE PAR DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES	19
I - UN DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES D'INSPIRATION MILITAIRE	21
A - Un cadre juridique et organisationnel dépassant la seule inspiration militaire	21
B - Une gouvernance à clarifier dans les meilleurs délais.....	25
C - Une augmentation des capacités d'accueil réalisée dans des conditions difficiles.....	29
II - UNE OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES MIEUX ADAPTÉE	32
A - Un cadre de prise en charge strict mais bienveillant à l'égard de jeunes confrontés à de très grandes difficultés.....	32
B - Une désaffection croissante des jeunes malgré l'amélioration de l'offre pédagogique.....	38
C - Les pistes d'amélioration et de valorisation de l'offre de l'Épide.....	44
CHAPITRE II DES FRAGILITÉS DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT	51
I - UNE SITUATION FINANCIÈRE INCERTAINE	51
A - Un risque portant sur la soutenabilité budgétaire.....	51
B - Des progrès à confirmer dans l'exercice de la fonction financière	57
II - UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN PROGRÈS MALGRÉ LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES POUR RECRUTER ET FIDÉLISER LES AGENTS	61
A - Des effectifs instables, une centralisation de la gestion RH à faire évoluer.....	62
B - L'évolution de la masse salariale et la politique de rémunération de l'établissement.....	66
C - Une professionnalisation des outils d'accompagnement, des efforts de formation importants.....	68
D - Un climat social apaisé	71
E - Des conséquences importantes pour les personnels en cas de départ du ministère des armées.....	72
CHAPITRE III DES PERFORMANCES DIFFICILES À MESURER	75
I - DES LIMITES MÉTHODOLOGIQUES IMPORTANTES POUR COMPARER L'ÉPIDE AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS	76
II - UN DISPOSITIF ADAPTÉ À DES JEUNES TRÈS FRAGILES QUI NÉCESSITENT UN TAUX D'ENCADREMENT ÉLEVÉ	77
A - La fragilité des jeunes accueillis	77
B - Un coût par jeune fortement dépendant du taux d'encadrement effectif.....	80
III - DES PERFORMANCES CONTRASTÉES	81
A - Des performances d'insertion professionnelle directe préoccupantes.....	81
B - Une plus-value réelle bien qu'insuffisamment mesurée en matière d'insertion sociale ou « pré-professionnelle ».....	82

IV - UN DÉFAUT DE COORDINATION ENTRE ACTEURS DE L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES	84
A - Une coopération à améliorer avec les autres acteurs pour lutter contre les barrières à l'entrée du dispositif.....	84
B - Des effets de concurrence à éviter.....	89
C - Une stratégie partenariale à développer dans les territoires en s'inspirant des réussites des autres dispositifs d'insertion.....	93
CONCLUSION GÉNÉRALE	97
LISTE DES ABRÉVIATIONS	99
ANNEXES	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

La Cour des comptes a été saisie par le président la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale par lettre du 23 juin 2020, d'une demande de réalisation d'un contrôle sur l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide), dans le cadre du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Par courrier du 6 juillet 2020, le Premier président de la Cour a fait connaître son accord de principe à cette enquête, confiée à la cinquième chambre.

Un entretien s'est tenu le 29 juin 2020 entre Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale des crédits de la mission Travail et emploi, chargée du suivi de cette enquête, et la présidente de la troisième section de la cinquième chambre accompagnée de l'équipe de contrôle afin d'identifier les principaux thèmes du contrôle. Ces orientations ont été confirmées lors du point d'étape qui a eu lieu le 3 février 2021 avec Mme Verdier-Jouclas.

Conformément à ces échanges, le contrôle a porté sur les exercices 2015 à 2020. Il s'est attaché à analyser l'efficacité et l'efficience de l'Épide, qui est engagé depuis 2015 dans une stratégie de développement visant à accueillir davantage de jeunes âgés de 18 à 25 ans, sans qualification ou en voie de marginalisation sociale. Les performances de l'Épide ont été mises en perspective avec celles d'autres dispositifs similaires, tels que les écoles de la deuxième chance (E2C) et le service militaire volontaire (SMV). Toutefois, le manque de données statistiques et d'analyse objectivée sur les divers profils des jeunes publics accueillis par ces différentes structures réduit la portée des conclusions que la Cour pourrait en tirer.

Les investigations de la Cour ont été centrées sur la gouvernance de l'Épide et sur le souhait du ministère des Armées de s'en extraire, sur la question immobilière (en tant qu'elle constitue aujourd'hui un obstacle à l'accueil d'un plus grand nombre de jeunes), sur les moyens financiers et humains de l'Épide pour accompagner son développement, ainsi que sur les performances pédagogiques et d'insertion de l'Épide au regard des autres dispositifs de seconde chance à destination des jeunes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 29 juillet 2020 aux **personnes suivantes** :

- -le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- -la présidente du conseil d'administration de l'Épide ;
- -la directrice générale de l'Épide ;
- -la directrice du budget ;
- -le contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès de la ministre chargée de l'emploi ;
- -le directeur général de l'Agence nationale de cohésion des territoires ;
- -la directrice de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques ;
- -la secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées ;
- -le directeur de la direction de l'immobilier de l'État ;
- -le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

Outre les entretiens conduits avec ces interlocuteurs et leurs équipes, des visites ont été organisées dans **quatre centres Épide** : Brétigny-sur-Orge (14 octobre 2020), Bordeaux (22 et 23 septembre 2020), Combrée situé à proximité d'Angers (1^{er} décembre 2020), et Cambrai (4 décembre 2020) afin d'apprécier le fonctionnement de sites dotés de configurations différentes et de rencontrer les acteurs de terrain (directeurs de centres, équipes d'encadrement et de soutien), ainsi que les jeunes volontaires accueillis dans les centres. L'équipe de contrôle s'est également déplacée sur la **base militaire de Brétigny-sur-Orge** (15 octobre 2020) pour visiter le deuxième régiment de service militaire volontaire (SMV), afin d'y rencontrer l'état-major ainsi que des jeunes volontaires et comprendre différences et points communs entre l'Épide et le SMV. Ces entretiens ont été complétés par plusieurs sessions d'« immersion » au cours desquelles les rapporteurs ont participé à des ateliers aux côtés de jeunes volontaires de l'Épide. Ces expériences ont ainsi permis des échanges privilégiés avec des formateurs sur leur « gestes métiers », l'organisation et la spécificité pédagogique de l'Épide, leurs conditions de travail, les profils des jeunes volontaires, ainsi que sur les voies d'amélioration. L'équipe de contrôle a également rencontré les trois organisations syndicales représentatives au sein de l'Épide.

L'instruction a été directement affectée par les évolutions de l'épidémie de covid-19. En effet, les mesures de confinement prises en application du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ont fortement pesé sur la capacité de l'Épide à répondre aux sollicitations de la Cour, la priorité de l'établissement étant d'assurer la continuité de service dans un environnement fortement dégradé. Il s'en est suivi un retard dans les réponses apportées aux questions adressées, la déprogrammation d'entretiens avec certaines équipes pour cause d'arrêts maladie et l'annulation de déplacements sur le terrain. Entre le 30 octobre et le 14 décembre 2020, l'équipe de contrôle s'est adaptée à ce contexte en limitant le nombre de ses sollicitations, en déprogrammant des visites supplémentaires de centre Épide en région et en privilégiant les échanges par téléphone ou visioconférence.

Le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires a été délibéré le 12 février 2021 par la cinquième chambre. Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 4 mars 2021 aux destinataires de la notification du 29 juillet 2020 (liste supra), ainsi qu'au Haut-Commissaire aux compétences. Un extrait a également été adressé le même jour au réseau des écoles de la deuxième chance (E2C).

Après l'examen des réponses reçues et l'audition de la secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées le 12 avril 2021, ainsi que celle de la présidente et de la directrice générale de l'Épide le 15 avril 2021, la présente communication a été délibérée, le 15 avril 2021, par la cinquième chambre présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de M. Clément et Mme Soussia, conseillers maîtres, présidents de section, Mme Mondoloni et MM. Duboscq, Montarnal et Lion, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs M. Aulin, conseiller maître, et M. Vandamme, rapporteur extérieur, assistés de M. Seghir, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Mattei, conseillère maître.

Le projet de communication a été ensuite examiné et approuvé le 4 mai 2021 par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani et Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, présidents de chambre, Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

Un dispositif d'insertion sociale et professionnelle inspiré de l'expérience du monde militaire

Un dispositif régi par le code de la défense

L'Établissement public d'insertion de la défense – Épide –, appelé communément Établissement public d'insertion dans l'emploi, est un établissement public national de l'État. Cet organisme, créé en 2005, propose une solution à des jeunes âgés de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle, afin de les insérer au sein de la société et vers l'emploi. Cet établissement relève de la tutelle des ministères chargés de l'emploi, de la politique de la ville et des armées. Son siège est situé en région parisienne et les jeunes sont accueillis dans des internats au sein de dix-neuf centres répartis dans l'hexagone.

L'Épide emploie 1 075 agents et forme environ 3 200 stagiaires chaque année, appelés volontaires.

Son dispositif est inspiré de celui du service militaire adapté¹ des départements d'outre-mer. Il est régi par le code de la défense et celui du service national. Les volontaires signent un contrat de huit mois au minimum qui leur donne le bénéfice d'une couverture sociale, d'une indemnité mensuelle (plafonnée à 300 €) et d'une formation dans les savoirs de base. Ils sont également nourris et logés pendant la semaine.

Les jeunes bénéficient d'un cadre de prise en charge, strict mais bienveillant. Le cursus commence par une remise à niveau personnalisée basée sur l'analyse de leurs vulnérabilités. La durée des séjours des jeunes s'allonge. L'établissement a fait des efforts pour améliorer son offre pédagogique et professionnaliser ses équipes comme ses outils. Pour autant, l'Épide a toujours des difficultés à recruter et doit améliorer sa visibilité.

Des difficultés persistantes

Au cours des dernières années, alors que le nombre de centres de l'Épide a augmenté, de même que leur capacité d'accueil, l'effectif des jeunes accueillis n'a pas progressé.

En effet, l'établissement est pénalisé dans l'accomplissement de ses missions par un certain nombre de difficultés, déjà soulignées par la Cour des comptes lors de son dernier contrôle achevé en 2015, sans que des remèdes leur aient véritablement apportés.

Certaines de ces difficultés sont externes à l'établissement, quand d'autres relèvent de sa seule responsabilité.

¹ Cour des comptes, « Le service militaire adapté : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser », rapport public annuel 2019.

Ainsi, l'exercice de la tutelle par les différentes administrations n'est pas optimal et son instabilité handicape l'établissement. L'Épide n'a plus de contrat d'objectifs et de performance (COP) depuis 2018. Le ministère des armées a souhaité il y a quelques années ne plus exercer son rôle de tutelle partagée au motif qu'il ne verse aucune subvention à l'établissement et n'a plus participé pendant un temps aux séances du conseil d'administration. Siégeant à nouveau au sein du conseil d'administration depuis fin 2019 pour assumer ses responsabilités en attendant une décision définitive, le ministère des armées a indiqué à la Cour vouloir analyser et prendre en compte les conséquences pour l'établissement de son éventuel retrait, notamment sur le plan financier. Celles-ci seraient en effet susceptibles de fragiliser le modèle de l'Épide qui repose sur un internat fortement encadré, le seul à même de répondre aux besoins de certains jeunes en très grande difficulté. Par ailleurs, le ministère chargé de la ville est, depuis peu, représenté à la fois par la direction générale des collectivités locales et par l'Agence nationale de la cohésion des territoires pour tirer les conséquences de la suppression du Commissariat général à l'égalité des territoires. Outre la clarification des responsabilités entre ministères quant à l'exercice de la tutelle se pose la question du conseil scientifique prévu par les statuts, mais jamais mis en place.

De plus, l'Épide est pénalisé dans son fonctionnement et son développement par le protocole qui le lie à la Caisse des dépôts et consignations à travers la société 2IDE, leur filiale commune chargée de l'entretien des bâtiments et des investissements immobiliers. Ainsi que l'a déjà souligné la Cour, ce protocole doit être revu, faute de quoi la viabilité financière de l'établissement sera compromise à terme. L'Épide a indiqué avoir entamé des négociations dans ce but. L'élaboration rapide d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière validé par la direction de l'immobilier de l'État s'impose.

L'implantation des centres, pour la plupart situés dans d'anciennes casernes militaires, doit désormais faire l'objet d'une analyse plus qualitative que quantitative afin d'être mieux adaptée aux besoins des territoires.

Conséquence de ces difficultés, l'équilibre financier de l'établissement reste très incertain et fragilise sa capacité à s'adapter aux territoires et à accueillir davantage de jeunes.

Des difficultés financières importantes mais une gestion des ressources humaines en amélioration

Les difficultés financières

Les ressources de l'Épide sont constituées d'une subvention pour charges de service public de l'ordre de 84 M€ à travers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » (56 M€) et le programme 147 « Politique de la ville » (28 M€). L'Épide bénéficie également de financements du Fonds social européen (FSE) à hauteur de 6 M€.

La comptabilité analytique de l'établissement reste embryonnaire et l'affectation des dépenses n'est pas assez fine.

L'Épide connaît des difficultés financières concrétisées ces dernières années par un déficit récurrent, lié à des dépenses de fonctionnement en hausse. Compte tenu du profil des stagiaires et du projet pédagogique mis en place, un fort taux d'encadrement des jeunes est nécessaire. Il en résulte que plus de la moitié des dépenses de l'établissement est donc constitué de charges de personnel. Les dépenses relatives à l'entretien et aux loyers des locaux atteignent également un montant annuel élevé, de l'ordre de 12 M€ (pour un budget annuel d'environ 95 M€ et des actifs immobiliers d'un peu plus de 30 M€). Les autres postes importants s'élèvent à 22 M€ pour les missions de l'Épide et à 6 M€ pour les indemnités des stagiaires.

Le montant des loyers à payer entre 2020 et 2037, dans le cadre du protocole conclu avec la société 2IDE, est un facteur d'inquiétude pour l'équilibre financier à terme de l'établissement. En effet il s'élève à 107 M€, que les centres soient occupés ou non.

La gestion des ressources humaines

Le plafond d'emplois est de 1 090 en 2020. L'Épide compte une majorité de contractuels dans ses effectifs, dont 93 %, de contrat à durée déterminée (CDD). L'impossibilité pour l'établissement de recruter en CDI, du fait de l'opposition du ministère du travail, fragilise sa politique de recrutement. Cette contrainte conduit à de nombreux départs chaque année et donc à une perte continue d'expérience et d'expertise pourtant précieuses. Mais sur ce point, la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en réponse aux observations de la Cour, a précisé n'avoir pu identifier au sein du ministère ce qui du point de vue des textes pourrait s'opposer à l'embauche d'agents contractuels en contrat à durée déterminée (CDI).

Globalement, les rémunérations nettes mensuelles des agents de l'Épide augmentent en moyenne de 2 % chaque année, alors que la hausse est de moins de 1 % dans la fonction publique. Le dialogue social a été renforcé et paraît bien reçu par les agents. Une harmonisation des pratiques professionnelles et managériales au sein des différents centres est en cours. Enfin, en raison de la tutelle initiale du ministère des armées, la politique sociale de l'établissement s'appuie sur l'institution de gestion sociale des armées (Igesa) et un peu plus d'une trentaine d'agents bénéficient d'un logement au sein du parc de la défense. Ces deux derniers avantages seraient remis en cause si ce ministère devait quitter la gouvernance de l'établissement.

Un apport indéniable à la prise en charge de jeunes en grande difficulté et des pistes d'améliorations tant pour l'Épide et que pour l'État

Un apport important

Le service militaire volontaire (SMV) et les écoles de la deuxième chance (E2C) sont deux autres dispositifs qui s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans sans perspective d'emploi ni de formation et qui leur proposent souvent un accompagnement apparemment similaire à celui de l'Épide (remise à niveau scolaire, travail sur la motivation, préparation du projet professionnel, mise en relation avec les entreprises).

La comparaison de la performance de l'Épide avec celle de ces deux dispositifs se heurte à des limites structurelles. En effet, l'accompagnement social et professionnel dispensé par l'établissement présente des différences importantes avec ceux des autres dispositifs, reflétant en partie les écarts effectifs dans les besoins différents des jeunes accueillis.

En effet, nombre de volontaires de l'Épide se distinguent par leur très grande vulnérabilité : aux lacunes dans les savoirs de base et au manque de motivation s'ajoutent des situations personnelles compliquées, de grandes difficultés matérielles, voire l'absence de logement et des troubles psychologiques et sociaux. Pour ces profils particuliers, le niveau de vigilance d'accompagnement est nécessairement élevé et coûteux.

L'Épide affiche un taux de réussite, mesuré en termes d'insertion professionnelle, plus faible que celui des autres dispositifs. Cela s'explique en partie dans la mesure où le capital initial d'autonomie et de savoir-être des volontaires se révèle souvent très fragile.

Des améliorations nécessaires

Le dispositif de l'Épide a, toutefois, pour effet d'évincer une partie de sa population-cible, à savoir certains jeunes très vulnérables. En effet, plusieurs faiblesses sont à relever dans le schéma actuel : il n'y a pas d'hébergement le week-end, le niveau d'allocation financière est sans rapport avec les dépenses que doivent assumer certains volontaires quand ils ne sont pas en centre, l'implantation territoriale des centres favorise la moitié septentrionale de la France et enfin le dispositif a une faible attractivité auprès des jeunes femmes.

S'agissant des performances en matière d'insertion, la dimension « accompagnement social et psychologique » demeure peu ou pas valorisée alors que l'apport de l'Épide en ce domaine est tangible.

Aucune passerelle, aucune mise en commun des ressources ni communication collective n'existent formellement entre les différents dispositifs de deuxième chance. Les opérateurs chargés d'orienter les jeunes connaissent mal l'Épide. L'État ne paraît pas vouloir se donner les moyens d'y remédier. Pourtant, il est nécessaire d'améliorer la lisibilité des différents dispositifs prévus pour les jeunes sans qualification ni diplôme, car, à défaut, ils risquent d'apparaître comme concurrents.

En définitive et malgré les apports indéniables de l'Épide à des jeunes en grande difficulté, le modèle de l'établissement, fondé sur l'internat, pourrait se trouver à terme mis en question si des difficultés persistantes n'étaient pas résolues et si le rôle du ministère des armées n'était pas précisé.

Recommandations²

Sur la stratégie

6. Renforcer la notoriété de l'établissement afin d'inverser la tendance à la baisse du nombre de stagiaires accueillis annuellement (*Épide, DGEFP*).
9. Améliorer la cohérence et la visibilité de l'offre de prestations de l'Épide au regard des autres dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes, en valorisant davantage la spécificité de l'établissement en matière d'accueil et de public (*DGEFP*).
8. Augmenter significativement la proportion de jeunes femmes parmi les volontaires de l'Épide en investissant dans les aménagements nécessaires en matière de recrutement et d'hébergement (*Épide*).

Sur la gouvernance

1. Afin de statuer d'ici la fin du premier semestre 2021, dresser le bilan coûts-avantages sur tous les plans, notamment financiers, pour l'Épide, ses agents et les stagiaires d'une éventuelle sortie définitive des instances de la gouvernance de l'établissement du ministère des armées (*SGA armées, Épide, DGEFP*).
2. Élaborer et signer en 2021 un contrat d'objectifs et de performance permettant notamment de tirer toutes les conséquences de la décision de retrait ou non du ministère des armées, de maintenir ou non l'inspiration militaire du modèle de l'Épide, de définir précisément le public cible, de mieux positionner l'Épide parmi les dispositifs d'insertion des jeunes et d'arrêter les modalités de traitement de la question immobilière (*Épide, DGEFP, DGCL, SGA armées*).
3. Procéder à la nomination en 2021 des membres du conseil scientifique de l'Épide et leur confier la mission de se prononcer sur la pertinence des indicateurs de performance en matière d'insertion sociale et professionnelle et de proposer les évolutions nécessaires dans ce domaine (*Épide, DGEFP, DGCL, SGA armées*).

² Ces recommandations explicitées au fil du rapport ont été dans ce récapitulatif reclassées selon trois thèmes. Leur numérotation reste néanmoins inchangée.

Sur la gestion, notamment immobilière

4. Établir en 2021 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière validé par la direction de l'immobilier de l'État (*Épide*).
5. Engager sans délai la renégociation du protocole existant entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Épide (*Épide, CDC, direction du budget, DGEFP, DGCL, SGA armées*).
7. Formaliser une stratégie de maîtrise des coûts à partir d'outils de suivi modernisés et d'une responsabilisation accrue des centres dans la gestion de leurs dépenses (*Épide*).

Introduction

Créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005³ ratifiée par la loi n° 2008-493 du 26 mai 2008, l'Établissement public d'insertion de la défense (Épide) est chargé de l'organisation et de la gestion du dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme, sans titre professionnel ou en voie de marginalisation. L'objectif est de conduire ces derniers vers l'emploi durable en liaison avec les entreprises partenaires du dispositif. L'Épide emploie 1 075 agents et accueille environ 3 200 stagiaires chaque année.

Le dispositif s'adresse aux jeunes entrant dans la catégorie des « NEET⁴ », c'est-à-dire aux jeunes qui ne se trouvent ni en emploi, ni en études ni en formation professionnelle. En 2018, les NEET représentaient en France 12,9 % des jeunes âgés de 16 à 24 ans, soit environ 963 000 jeunes. Ceux-ci sont chômeurs ou inactifs. Les moins qualifiés d'entre eux font face à des risques très importants de chômage durable et d'exclusion sociale, en raison d'une ou plusieurs difficultés d'ordre matériel, financier mais aussi relationnel (isolement social, manque de soutien de l'entourage familial ou amical). À ces difficultés peuvent s'ajouter celles liées à l'absence de maîtrise des fondamentaux de la vie quotidienne, voire des apprentissages de base (langue écrite et parlée, lecture, calcul) et des codes et comportements attendus en entreprise (écoute, ponctualité, adaptabilité).

L'Épide et la politique européenne en faveur des NEET

La catégorie des NEET a été forgée au Royaume-Uni pour décrire les jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation. Depuis 2010, le concept est officiellement retenu par l'Union européenne pour orienter les politiques relatives à l'employabilité, à l'éducation, à la formation et à l'inclusion sociale des jeunes dans les États membres. Initialement, la catégorie d'âge concernée était constituée des jeunes âgés de 15 à 24 ans, avant d'être élargie aux 15 à 29 ans.

La politique européenne en faveur des NEET a connu son essor après la crise financière de 2008. Constatant les effets économiques durables de cette crise sur les catégories les plus vulnérables de la population, en particulier chez les jeunes, l'Union européenne a adopté le 22 avril 2013 une recommandation instaurant la « Garantie européenne pour la jeunesse ». Dans ce cadre, il est demandé à chaque État membre de prendre des mesures afin que chaque jeune NEET bénéficie d'une solution durable d'insertion professionnelle : emploi, complément de formation, apprentissage ou stage, et ce dans les quatre mois suivant la perte de son emploi ou sa sortie du système éducatif.

L'Épide figure dans la palette des solutions ouvertes aux jeunes NEET en France, qui comprend notamment la Garantie jeunes et les autres dispositifs dits de « deuxième chance » (écoles de la deuxième chance, micro-lycées, service militaire adapté en outre-mer, service militaire volontaire).

Pour la période 2021-2027, un budget de 86 Md€ au titre du Fonds social européen (FSE) a été proposé pour financer le dispositif dans l'ensemble de l'Union. Le FSE constitue à ce titre l'une des sources de financement de l'Épide (cf. chapitre II).

³ relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.

⁴ en anglais « *neither in employment nor in education or training* ».

Dispositif de deuxième chance, l'Épide offre aux jeunes sortis du système éducatif sans qualification et sans emploi des solutions individualisées leur permettant notamment de travailler sur leur motivation et sur leur assiduité. Cela implique la remise à niveau (voire l'acquisition) de connaissances dans les matières fondamentales ainsi que la consolidation de compétences sociales et civiques. Sur ces bases peuvent alors émerger un projet professionnel et la constitution d'un portefeuille de compétences professionnelles favorisant tant l'insertion durable sur le marché du travail que l'épanouissement personnel.

L'organisation et le fonctionnement de l'Épide sont régis par deux décrets publiés le 2 août 2005. L'opérateur est placé sous la triple tutelle du ministre des armées, du ministre chargé de la ville et de celui chargé de l'emploi. De son siège à Malakoff, l'Épide organise les programmes pédagogiques et assure le fonctionnement d'un réseau d'internats appelés « centres Épide », répartis sur le territoire métropolitain (exceptée la Corse). En 2021, l'Épide compte dix-neuf centres permettant l'accueil d'un peu plus de 3 000 jeunes chaque année⁵.

L'accompagnement proposé par l'Épide coexiste avec d'autres dispositifs conçus pour aider les jeunes peu ou pas diplômés et sans emploi à se former et à s'insérer professionnellement. Parmi ces dispositifs, on peut citer le réseau associatif des écoles de la deuxième chance (E2C), la Garantie jeunes proposée par les missions locales ainsi que les dispositifs d'insertion développés par les armées. À sa création, l'Épide s'inspire d'ailleurs du service militaire adapté (SMA) en vigueur depuis 1961 dans les collectivités ultra-marines et transposé depuis 2015 en France métropolitaine par l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV). S'il en reprend la philosophie générale, avec le port de l'uniforme et le cadre d'apparence militaire, l'Épide s'en distingue néanmoins dans le fonctionnement et la pédagogie, davantage axés sur le traitement très individualisé des difficultés et des projets professionnels. Au-delà de la seule recherche d'emploi, l'Épide répond ainsi au besoin de « retrouver un cadre » exprimé par les jeunes : un rythme de vie cadencé, un environnement bienveillant et la prise en charge des contraintes matérielles.

La Cour a examiné les comptes et la gestion de l'Épide entre 2015 à 2020 pour répondre à la demande de l'Assemblée nationale. Au cours de cette période, tout en conduisant simultanément plusieurs réformes importantes de son organisation et de ses processus de travail, l'établissement est engagé dans une stratégie de renforcement de sa capacité d'accueil à la demande de ses tutelles (un nouveau centre a ainsi été inauguré en 2017 à Toulouse). Ce mouvement devrait se poursuivre ces prochaines années.

Toutefois, le retrait de fait du ministère des armées de la tutelle courant 2014 entretient l'incertitude sur l'avenir de l'Épide, sans que sa pertinence en tant que structure d'insertion soit remise en cause. En outre, aucun nouveau contrat d'objectifs et de performance n'est venu prendre la suite de celui conclu au titre de la période 2015-2017, ce qui ravive les interrogations sur la viabilité de l'établissement. Dans ses précédents contrôles menés en 2008 puis au début de l'année 2015, la Cour avait déjà souligné l'hésitation des pouvoirs publics sur les orientations à retenir, ainsi que plusieurs carences dans le pilotage de l'établissement, notamment en matière immobilière.

⁵ Selon la DGEFP, l'Épide pourrait théoriquement accueillir jusqu'à 3 786 jeunes par an puisque le parcours en centre Épide d'un jeune dure huit mois (10 places en centre pourraient accueillir 15 jeunes par an).

Conformément à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes s'est attachée à dresser le bilan des réformes conduites par l'Épide sur la période 2015-2020 en contrôlant la bonne utilisation de ses moyens au regard de l'immobilier et des ressources humaines, ses deux principaux postes de dépenses, et en analysant ses performances, notamment en matière d'insertion des jeunes.

Au cours d'une période d'instruction compliquée par la crise sanitaire, la Cour a mené ses investigations sur place, à distance et sur pièces auprès de la direction générale de l'Épide et des ministères concernés (travail, armées, ville). Elle s'est attachée à rencontrer toutes les catégories d'acteurs de l'Épide, au siège et dans plusieurs centres. Les échanges ont été riches et nombreux avec les jeunes volontaires et ceux qui les encadrent. Les organisations représentatives du personnel ont également été entendues. Plusieurs visites de centres ont été réalisées lorsque les mesures de restriction de circulation ont été allégées par le Gouvernement, mais une part importante des entretiens a été réalisée par téléphone et visioconférence.

Le présent rapport analyse successivement :

- l'ambition de l'Épide, consistant à augmenter significativement le nombre de centres et de jeunes accueillis au cours de la période 2015-2020, mais qui n'a pu être satisfaite, l'établissement étant fortement pénalisé sur le plan de son équilibre financier comme de son développement par la contrainte immobilière (chapitre I) ;
- le fonctionnement général de l'établissement qui, s'il présente des améliorations, soulève plusieurs interrogations relatives à la soutenabilité financière et à la gestion des ressources humaines, en raison d'outils de suivi perfectibles et de difficultés à recruter et fidéliser le personnel (chapitre II) ;
- les performances de prise en charge et d'insertion professionnelle de l'Épide, qui sont apparemment en retrait par rapport à celles des autres dispositifs de deuxième chance. Mais les différences dans les publics accueillis et les logiques de fonctionnement appellent à modérer cette appréciation et à demander une coordination accrue entre les différents acteurs de l'insertion des jeunes non qualifiés (chapitre III).

Chapitre I

Une ambition forte entravée par des difficultés persistantes

L'Établissement public d'insertion dans l'emploi (Épide) est un établissement public administratif national qui propose une solution à des jeunes âgés de 16 à 25 ans⁶ sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle. L'une de ses caractéristiques est d'accueillir les jeunes en internat pendant les jours ouvrés. De ce fait, l'établissement a besoin d'un patrimoine immobilier adapté, d'autant que ces dernières années, par une impulsion politique au plus haut niveau, l'Épide a poursuivi l'extension de ses capacités d'accueil.

Sa dénomination a évolué dans le temps : s'il est encore désigné dans les textes normatifs comme « Établissement public d'insertion de la défense », sa direction et ses tutelles utilisent une dénomination ne faisant plus référence aux armées. En effet, à la création de l'établissement, alors que la politique d'insertion professionnelle relève du ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, il a été fait appel au ministère chargé de la défense pour créer cet établissement et mettre en œuvre une politique d'insertion grâce à un encadrement et un panel de formations adaptées à un public en très grande difficulté. Ce choix a été fait compte tenu de l'expérience acquise par le ministère des armées à travers notamment le service militaire adapté (SMA) mis en place en outre-mer, dont l'Épide est une déclinaison partielle au niveau métropolitain, formation militaire exclue. Le ministère des armées disposait également à l'époque de casernes dont la finalité devait être revue avec la réduction du format des armées.

C'est pourquoi beaucoup d'agents, à la création de cet établissement, étaient des militaires ou d'anciens militaires. Cette inspiration militaire a été confortée en droit puisque le code qui régit l'Épide est celui de la défense et que celui qui régit les contrats des jeunes volontaires est celui du service national. Ses locaux, tant pour la formation que pour l'hébergement, sont principalement d'anciennes casernes.

⁶ Selon l'article L. 130-1 modifié du code du service national, l'Épide peut accueillir des jeunes gens et jeunes femmes âgés de 16 à 25 ans révolus. Jusqu'à présent, l'établissement n'acceptait pas de mineurs car il ne leur offrait pas de conditions d'accueil adaptées. Selon lui, cette difficulté serait résolue depuis les travaux de sécurité réalisés depuis 2019 dans ses centres.

Les mineurs émancipés ne peuvent pas davantage être autorisés à souscrire un contrat de volontariat pour l'insertion. La condition d'âge susmentionnée, à laquelle il ne peut en aucun cas être dérogé, s'apprécie au jour de la signature du contrat de volontariat.

Le SMA⁷, précurseur ultra-marin de l'Épide

Le service militaire adapté, lui-même inspiré du service militaire, est un dispositif implanté sur neuf sites : l'état-major à Paris, un détachement à Périgueux et sept formations outre-mer, avec un régiment en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à la Réunion, un groupement à Mayotte, un en Nouvelle-Calédonie et un en Polynésie française.

Près de 1 170 encadrants en 2019 (très majoritairement des militaires) accueillent 5 787 stagiaires de 17 à 25 ans qui peuvent être classés en deux catégories.

Les volontaires stagiaires (VS) :

Les volontaires stagiaires en cursus long (VSL) : recrutés pour 8, 10 ou 12 mois, parmi les jeunes les plus en difficulté qui viennent chercher au SMA les repères qu'ils n'ont pas acquis pendant leur scolarité ou qu'ils ont perdus après leur sortie du système éducatif. L'absence de diplôme ou de qualification, l'illettrisme, l'inactivité, ajoutés à des problèmes sociaux lourds, sont les caractéristiques types de ces jeunes qui restent la cible privilégiée du SMA.

Les volontaires stagiaires en cursus court (VSC) : recrutés pour 6 mois, parmi les jeunes faiblement diplômés en situation de chômage, ces jeunes bénéficient d'un accompagnement vers l'emploi qui repose sur la valorisation de leurs acquis professionnels et une remobilisation de leurs qualités humaines. Ils ont en effet le plus souvent perdu ces acquis par manque de pratique professionnelle. Cette situation est souvent aggravée par une perte de repères. Leur environnement social est proche de celui du volontaire en cursus long.

Les volontaires techniciens (VT) :

Titulaires au minimum d'un CAP, les volontaires techniciens sont principalement employés comme aide moniteur auprès d'un formateur de leur spécialité. Ils peuvent aussi tenir un poste dans le domaine du soutien général (conducteur, secrétaire, mécanicien, etc.). Ces jeunes, qui sont en attente d'une première expérience professionnelle, peuvent servir jusqu'à cinq ans par contrats successifs d'un an. Les jeunes diplômés en situation de chômage de longue durée disposent d'un diplôme de niveau CAP, BEP, voire Baccaauréat professionnel, mais leurs acquis se sont érodés par manque de pratique professionnelle.

À l'issue de leur cursus, les stagiaires peuvent obtenir le certificat d'aptitude personnel à l'insertion (CAPI) qui valide l'acquisition de comportements (savoir-être et prêter secours) favorables à l'intégration du citoyen dans la société, de compétences professionnelles (savoir-faire) et de connaissances générales (savoir) facilitant l'insertion professionnelle. En sus du CAPI, les formations sont complétées par l'apprentissage de la conduite permettant d'obtenir le permis B, très utile voire indispensable pour accéder à certains emplois.

⁷ Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission outre-mer à l'appui du rapport sur le budget de l'Etat en 2020, avril 2021 et le rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes.

I - Un dispositif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes d'inspiration militaire

A - Un cadre juridique et organisationnel dépassant la seule inspiration militaire

1 - La mission de l'Épide

Le statut de l'Épide a été fixé par l'ordonnance du 2 août 2005 précitée, amendée d'abord par la loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense⁸, puis par sa propre loi de ratification n° 2008-493 du 26 mai 2008⁹, ces dispositions étant aujourd'hui codifiées aux articles L. 3414-1 à L. 3414-8 du code de la défense. Son organisation et son fonctionnement ont fait l'objet de dispositions réglementaires figurant au décret n° 2005-887 du 2 août 2005 modifié par les décrets n° 2007-66 du 18 janvier 2007 et 2011-555 du 20 mai 2011¹⁰, codifiées aux articles R. 3414-1 à R. 3414-27 du code de la défense.

Selon l'art. R 3414-9 du code de la défense, le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour, « ... aussi souvent que la bonne marche de l'établissement l'exige et au minimum trois fois par an. ». Pourtant, au cours de la période sous revue, le conseil d'administration n'a pas toujours tenu trois séances par an, ce qui a pu gêner son activité faute de décision. Au-delà des problèmes réglementaires et de fond que pose la tenue de deux conseils par an au lieu de trois, des difficultés ont pu se poser également du fait de l'absence pendant un temps des deux représentants du ministère des armées (cf. *infra*).

L'article L. 3414-1 du code de la défense précise que l'Épide a pour objet l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme ni titre professionnel ou en voie de marginalisation sociale et qu'à ce titre, notamment :

- il organise des formations dispensées dans des institutions et par un encadrement s'inspirant du modèle militaire ;
- il accueille et héberge des jeunes dans le cadre de ces formations.

⁸ Qui crée l'article L. 3414-8 du code de la défense afin d'autoriser l'établissement à mettre à disposition du ministère de la défense des bénéficiaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi (cf. *infra*).

⁹ Qui a introduit deux modifications au texte originel de l'ordonnance de 2005 : l'exercice d'une troisième tutelle, celle du ministre chargé de la ville, et la possibilité pour l'établissement de bénéficier de versements donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage (cf. *infra*).

¹⁰ Et, de façon non spécifique, par le décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique, et au cas d'espèce, son article 28.

Ses prestations comprennent donc un accompagnement individuel, des ateliers de recherche d'emploi, des stages en entreprise ou en administration et une formation professionnelle. Dans ce cadre sont mis en place une formation générale et spécialisée (remise à niveau dans les matières principales, préparation à l'examen du permis de conduire), un parcours citoyen (éducation civique, actions citoyennes en lien avec le développement durable, le devoir de mémoire, la découverte des institutions, la solidarité) ; un accompagnement sanitaire et social (accès aux soins, vaccination, lutte contre les addictions, hygiène, gestion administrative et budgétaire).

La mission de l'établissement s'avère complexe compte tenu du public auquel il s'adresse et pour lequel, du moins pour une grande partie, il représente un espoir important de sortir de la marginalisation sociale.

L'Épide propose un contrat de volontariat pour l'insertion d'une durée limitée à des jeunes qui répondent à plusieurs critères¹¹. Le jeune admis signe un contrat pour suivre un cycle dans un centre de l'Épide où il réside en internat. Ce contrat n'est assimilable ni à un contrat de travail ni à un contrat de droit public. Il est conclu pour une durée de huit mois et peut être prolongé, à la demande du volontaire, sans que sa durée totale puisse dépasser 24 mois. Il peut comprendre une ou plusieurs périodes de stage en entreprise ou en administration. Dans le cadre de l'internat de semaine, l'Épide s'engage à pourvoir aux besoins du volontaire au moyen de prestations en espèces ou en nature. Un trousseau (uniforme) est remis au volontaire qui a l'obligation de le restituer à son départ. En contrepartie de ses obligations, le volontaire bénéficie de congés et d'une couverture sociale.

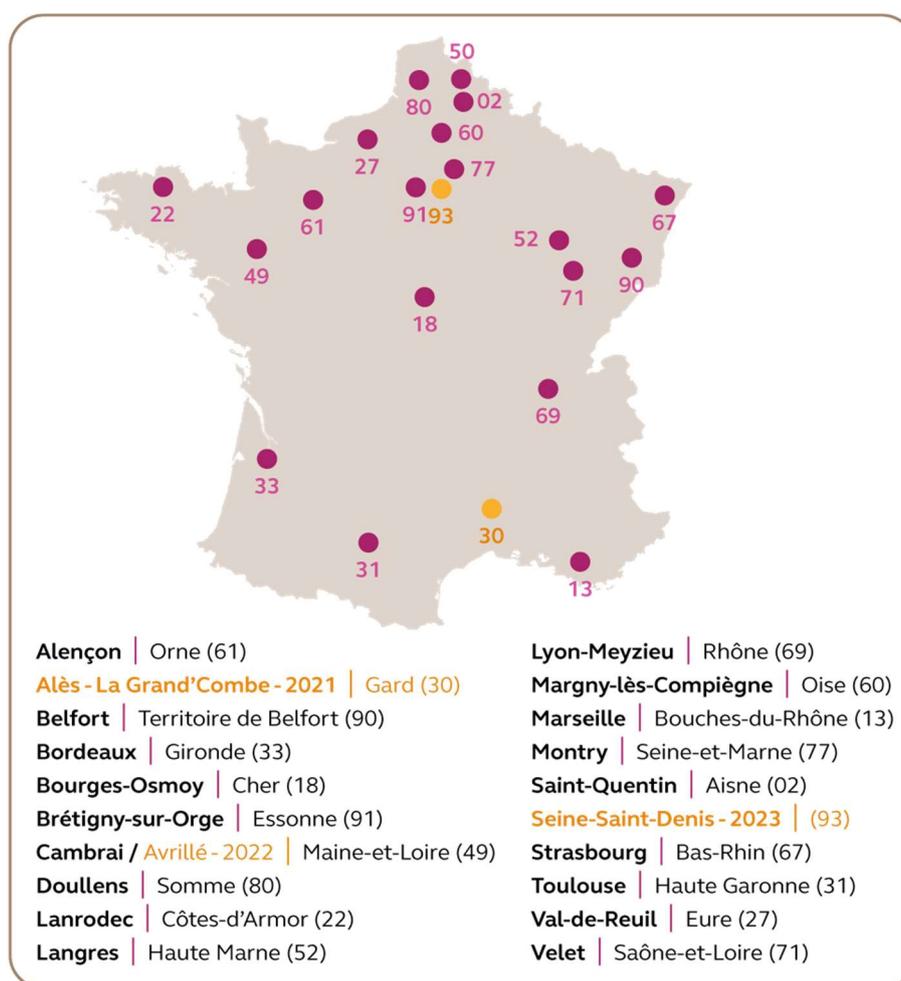
Aux termes de l'article L. 130-3 du code du service national, le volontariat pour l'insertion ouvre droit à une allocation mensuelle et à une prime calculée au prorata du nombre de mois de volontariat effectivement accomplis, dont les montants et conditions d'attribution ont été fixés par le décret n° 2005-888 du 2 août 2005. Le montant de l'allocation mensuelle est fixé par décision de la directrice générale de l'établissement et son cumul avec la fraction mensuelle de la prime « ne doit pas excéder 300 euros », les frais de transport étant à la charge du jeune volontaire.

2 - Une cartographie des centres et un encadrement initial largement inspirés du monde militaire

L'Épide comprend 20 implantations, dont celle de la direction générale. Les 19 sites d'accueil des jeunes sont situés très majoritairement dans la partie septentrionale du territoire métropolitain. Les volontaires y sont regroupés par trente environ dans des unités baptisées « sections ».

¹¹ Critères prévus par le code de la défense dans son article L. 3414-1 : "l'Épide a pour objet l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplômes ou sans titres professionnels ou en voie de marginalisation sociale" et par le code du service national dans son article L. 130-1 : "Peut faire acte de candidature toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus, ayant sa résidence habituelle en métropole, dont il apparaît, notamment à l'issue de la journée défense et citoyenneté, qu'elle rencontre des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle".

Carte n° 1 : les implantations des centres Épide



Source : Épide

Certains grands bassins de population sont très éloignés de tout centre Épide¹². Cela s'explique car les locaux des centres sont, pour beaucoup, d'anciennes casernes devenues disponibles avec la réduction du format des armées.

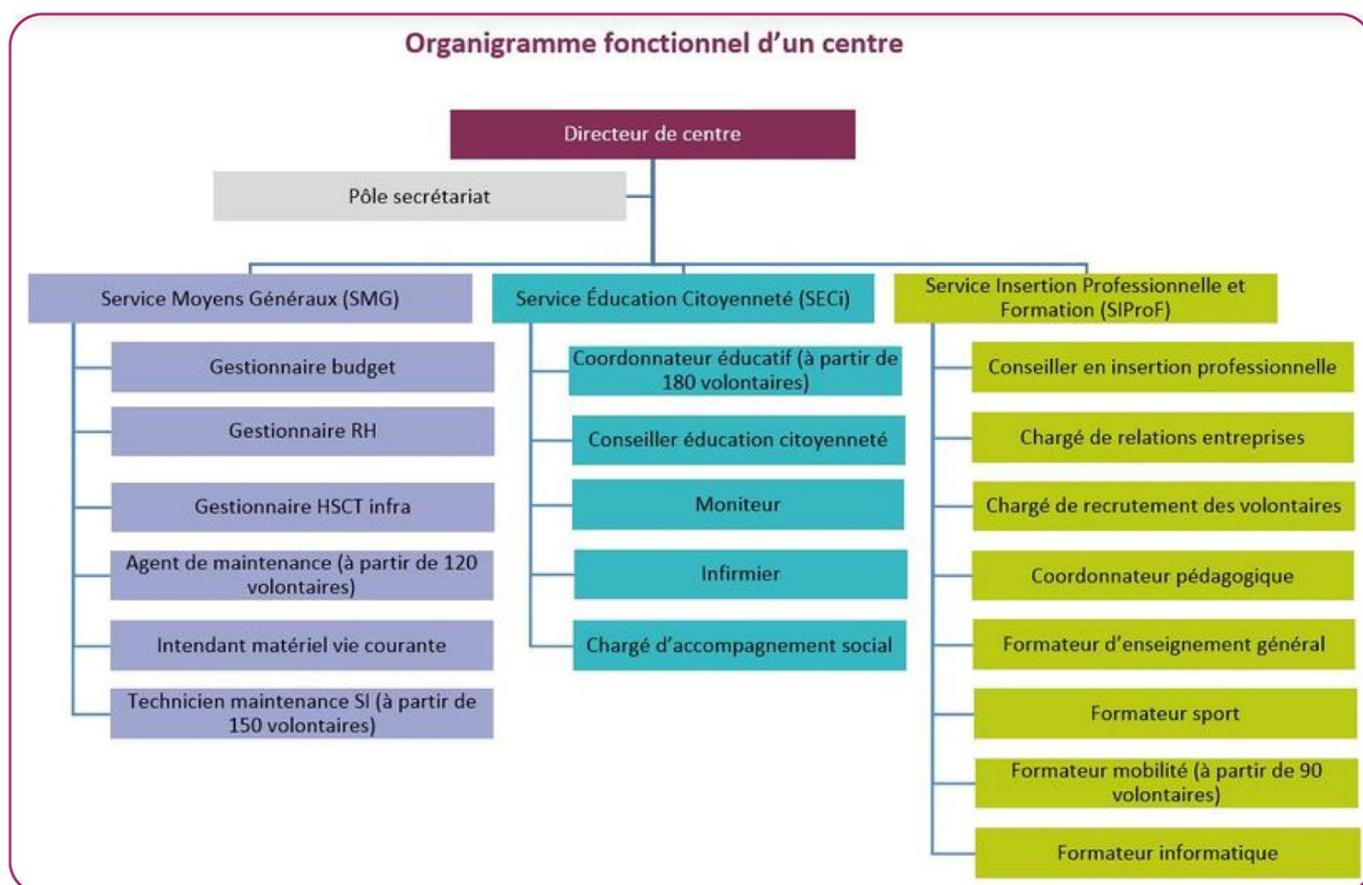
La carte des sites résulte davantage d'une sédimentation historique faite d'opportunités immobilières ou d'interventions diverses imposées à l'Épide que d'une stratégie mûrement réfléchie correspondant aux besoins des territoires. Elle ne s'est pas toujours appuyée sur un environnement offrant des opportunités d'insertion sociale et professionnelle ou irrigué par des transports en commun. Elle n'évite pas non plus les risques de concurrence avec d'autres dispositifs du fait de la proximité des implantations. C'est le cas par exemple à Brétigny-sur-Orge, commune de l'Essonne où sont situés un centre Épide et un des six centres du service militaire volontaire.

¹² Cette implantation inégale sur le territoire emporte des conséquences sur l'égal accès des jeunes au dispositif. Ce point est développé dans le chapitre III.

L'inspiration « militaire » d'origine de l'Épide explique qu'à ses débuts la totalité des directeurs de centres était soit des militaires, soit d'anciens militaires. Ce n'est plus le cas en raison de l'ouverture des recrutements et du souhait du ministère des armées de prendre ses distances avec l'établissement, ce ministère étant par ailleurs responsable du service militaire adapté en outre-mer (cf. *supra*) et, depuis 2015, du service militaire volontaire en métropole (cf. *infra*).

Si pendant assez longtemps, les liens entre les centres et la direction générale étaient assez hiérarchisés, de nombreuses décisions relevant de la direction générale, la tendance est désormais à une délégation plus large au niveau local. Cela permet de mieux répondre aux besoins, d'être plus réactif, de responsabiliser les directeurs de centre et, enfin, d'obtenir des prestations souvent moins coûteuses. Le schéma suivant présente l'organigramme-type d'un centre Épide.

Schéma n° 1 : organigramme-type d'un centre



Source : Épide

B - Une gouvernance à clarifier dans les meilleurs délais

1 - Un souhait de retrait de la gouvernance de l'Épide du ministère des armées dont toutes les conséquences n'ont pas encore été évaluées

Depuis un décret du 15 avril 2021¹³, le conseil d'administration de l'Épide est composé de quinze membres, dont le président, qui est nommé par décret du Président de la République sur proposition des administrations de tutelle. Y sont notamment représentées les trois administrations de tutelle de l'établissement : le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, qui a assuré de fait la continuité de la tutelle de l'État au cours de la période sous revue, le ministère chargé de la ville, désormais représenté à la fois par la direction générale des collectivités territoriales et par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, et le ministère des armées.

Si le ministère des armées a été très présent lors de la création de l'établissement en raison de son expérience, de son savoir-faire et de son apport immobilier, il s'est peu à peu éloigné de sa gouvernance, jusqu'à ne pas signer la lettre de mission de la directrice générale ni le dernier contrat d'objectifs et de performance. Ne versant pas de subvention pour charges de service public à l'établissement¹⁴, le ministère des armées a souhaité être déchargé de sa tutelle partagée. Le ministère des armées entend étudier les conséquences de son éventuel retrait et ne pas placer l'établissement dans une impasse financière ; mais, au-delà de l'équilibre financier, c'est le modèle même de l'établissement, qui repose sur l'internat, que ce retrait pourrait mettre en question, alors qu'il est le seul adapté à une certaine population de jeunes en très grande difficulté.

Ce souhait de retrait du ministère des armées a donné lieu à une prise d'acte par le conseil d'administration de l'établissement lors de sa réunion du 26 novembre 2015 : « Le conseil d'administration, considérant, d'une part, la volonté exprimée par le ministre de la défense de ne plus assurer la co-tutelle de l'établissement et, d'autre part, les directives données par les ministres chargés de l'Emploi et de la Ville pour mettre en œuvre cette décision, invite la directrice générale à faire substituer l'appellation « Établissement pour l'insertion dans l'emploi » à celle d'«Établissement public d'insertion de la défense » à l'occasion de la modification des textes législatifs et réglementaires qui sera opérée pour officialiser le retrait du ministère des armées de la gouvernance de l'Épide ».

¹³ Décret n° 2021-459 du 15 avril 2021 modifiant les dispositions relatives à l'Établissement public d'insertion de la défense. À la suite de la suppression du Commissariat général à l'égalité des territoires au 1^{er} janvier 2020, le nombre de membres du conseil d'administration a été porté de quatorze à quinze pour y faire une place à la fois à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, au titre de la représentation du ministère chargé de la ville. Les liens de la DGCL avec les collectivités et les partenaires locaux, les services de l'État et les équipes chargées de la politique de la ville dans les préfectures apparaissent fort utiles.

¹⁴ L'Épide est le seul opérateur dont le ministère des armées exerce la tutelle sans verser de subvention pour charges de service public.

Depuis cette délibération, le retrait n'a pas été officialisé et les textes relatifs à l'Épide n'ont pas été modifiés. À partir de 2016, les représentants du ministère des armées n'ont plus participé aux séances du conseil d'administration et ce, jusqu'à la nomination d'une nouvelle secrétaire générale pour l'administration. Celle-ci a décidé de revenir siéger fin 2019 pour assumer ses responsabilités dans l'attente de la modification des textes. Ce retour ne remet pas en cause la décision de retrait du ministère des armées, comme la secrétaire générale l'a indiqué lors de la première séance à laquelle elle a participé.

Un retrait définitif et officiel du ministère des armées de la tutelle de l'Épide aurait cependant des conséquences importantes qui doivent être évaluées précisément. Elles sont de plusieurs ordres : la soumission des centres Épide à la réglementation sur les établissements recevant du public (ERP)¹⁵, la suppression du bénéfice pour le personnel des avantages fournis par l'Institution de gestion sociale des armées (Igesa), la suppression de la possibilité d'être logé dans le parc des armées pour certains agents et la perte des liens que le ministère a tissés avec de nombreuses grandes entreprises¹⁶.

Le ministère des armées a indiqué à la Cour des comptes que la dérogation actuelle à la réglementation sur les ERP dont bénéficie l'Épide lui semble fragile sur le plan juridique et qu'elle ne pourrait perdurer s'il se retirait de la gouvernance de l'établissement. Un retrait du ministère des armées est, selon le ministère, conditionné à une analyse de l'ensemble des impacts, notamment financiers. À cet effet, le ministère a mis en place un groupe de travail interne pour conduire cette étude avant l'été 2021, en lien avec l'établissement. De son côté, la directrice générale de l'Épide a confié à un cabinet privé une étude sur l'impact financier de l'application éventuelle de la réglementation relative aux ERP.

Le ministère des armées considère que son retrait n'a pas d'incidence sur son implication dans l'insertion des jeunes, qui perdurera à travers le SMA et le SMV (dont les capacités doivent augmenter).

Prenant en compte cette volonté de retrait, l'Épide a changé d'appellation, en ayant recours au nom d'usage « Établissement pour l'insertion dans l'emploi ». Cette décision permet de présenter l'Épide davantage comme un établissement d'insertion que comme un établissement relevant des armées. Toutefois, l'acronyme Épide n'est pas très évocateur, tant pour les jeunes que pour la plupart des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle, au contraire de la Garantie jeunes ou des écoles de la deuxième chance, par exemple. Les administrations de tutelle et l'Épide pourraient utilement réfléchir à un changement d'appellation¹⁷ pour faciliter son positionnement parmi l'ensemble des acteurs de l'insertion.

¹⁵ Tel n'est pas le cas pour les bâtiments des armées.

¹⁶ C'est également grâce au ministère des armées que le centre de Montry a pu être éligible à un financement par le plan de relance piloté par la direction de l'immobilier de l'État.

¹⁷ Ce sujet relève également de la stratégie de communication de l'établissement, abordé *infra* en partie II-B.

2 - Une absence de nomination des membres du conseil scientifique

Le directeur général est assisté d'un conseil scientifique¹⁸, qui est chargé de :

- faire des propositions et émettre des avis sur les questions relatives à la formation et aux méthodes pédagogiques mises en œuvre par l'établissement ;
- s'assurer de la qualité scientifique des études produites ou commandées par l'établissement et, le cas échéant, en proposer ;
- donner un avis sur la pertinence des indicateurs de performance en matière d'insertion sociale et professionnelle et proposer les évolutions nécessaires dans ce domaine.

Or, à ce jour, les membres du conseil scientifique n'ont toujours pas été nommés, sans que l'équipe de direction, qui a été récemment renouvelée, soit en capacité d'en expliquer la raison. Selon l'établissement, « le changement de directeur général en 2011 et l'association des ministres de tutelles dans la nomination [sembleraient avoir] été vus comme un frein pour le constituer ». La Cour avait déjà évoqué cette difficulté dans ses travaux précédents.

En réponse à cette carence reconnue par toutes les parties prenantes, l'établissement s'est engagé à constituer un conseil scientifique dès 2021. Si, en raison de la crise sanitaire, l'Épide n'a pu à ce jour identifier des personnalités pour participer à ce conseil, il projette de pouvoir lui confier des études d'impact et des études socioéconomiques, notamment.

3 - Un établissement sans contrat d'objectifs et de performance depuis 2018

Le dernier contrat d'objectifs et de performance (COP) signé portait sur la période 2015-2017¹⁹. Il comportait quatre orientations stratégiques :

- améliorer les résultats d'insertion et la qualité de l'offre de service de l'Épide tout en augmentant les capacités d'accueil ;
- assurer le retour à un équilibre économique pérenne d'ici à 2017 ;
- donner davantage de visibilité à l'établissement et développer ses partenariats ;
- développer un management et une politique des ressources humaines adaptés au projet de l'établissement.

La première orientation était articulée autour de trois priorités : « recruter des jeunes adultes sans qualification, dont la moitié résidant dans les Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville (QPV) », « Fidéliser les volontaires en recentrant l'organisation des parcours sur l'insertion professionnelle » et « créer les conditions d'une meilleure employabilité des volontaires concourant à l'éveil de leur citoyenneté ».

¹⁸ Le 26 novembre 2015, le conseil d'administration a adopté une délibération approuvant le règlement intérieur du conseil scientifique. Celui-ci prévoit notamment que « le conseil scientifique est composé de dix membres nommés par arrêté des ministres de tutelle sur proposition du conseil d'administration de l'établissement ». Leur mandat est exercé à titre gratuit pour une durée de trois ans renouvelable.

¹⁹ Ce contrat d'objectifs et de performance a été signé le 12 juin 2015 par, respectivement, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville, le président du conseil d'administration de l'établissement ainsi que par sa directrice générale.

Le COP visait 570 nouvelles places d'accueil dès la fin de la première année, marquant ainsi une ambition forte. Il était également demandé à l'établissement d'« engager la réflexion sur la création de deux centres dans le sud de la France ». Créer des places dans les centres ou créer des centres supplémentaires n'a d'intérêt que si le taux d'occupation reste significatif : il était donc spécifié qu'il devait être maintenu. L'objectif de 50 % de jeunes accueillis issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a constitué une difficulté significative pour un établissement dont la carte des implantations n'est pas liée à celle de ces quartiers. Et ce, alors même que des jeunes ne résidant pas dans ces quartiers mais à proximité d'un centre et réunissant toutes les autres conditions de recrutement pourraient utilement être recrutés.

La deuxième orientation stratégique visait à « assurer le retour à un équilibre économique pérenne d'ici à 2017 ». Elle s'articulait autour de quatre priorités : développer les ressources de l'établissement ; réduire les charges de l'établissement ; réduire les facteurs de risques, notamment ceux liés à l'immobilier ; responsabiliser davantage les directeurs de centres pour favoriser une gestion plus performante de l'établissement. Le COP indiquait que pendant trois années consécutives le budget de l'établissement avait été adopté en déficit, grevant de fait le fonds de roulement, seule ressource pour l'investissement (notamment les investissements indispensables à l'entretien du parc immobilier).

Le COP comportait donc à la fois des objectifs de développement et des objectifs de réduction des coûts, notamment en matière immobilière, qui auraient dû conduire à la révision de son contrat avec la société 2IDE, filiale commune de l'établissement et de la Caisse des dépôts et consignations.

La troisième orientation stratégique s'appuyait sur deux priorités : renforcer la visibilité de l'Épide et développer les partenariats. Elle était liée à la multiplicité des dispositifs existants en faveur des jeunes qui pourraient être intéressés par l'Épide. En effet, ces derniers arbitrent parfois, quand ils en ont les moyens, en faveur d'autres dispositifs. L'image à connotation militaire de l'Épide, comme ses implantations souvent dans d'anciennes casernes, peuvent conduire certains jeunes à renoncer à présenter leur candidature à l'Épide.

La dernière orientation stratégique avait pour objet de « développer un management et une politique des ressources humaines adaptés au projet de l'établissement » autour de deux priorités : développer une culture managériale participative ; restaurer un climat productif au sein des instances de dialogue social.

Ce COP paraissait ambitieux puisqu'il supposait que l'établissement se développe tout en faisant des économies substantielles.

Une version de travail du COP suivant (2018-2021) a été élaborée, mais elle n'a pu être finalisée en raison des économies de fonctionnement attendues. Celles-ci n'auraient pu être obtenues que par la fermeture d'un certain nombre de centres, en opposition avec les annonces politiques faites en 2015. Depuis lors, l'établissement fonctionne sans COP. Il en avait été de même entre 2012 et 2014.

Cette situation n'est pas satisfaisante et renvoie chacune des parties prenantes à ses responsabilités. Plusieurs éléments militent en faveur de la signature rapide d'un COP renouvelé dans ses objectifs et ses priorités : les enseignements importants tirés de la crise sanitaire, avec ses impacts sur le fonctionnement des centres et sur la situation des jeunes ; les constats établis par les deux dernières directrices générales ; enfin, la nomination de représentants de la DGCL au conseil d'administration de l'établissement.

Ce futur contrat pourrait notamment clarifier la place du ministère des armées au sein de la gouvernance de l'établissement, préciser si les principes régissant les formations dispensées à l'Épide conservent ou non une inspiration militaire, prioriser les publics à accueillir et prendre en compte le nécessaire règlement de la question immobilière (cf. *infra*).

En réponse aux observations de la Cour, la DGEFP a indiqué que des échanges ont lieu sur l'élaboration d'un nouveau COP, l'objectif étant d'aboutir à un document finalisé au premier semestre 2021 comportant notamment un axe fort sur les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville et sur ceux issus des territoires ruraux.

C - Une augmentation des capacités d'accueil réalisée dans des conditions difficiles

Dans sa réponse aux observations de la Cour, la direction du budget confirme la nécessité de mener une réflexion large sur la politique immobilière de l'Épide et de revoir éventuellement les implantations pour améliorer le taux d'occupation des places, qui demeure très inférieur à l'objectif de 90 %, ce qui permettrait non seulement de réduire les coûts et d'accueillir sensiblement plus de jeunes. La direction du budget souligne l'importance de mener une telle réflexion en commençant par les nouveaux sites annoncés « *afin d'éviter des implantations coûteuses et qui, du fait de leur éloignement et de l'absence d'analyse des besoins locaux des jeunes, risquent d'accroître la problématique de sous-occupation* ».

1 - Un établissement largement handicapé par un patrimoine immobilier peu adapté et pénalisé par le protocole qui le lie à la Caisse des dépôts et consignations à travers la société 2IDE

Lors de sa séance du 12 juillet 2017, le conseil immobilier de l'État (CIE) a rendu un avis sur la mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'Épide. Il le résumait ainsi : « (...) L'Établissement public d'insertion de la Défense (Épide) est un établissement d'insertion sociale et professionnelle de jeunes sans diplômes ou en voie de marginalisation, créé en 2005 et doté à son origine d'un patrimoine disparate et lourd à gérer selon les termes de la Cour des comptes. Le Conseil de l'immobilier de l'État relève l'absence de stratégie immobilière, le patrimoine étant constitué de biens non choisis, obtenus par transfert. Il souligne les effets notoirement inopérants et pénalisants des relations contractuelles avec la société 2IDE pour la gestion immobilière de l'Épide. Le CIE recommande une remise en cause rapide de ce dispositif (...) ».

À cette date, le budget de l'établissement était de 90 M€, la moitié étant consacrée à la masse salariale alors que l'ensemble des coûts de l'immobilier avait été évalué à 23,5 M€ en 2016. Hors masse salariale, l'immobilier obérait donc environ la moitié du budget disponible de l'établissement.

Cet état de fait résulte d'une décision de 2006 qui a établi une société commerciale commune entre la Caisse des dépôts et consignations (51 %) et l'Épide (49 %), dotée d'un capital de 25 M€. Ce capital a été constitué par un apport en nature de l'Épide, constitué d'une partie de ses sites, et par un apport en numéraire de la Caisse des dépôts et consignations. Les actifs immobiliers de l'Épide étaient alors estimés aux environs de 30 M€, somme qui, rapportée au montant des loyers montre que ces derniers sont très élevés : en quatre ans, le total des loyers versés par l'Épide dépasse le montant des actifs immobiliers.

Cette société commune, dénommée Immobilier, insertion, Défense, Emploi (2IDE), finance les travaux et les dépenses d'entretien des neuf centres qu'elle détient, grâce à une part en numéraire de son capital, un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations et les loyers payés par l'Épide (7,9 M€ en 2018). L'Épide et la Caisse reçoivent chacun annuellement un dividende (0,5 M€ ces dernières années).

Si cette société a pu, à l'origine, souscrire, grâce à ses fonds propres et à une garantie de l'État, des emprunts à des taux considérés alors comme avantageux, cela n'est plus le cas actuellement, les taux du marché étant très bas.

L'avis du Conseil de l'immobilier de l'État précité relevait en outre la qualité insuffisante des travaux réalisés sous la direction de 2IDE (malfaçons, retards et surcoûts pénalisant le fonctionnement des centres concernés), des travaux non réalisés avant la livraison et la mise en service des centres, ainsi que la non-compétitivité de la société 2IDE pour les menus travaux.

L'Épide n'a eu de cesse d'intervenir pour faire revoir les clauses du protocole la liant à 2IDE. Ainsi, au protocole du 26 juin 2006 ont succédé un avenant du 28 février 2007 et un nouveau protocole du 6 février 2012, lequel ne donne toujours pas satisfaction, ni à l'Épide, ni aux tutelles. La rentabilité de 5,60 %²⁰ des fonds propres qui y est inscrite apparaît aujourd'hui exorbitante et conduit à une complète absence de compétitivité de la société 2IDE. La durée des baux imposés par 2IDE empêche de fait l'établissement de s'adapter tant aux réalités de la société qu'à la localisation des jeunes qu'il peut accueillir. De plus, il peut difficilement répondre aux demandes de ses tutelles. Ce protocole aboutit à des situations aberrantes ; ainsi le projet de déménagement du site de Combrée vers le site d'Avrillé, s'il est mené à bien, conduirait l'Épide à verser à la société 2IDE un loyer pour un site inoccupé (cf. *infra* la dette immobilière pendante de l'Épide vis-à-vis de la société 2IDE).

Le protocole sur lequel repose la collaboration entre l'Épide et la Caisse des dépôts et consignations constitue donc un montage déséquilibré et onéreux pour l'établissement²¹. Ce constat est largement partagé, et s'il n'en est pas tout à fait celui de la Caisse des dépôts et consignations, celle-ci a indiqué qu'elle était favorable à une renégociation.

Des discussions ont d'ailleurs été entamées. Ainsi, pour mettre fin à un premier déséquilibre, le directeur général de 2IDE, issu de la Caisse des dépôts et consignations, a nommé comme directeur général délégué le directeur du patrimoine de l'Épide. Par ailleurs, l'Épide sera désormais partie prenante de la commission d'appel d'offres pour les travaux le concernant.

L'importance de ce sujet et son ancienneté doivent conduire à une particulière vigilance sur la suite des négociations. En effet, le déséquilibre des relations contractuelles entre l'Épide et la société 2IDE a été maintes fois relevé tant par la Cour que par les tutelles elles-mêmes. Constatant à la fois ce déséquilibre très handicapant pour l'Épide et son action et les difficultés de celui-ci à se faire entendre par la Caisse des dépôts et consignations, les administrations centrales exerçant la tutelle sur l'établissement estiment depuis plusieurs années qu'une intervention à haut niveau auprès de la Caisse des dépôts et consignations est nécessaire. Une telle intervention n'a cependant pas eu lieu pendant l'enquête de la Cour.

²⁰ Taux que l'Épide aurait souhaité faire baisser à 2,1 %, selon le projet présenté en 2018 au conseil d'administration.

²¹ En 2015, la Cour des comptes avait qualifié ce contrat de « léonin ».

La direction du budget partage pourtant le constat de la Cour « *sur la relative inefficacité en matière de gestion du parc immobilier de l'établissement et incite effectivement à réviser le protocole qui lie les deux entités en vue de réduire le coût très élevé représenté par la dépense immobilière* ».

Pour aborder ces négociations, qui ne portent pas uniquement sur les aspects financiers, l'Épide a bénéficié d'un cadrage de départ réalisé avec ses tutelles et il s'est adjoint un conseil en stratégie et un conseil juridique. D'ores et déjà, trois sujets importants sont identifiés : la reprise du site de Combrée, l'évaluation de l'impact de l'application des normes environnementales et, enfin, celui de la fiscalité puisqu'en l'état, l'Épide bénéficie d'un certain nombre d'exonérations. L'établissement s'est donné jusqu'à fin juin pour parvenir à un accord avec la Caisse ou prendre acte d'un échec.

2 - Un objectif ambitieux de construction et de rénovation plus subi que réfléchi

Les caractéristiques du parc immobilier de l'Épide ont eu une influence sur ses résultats en matière d'insertion. En effet, l'attribution de casernes comme lieux d'accueil lors de la création de l'Épide s'est effectuée sans aucune étude préalable sur les besoins locaux des jeunes ou les moyens de transport disponibles. Certaines anciennes casernes ont été reprises par l'Épide uniquement parce que des élus locaux cherchaient un nouvel occupant après le départ des unités militaires.

L'Épide doit donc en partie utiliser des locaux éloignés des viviers de volontaires répondant aux priorités nationales (les résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville), peu adaptés à sa mission, en mauvais état, trop grands et situés loin des réseaux de transport en commun, des zones d'activités professionnelles et de ses partenaires.

Dans nombre de ses implantations l'établissement a dû engager des travaux de rénovation importants, comme la mise aux normes en matière de sécurité incendie. D'autres restent encore à réaliser, par exemple la mise aux normes environnementales. Enfin, l'Épide étant régi par le code de la défense, ses implantations ne sont pas soumises à la réglementation de droit commun en ce qui concerne les établissements recevant du public (ERP). Si cette réglementation devait s'appliquer à l'Épide, l'établissement devrait chercher des financements complémentaires afin de réaliser la mise aux normes des bâtiments.

L'établissement comptait, en 2015, 10 centres actifs en baux de longue durée, 5 centres actifs propriété de l'Épide, 3 centres en location de courte durée et 4 terrains inoccupés. Par la suite, l'Épide a dû assumer une politique d'ouverture de centres et de rénovations qui s'est appuyée, du fait des conventions conclues avec la Caisse des dépôts et consignations, sur la société 2IDE, ce qui a représenté un coût non négligeable (cf. *infra*). En février 2015, le Président de la République, en visite au centre de Montry, a annoncé l'augmentation de 25 % de son nombre de places. En visite dans celui d'Alençon le 27 avril 2015, il a annoncé la création d'un centre à Nîmes et d'un autre à Toulouse pour le 1^{er} trimestre 2017. À cela devraient s'ajouter dans les prochaines années, le déménagement du centre de Combrée (Maine-et-Loire) à Avrillé²², près d'Angers, la réhabilitation du centre de Lanrodec²³ (Côtes d'Armor), l'ouverture d'un centre de 150 places en Seine-Saint-Denis (93) sur un site non encore défini et le projet de création d'un centre à Alès-la Grand'Combe (Gard). Un vingtième centre devrait être ouvert dès 2021.

²² Accompagné d'une extension de capacité de 75 à 150 places.

²³ Pour augmenter sa capacité d'accueil de 120 à 150 places

Enfin, il convient de signaler le projet, non concrétisé à ce jour, de déménagement du siège national de l'Épide hors de l'Île-de-France, à la suite d'une décision du comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019²⁴. La raison d'un tel déplacement n'apparaît pas clairement, car le loyer du site est raisonnable et nombre d'agents du siège bénéficient d'appartements du ministère des armées, avantage qui pourrait disparaître sur une future implantation. De plus, la majorité des personnels de l'Épide travaille déjà en dehors de la région parisienne.

Au total, l'Épide a dû composer pendant la période sous revue avec un parc immobilier peu adapté à sa mission et des équipes peu qualifiées et mal dimensionnées pour gérer un tel patrimoine.

Afin de remédier en partie à cette situation, un comité stratégique immobilier chargé du patrimoine et des grands projets a été installé au second semestre 2020 auprès de la directrice générale. La stratégie immobilière a été finalisée dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui devrait être validé en 2021. Il est regrettable que l'Épide ait pris du retard dans la définition de cette stratégie, car s'il n'avait pas les moyens humains de réaliser complètement son SPSI, il aurait pu s'adresser à la direction de l'immobilier de l'État, qui est en mesure d'accompagner l'établissement dans ce travail.

La directrice générale de l'établissement a indiqué que l'état des lieux du patrimoine immobilier a d'ores et déjà été réalisé, et qu'elle a saisi les services de l'État en vue de l'établissement du SPSI.

II - Une offre d'accompagnement des jeunes mieux adaptée

Malgré les efforts de modernisation de son approche pédagogique entrepris depuis 2015, l'accompagnement assuré par l'Épide comporte des lacunes en matière de prise en charge et de visibilité, ce qui appelle une évolution plus ambitieuse tant de son offre que de sa communication externe.

A - Un cadre de prise en charge strict mais bienveillant à l'égard de jeunes confrontés à de très grandes difficultés.

1 - Une remise à niveau scolaire et sociale assortie d'une aide financière

Pendant une durée théorique de huit mois – susceptible d'être prolongée pour une durée maximale de vingt-quatre mois – le volontaire est nourri et logé pendant la semaine²⁵, à l'exception du week-end. Le port de l'uniforme²⁶ est obligatoire pour les volontaires, les cadres, les personnels administratifs et les enseignants. Le programme de remise à niveau occupe la

²⁴ La directrice générale de l'Épide venait de renouveler le bail du siège de l'établissement à compter du 31 octobre 2018.

²⁵ Les jeunes volontaires sont logés en semaine dans des dortoirs partagés, de deux à quatre lits par chambre ; les jeunes filles et les jeunes hommes sont répartis dans des bâtiments différents.

²⁶ Uniforme de couleur bleu ciel jusqu'en 2017, de couleur rouge depuis lors.

journée entière, selon un découpage défini à l'avance mais adaptable. L'objectif de l'Épide est d'éloigner les jeunes volontaires de leurs « mauvaises habitudes » (coucher et lever tardifs, temps excessif passé devant les écrans), qui amenuisent leur motivation et leur capacité d'interaction sociale.

Tableau n° 1 : journée-type d'un volontaire en centre Epide

Créneau	Nb heures	Type d'activités possibles
6h30-8h	1,5	Lever, petit déjeuner, travaux d'entretien Rassemblement
8h-12h	4	Groupes de besoins (formation, entretiens individuels, autonomie) Formation (séances en groupe pédagogique), Insertion (séances en section ou en groupe pédagogique), parcours citoyen
12h-13h30	1,5	Autonomie encadrée, temps libre, déjeuner, travaux d'entretien Rassemblement
13h30-17h30	4	Groupes de besoins (formation, entretiens individuels, autonomie) Formation (séances en groupe pédagogique), Insertion (séances en section ou en groupe pédagogique), parcours citoyen Activités socio-culturelles dont ateliers d'expression
17h30-19h	1,5	Autonomie encadrée Activités socio-culturelles dont ateliers d'expression Entretiens individuels (insertion, parcours citoyen) Parcours citoyen
19h-20h30	1,5	Temps libre, dîner, travaux d'entretien Rassemblement
20h30-22h30	1,5	Autonomie encadrée, temps libre Activités socio-culturelles dont ateliers d'expression
22h30-6h30	8h30	Coucher

Source : Épide

La journée-type s'organise autour d'un lever vers 6 h 30, puis la tenue d'activités organisées entre 8 h 00 (9 h 00 le lundi) et 17 h 30 (15 h 00 le vendredi), pour une durée totale d'environ 38 heures hebdomadaires. La ventilation et le volume des modules d'activités peut différer d'un centre à l'autre²⁷.

Les activités proposées aux volontaires sont de plusieurs ordres :

- les actions de remise à niveau (en formation générale, informatique, sport et formations à la mobilité, avec acquisition de diplôme et certifications), y compris l'instruction citoyenne ;
- l'accompagnement sanitaire et social (accès aux soins, lutte contre les addictions, acquisition de l'autonomie en matière de logement, administrative et budgétaire) ;
- la définition et la mise en œuvre d'un projet professionnel.

Les équipes pluridisciplinaires de l'Épide accompagnent les jeunes dans la construction de leur projet (recherche de formation et d'emploi, aide à la rédaction d'un curriculum vitae, préparations aux entretiens d'embauche). Elles dispensent également des formations générales (remise à niveau en français notamment) et spécialisées (acquisition du socle des compétences

²⁷ Quand le sport représente deux à quatre heures par jour à Cambrai, il n'en représente que quatre à six heures par semaine à Brétigny-sur-Orge. Parfois des sorties culturelles peuvent être organisées sur toute une journée.

informatiques et administratives nécessaires à l'insertion dans le monde du travail ; connaissance de base des règles applicables au travail). Enfin, l'Épide promeut l'éducation à la citoyenneté (participation à des événements culturels, apprentissage des principes républicains et du fonctionnement de la démocratie).

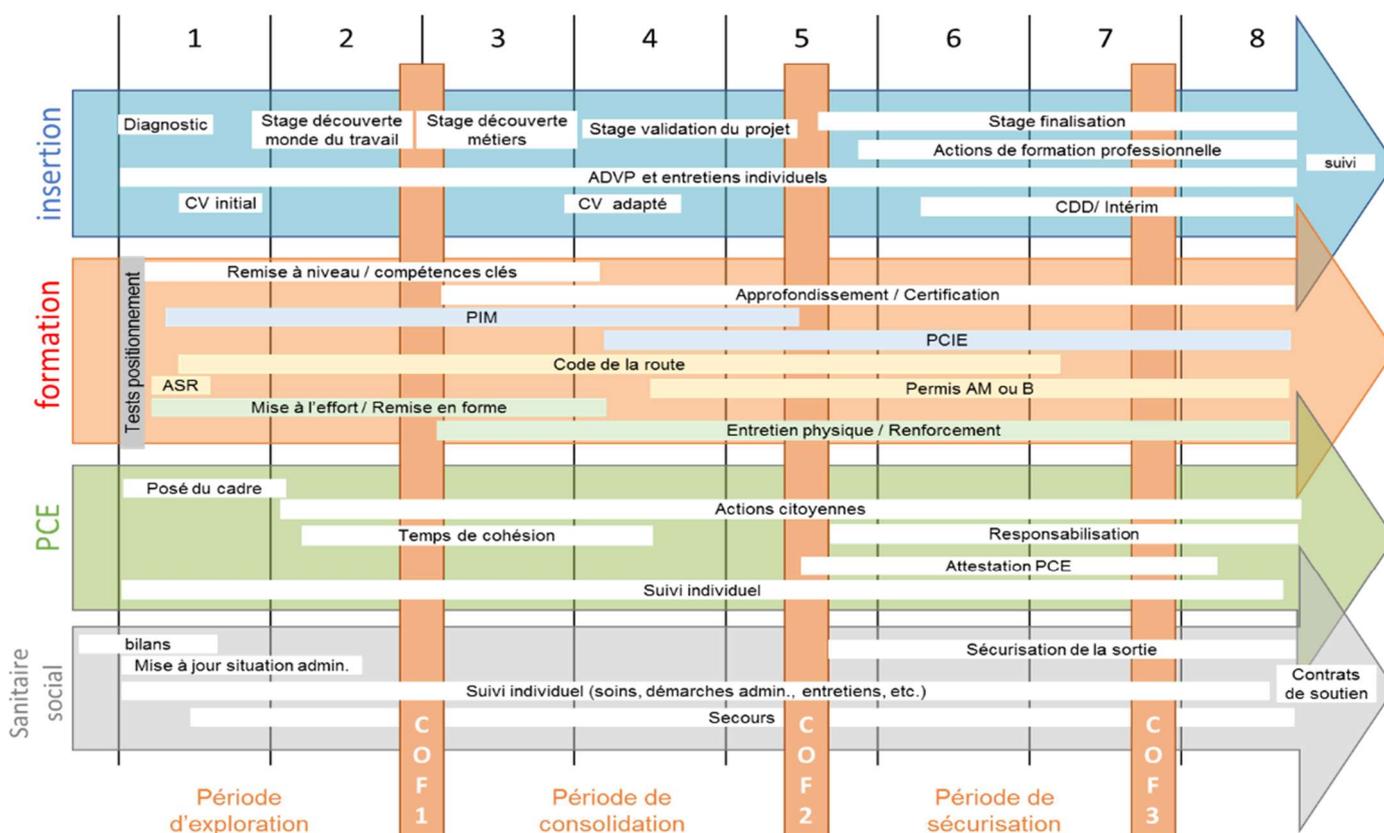
Comme on l'a vu *supra*, l'Épide verse à chaque volontaire une gratification financière mensuelle correspondant à environ 25 % du Smic. Cette allocation s'élève à 210 € en 2021, auxquels s'ajoute une fraction mensuelle de prime capitalisée de 90 € en cas d'insertion en emploi ou en formation qualifiante, soit environ 700 € d'épargne obligatoire versée en fin de parcours, ce qui constitue une incitation à poursuivre la formation jusqu'au bout.

2 - Une approche globale et personnalisée des jeunes

La stratégie pédagogique de l'Épide privilégie une approche pluridisciplinaire et personnalisée, adaptée à la situation de chaque volontaire. Chaque jeune est suivi de façon individuelle du début à la fin de son parcours. Les équipes de l'Épide sont ainsi en mesure de moduler en intensité les différents axes pédagogiques, en fonction des besoins des jeunes.

La frise du parcours en centre Épide ci-dessous matérialise les étapes clés du parcours, permettant à chaque intervenant de disposer de repères temporels pour former et accompagner les volontaires.

Graphique n° 1 : conceptualisation du parcours du volontaire dans un centre Épide.



Source : Épide (chaque colonne représente une durée théorique d'un mois)

Cette approche mobilise un large éventail d'acteurs spécialisés au sein de l'Épide : les conseillers en insertion, les moniteurs, les enseignants, mais également le personnel administratif des centres, dans la mesure où celui-ci partage l'environnement de travail des volontaires. La personnalisation de la remise à niveau est concrétisée par l'action du conseiller en insertion professionnelle (CIP) qui suit le volontaire du début à la fin de son parcours en utilisant un outil commun, le « projet éducatif et professionnel » (PEP).

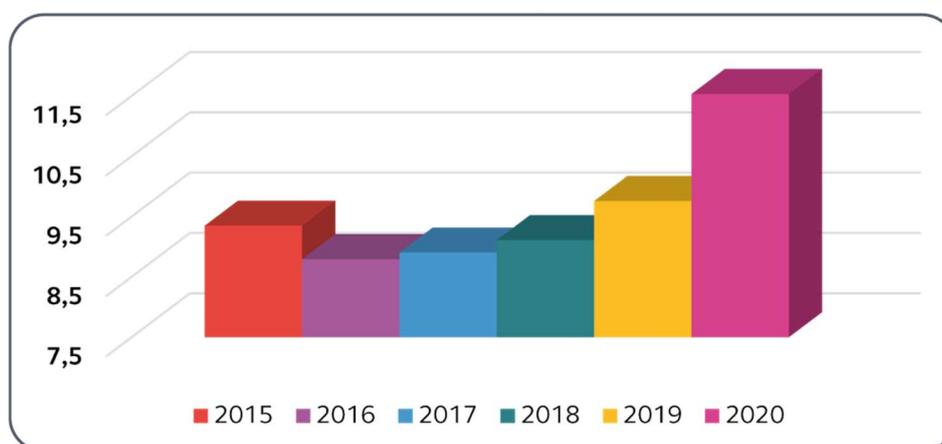
Le « projet éducatif et professionnel », plate-forme de suivi personnel et transverse

Outil de suivi pédagogique entièrement dématérialisé, le « projet éducatif et professionnel » (PEP) remplit plusieurs objectifs : cerner le projet professionnel, grâce à l'orientation professionnelle issue du travail du CIP, faire un point de situation à partir des diagnostics pour mesurer le différentiel à combler afin de permettre au volontaire de réaliser son projet professionnel. Ce premier diagnostic permet aussi d'estimer la durée du parcours et de déterminer, dans ses grandes lignes, un parcours de formation adapté pour que le volontaire atteigne l'objectif d'employabilité.

Chaque agent renseigne dans son champ et de façon continue le PEP du volontaire dans l'application métier de l'Épide (« JADE ») ; il y fait figurer les objectifs contractualisés et les progrès en termes d'acquisition des compétences. Il veille à inscrire en commentaire des propos constructifs, utiles à la progression du volontaire et permettant au CIP d'avoir une vue globale sur le parcours. Communiqué au volontaire chaque mois lors d'un entretien mené par le CIP, le PEP est un outil pédagogique permettant la motivation, l'appropriation des objectifs et l'autoévaluation du volontaire. Il revient au CIP, en tant qu'animateur de l'équipe pédagogique, de veiller lors des réunions de section à ce que chacun des cadres de l'équipe pédagogique complète régulièrement le PEP, sans se substituer à eux et sans modifier leurs appréciations.

Cette approche globale et personnalisée se justifie compte tenu, d'une part, de la différence d'origine, de maturité et de projet de chaque volontaire, et d'autre part, du lien étroit qui existe entre le bagage scolaire et social initial d'un individu et son degré d'employabilité. Contrepartie de cette démarche progressive, le temps accordé au diagnostic allonge les délais d'accueil en centre des jeunes qui ont le plus de difficulté à construire un projet professionnel viable.

Graphique n° 2 : une durée moyenne des parcours en centre Épide qui s'allonge (en mois)



Source : Cour des comptes, d'après les données Épide (hors abandon prématuré)

Les jeunes bénéficiant d'une sortie positive à l'issue de leur séjour dépassent pour la majorité d'entre eux la durée théorique de présence de 8 mois (9 mois en 2015, et plus de 11 mois en 2020 compte tenu du contexte sanitaire covid-19). Les femmes et les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville restent un peu plus longtemps que la moyenne dans les centres. L'allongement de la durée moyenne de séjour alourdit les coûts par jeune accueilli (cf. chapitre III).

3 - Le traitement particulier des vulnérabilités sociales et psychologiques

L'accompagnement sanitaire et social est un point majeur dans la stratégie d'accueil et de suivi des jeunes volontaires. Avant de pouvoir construire un projet professionnel solide et adapté à leurs ambitions, une grande part des jeunes doit surmonter des difficultés personnelles majeures : conflits familiaux, logement précaire, difficultés financières, situations administratives irrégulières, fragilité psychologique, voire troubles légers de la santé mentale. Plusieurs centres Épide ont donc progressivement développé un accueil plus adapté pour les réfugiés, les jeunes en situation d'illettrisme et les mal-logés.

Chaque centre Épide compte un infirmier et un chargé de l'accompagnement social. Réunis au sein des pôles médico-sociaux, ils ont une importance significative dans le quotidien des jeunes volontaires, et ce dès leur admission²⁸. Ils identifient ainsi les vulnérabilités de chaque volontaire et mobilisent toutes les mesures d'aides disponibles pour lever ces difficultés. Sollicités à tout moment du parcours lorsqu'un agent identifie soit une difficulté sociale ou sanitaire soit la nécessité d'anticiper des mesures à prendre pour sécuriser une action d'insertion, ils reçoivent le volontaire, évaluent la situation, puis l'accompagnent dans la recherche de solutions²⁹. Sur le plan social, l'Épide veille à ce que chaque volontaire dispose d'un compte bancaire et d'une affiliation à la sécurité sociale³⁰. L'infirmier est en outre un lieu où l'on peut favoriser l'autonomie du volontaire dans sa prise en charge médicale. L'attention portée aux questions de santé et de bien-être personnel, notamment pendant la tenue des « groupes de besoin » (cf. encadré), offre aux jeunes volontaires, selon l'Épide, une facilité supplémentaire d'écoute et d'aide.

Des ateliers d'entraide : les « groupes de besoins » de l'Épide

Les groupes de besoin sont des ateliers « expérientiels » participatifs et non-descendants. Les participants sont invités à partager leurs expériences et à cheminer collectivement (pendant et en dehors des ateliers). Ces ateliers, non thérapeutiques, doivent être proposés aux volontaires qui souhaitent y participer, en groupe de besoin (maximum 8 participants animés par deux encadrants). Des organismes intervenant dans le champ de la promotion de la santé ont mis au point des programmes de développement des compétences psychosociales (CPS). Les instances régionales d'éducation et de promotion de la santé (IREPS) peuvent être sollicitées, soit pour aider à les identifier, soit pour intervenir auprès des volontaires.

²⁸ Le pôle médico-social participe à la commission d'admission et au bilan de la première semaine, dans le respect de l'obligation du secret professionnel. Les questions d'addiction et d'hébergement y sont abordées.

²⁹ La priorité est donnée à la mise en place de droits, à la sollicitation des aides de droit commun et en dernier lieu à la mobilisation des secours et/ou mesures d'accompagnement de l'Épide.

³⁰ Certains centres libèrent les volontaires un vendredi matin au cours du premier mois afin qu'ils puissent effectuer des démarches administratives (demande de carte vitale ou d'attestation auprès de la CPAM, ouverture d'un compte bancaire, etc.). D'autres organisent une séance en salle informatique pour ouvrir les droits d'accès au compte AMELI et imprimer une attestation.

Sur le plan sanitaire, et au-delà du traitement des maladies courantes, des affections bénignes et des petits traumatismes, le service médico-social apporte un soutien à la prévention des risques liés à l'hygiène alimentaire, bucco-dentaire et corporelle. En particulier, un suivi est assuré sur la consommation de cannabis, d'alcool et de tabac (dont la prescription de traitement de sevrage au tabac). Il peut s'agir également d'accompagner la gestion de crises d'angoisse et de stress, voire d'organiser la prise en charge de la souffrance psychique³¹, et ce, même si l'Épide n'entre pas dans la catégorie des établissements de soins.

Témoignages de volontaires et d'anciens volontaires sur ce que l'Épide leur a apporté

**HÉLÈNE, formation INHNI
apprentie en Bac Pro
(Lanrodec)**

J'ai galéré toute ma vie avant l'ÉPIDE. J'étais en CAP coiffure, que j'ai abandonné, comme la moitié des choses que je faisais avant l'ÉPIDE ! Je n'avais pas d'argent, pas de repère, pas de travail. Si l'ÉPIDE n'avait pas marché, je ne sais pas ce que j'aurais fait. L'ÉPIDE m'a forgé le caractère. Ce que j'y ai appris me sert aujourd'hui. Il faut être motivé, déterminé, et ne pas baisser les bras. Il faut aussi réussir à laisser de côté ses problèmes et foncer vers son but. Aujourd'hui, je m'épanouis complètement dans mon travail. Il fallait juste que je trouve ma voie.

ASHI

Ancienne volontaire au centre ÉPIDE de Brétigny-sur-Orge (91) | Gendarme adjoint volontaire depuis 2018

"Je suis arrivée en France en 2011, depuis le Tibet avec le statut de réfugiée politique. Je ne parlais pas français. L'ÉPIDE m'a aidée à apprendre le français et à faire ma demande de naturalisation. L'ÉPIDE a changé ma vie. Pour moi c'est important de montrer aux jeunes que tout est possible, que rien n'est perdu dans la vie, même si on affronte des échecs. Si on veut faire quelque chose et qu'il y a la motivation, on y arrive."

En contrat pour six ans, Ashi souhaite maintenant passer le concours de sous-officiers.

**GIANNI, chef d'entreprise
dans les services à la personne
(Strasbourg)**

Je n'avais aucune idée de ce que je voulais faire quand je suis arrivé à l'ÉPIDE. Au fil des entretiens avec mon conseiller d'insertion, en parlant de moi, mon projet est né. Au fil des stages, il a pris forme. Je voulais un boulot qui ait un sens et qui apporte quelque chose à quelqu'un, comme l'ÉPIDE m'a apporté à moi. Les agents m'ont appris à être sûr de moi, à obtenir ce que je voulais tout seul. L'ÉPIDE m'a rendu indépendant et autonome. Au-delà du travail, cela m'a aussi aidé à affronter les difficultés familiales.

PASCALINE ET ALVIN

Volontaires au centre ÉPIDE de Lyon-Meyzieu (69)

"J'ai eu un parcours compliqué. J'ai surmonté mes problèmes grâce à l'aide que j'ai reçue de l'ÉPIDE. Avant, j'avais très peur des autres, je n'ai rien fait pendant quelques années. C'était très dur. J'ai rejoint l'ÉPIDE car j'ai compris que les agents pouvaient m'aider à reprendre confiance en moi et avoir une vie."
Pascaline

"L'ÉPIDE m'apporte beaucoup de valeurs : le sens de la cohésion, le goût de l'effort et le dépassement de soi. Avant l'ÉPIDE, j'ai fait de la vente et de l'aide à la personne, mais cela ne m'avait pas convaincu. Avec l'ÉPIDE, je travaille un projet professionnel que j'ai depuis longtemps : rentrer dans l'armée."

Source : *Épide*

³¹ Le centre Épide de Cambrai (Nord) a par exemple signé un partenariat avec l'hôpital voisin afin que des professionnels de santé assurent un suivi thérapeutique de certains jeunes souffrant de troubles psychologiques ou psychiatriques (57 jeunes sur les 189 que comptait le centre en 2019).

B - Une désaffection croissante des jeunes malgré l'amélioration de l'offre pédagogique

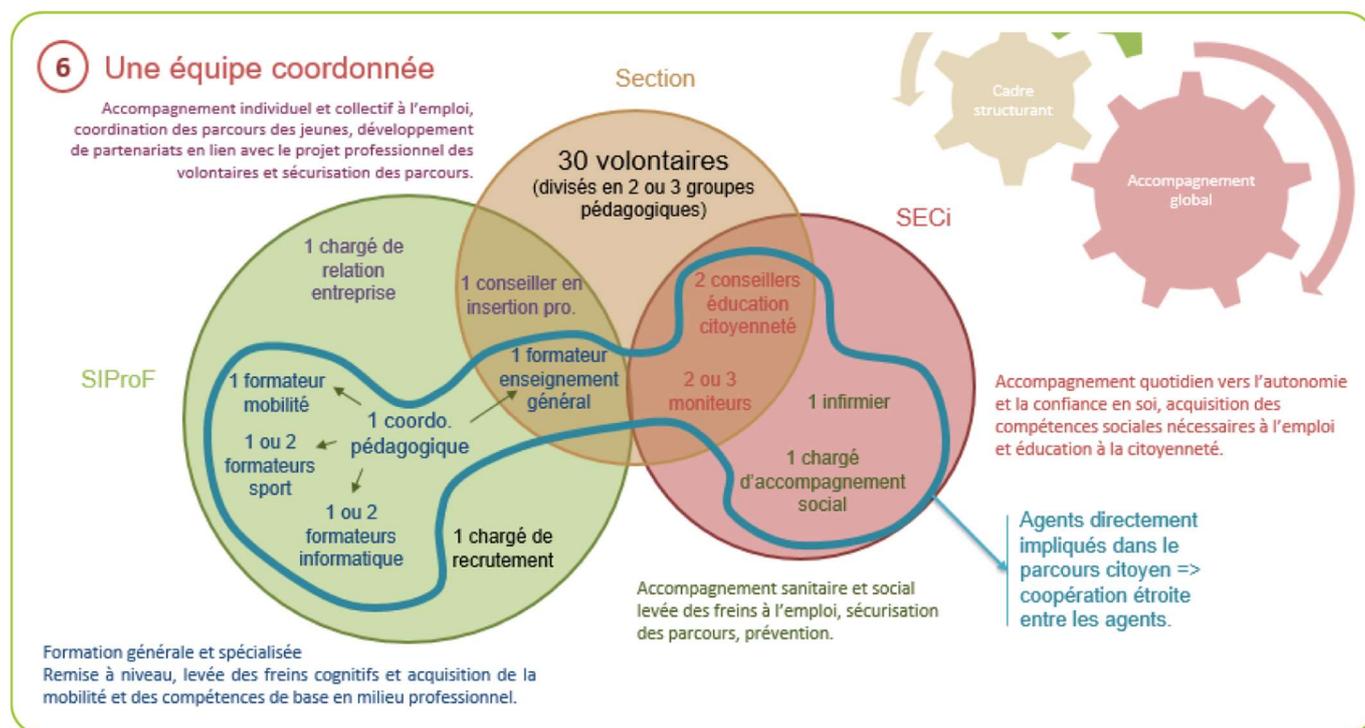
Au cours de la période 2015-2020 et sous l'impulsion active de la direction générale de l'établissement, l'Épide a cherché à améliorer de manière continue son offre de services : la mise en place d'une nouvelle organisation et de nouveaux outils a suscité des retours favorables tant chez les agents que parmi les volontaires. Mais cela n'empêche pas la stagnation du nombre de jeunes accueillis dans les centres.

1 - Une professionnalisation avérée des équipes et des outils

a) Une nouvelle organisation des centres

En août 2015, l'Épide a mis en place une nouvelle organisation interne des centres, entraînant à la fois la création de nouveaux métiers et l'évolution du périmètre des métiers existants. Les jeunes volontaires répartis en « sections » de trente individus sont suivis conjointement par deux services différents : celui de « l'insertion professionnelle et formation », et celui de « l'éducation citoyenneté ».

Schéma n° 2 : les acteurs de l'accompagnement global des volontaires en centre Épide



Source : Épide

Ce projet pédagogique remplace les directives pédagogiques de 2011, dont la diversité et le morcellement freinaient la compréhension d'ensemble, et fixe les grands principes de l'offre de service de l'établissement. Il rappelle les principes fondamentaux qui guident la pratique des agents et explicite les principales évolutions attendues. Parallèlement, de nouveaux agents ont été recrutés, sur un profil différent, dans la sphère privée (associations et entreprise d'insertion) afin de renforcer le socle de compétences techniques des équipes en matière de pédagogie et d'écoute.

b) De nouveaux outils pédagogiques

L'Épide s'est peu à peu doté d'outils méthodologiques diversifiés et ajustés à la pédagogie de l'établissement. Élaborés par une équipe spécialisée du siège, ces outils se déclinent de la manière suivante : un document de référence, fruit d'un travail collaboratif entre la direction générale et les centres, des référentiels thématiques (des guides méthodologiques dédiés par exemple au parcours citoyen, au recrutement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement sanitaire et social) et enfin des « kits pratiques », c'est-à-dire des boîtes à outils évolutives dans lesquelles les agents trouvent des fiches pratiques, des supports pédagogiques, des pistes de partenariats ou encore des outils visant à favoriser la communication entre agents, services ou centres.

De plus, l'établissement a tiré des enseignements de ses dix ans d'activité, pour réorganiser l'emploi du temps des volontaires. Des pauses plus nombreuses ont été introduites pour préserver la concentration des jeunes ; la nomenclature des activités a été uniformisée pour faciliter leur suivi ; enfin, dans la mesure où le moindre relâchement de l'encadrement est susceptible d'engendrer de la tension chez les volontaires, les créneaux du soir ne sont plus inoccupés mais organisés autour d'activités sociales ou récréatives. L'offre du soir permet ainsi de lutter contre le désœuvrement, source tant de comportements répréhensibles au regard du règlement intérieur des centres que d'abandons en cours de parcours.

L'établissement a par ailleurs lancé fin 2015 un plan de formation pour tous les agents des centres, y compris les membres des comités de direction, afin de consolider une culture commune tant sur le projet pédagogique que sur l'application des règles et procédures en matière de discipline et de mesures éducatives.

Enfin, dans cette démarche de renouvellement des outils, l'éducation à la citoyenneté, axe majeur du parcours Épide, a été le premier objet de travail, tenant ainsi compte des avis des volontaires et des agents formulés lors d'une enquête de satisfaction réalisée en 2017. Le référentiel « Parcours citoyen » de 2015 a ainsi été rénové en 2019 pour recentrer l'accompagnement des volontaires autour d'actions et de projets que les jeunes pourront valoriser utilement auprès de futurs employeurs.

L'éducation à la citoyenneté au sein de l'Épide

Le Parcours citoyen, initialement appelé « parcours civique » est inscrit dans l'offre de services de l'Épide depuis 2005. Il représente 40 % du temps dans les activités dispensées. Les espaces d'acquisition des compétences (PCE) sont multiples : la majeure partie de ces compétences s'acquiert dans le cadre de la vie quotidienne et par la vie en internat pour environ 80 % du parcours citoyen, tandis que le temps consacré à l'accompagnement individuel et aux actions pédagogiques collectives couvre les 20 % restants.

Parmi les projets collectifs organisés dans les centres ou à l'extérieur, on peut mentionner les formations aux premiers secours, les actions « éco-citoyennes » (nettoyage d'espaces naturels) et de solidarité (Restos du cœur, Banque alimentaire, Ehpad, structures de prise en charge de personnes en situation de handicap), les commémorations et les visites d'institutions.

Les actions et projets proposés concourent au développement de compétences évaluées tout au long du parcours. Leur maîtrise est sanctionnée par la délivrance d'une attestation valorisant l'acquisition d'un socle de compétences nécessaires à l'exercice d'une citoyenneté active et responsable.

c) Des évolutions jugées de façon positive par les volontaires et les agents de l'Épide

Selon une enquête d'opinion conduite par l'Ifop en 2014 et renouvelée en 2017, l'ensemble des éléments caractéristiques du parcours est considéré par les agents comme contribuant fortement à la réussite du dispositif, avec des scores allant de 75 % à 97 %. Les niveaux de satisfaction observés sont également élevés, compris entre 67 % et 91 %, et en progression par rapport à 2014, en particulier pour l'accompagnement social (81 %, + 13 points), la formation professionnelle courte (72 %, + 14 points) et les temps de cohésion (67 %, + 17 points).

Les volontaires apprécient eux-aussi très favorablement l'offre de services. Ils soulignent la forte contribution de l'ensemble des éléments de la formation à la réussite du parcours (avec des notes comprises entre 6,7 et 8 sur 10, sauf pour les ateliers). Leur niveau de satisfaction dépasse 80 % sur l'ensemble de ces dimensions (à l'exception là encore des ateliers). La stratégie pédagogique est jugée « nécessaire et satisfaisante » par les bénéficiaires.

Parmi les points d'amélioration, au regard d'un fonctionnement perçu comme satisfaisant par huit agents sur dix³², les personnels sont nombreux à souhaiter renforcer l'acquisition des compétences sociales (33 %) et surtout l'accompagnement médico-social (48 %). Sur ce dernier point, une majorité d'agents estime que le programme n'est pas assez conséquent. Par ailleurs, si deux tiers des agents recrutés avant 2015 estiment que la nouvelle organisation des centres a favorisé la mise en œuvre de l'offre de services, plus de 40 % des agents déclarent néanmoins rencontrer des difficultés importantes dans cette mise en œuvre. Les principaux obstacles relevés sont relatifs à la coordination avec les autres agents (35 %), au travail sur le cadre (31 %) et à la gestion du temps dévolu à chaque mission (28 %). Ces observations coïncident avec les témoignages recueillis par la Cour à l'occasion de ce contrôle.

2 - La désaffection croissante des jeunes volontaires

Plus de quinze ans après sa création, l'Épide peine à accueillir et retenir les jeunes volontaires. Les récents agrandissements et ouvertures de centres ne se sont pas concrétisés par une augmentation significative du nombre de stagiaires : 3 526 jeunes ont été admis en 2015, mais seulement 3 167 jeunes en 2019.

³² En 2017, l'efficacité de l'offre de service est très largement soulignée par les agents (81 %), même si, comparativement, ils étaient un peu plus nombreux en 2014 à considérer que le fonctionnement de cette offre était bon (89 %).

Avec un taux d'occupation de 71 % en moyenne en 2019, l'établissement n'atteint ni les objectifs fixés par les ministères de tutelle ni ses capacités maximales d'hébergement. Les données d'activité de la période 2015-2020 mettent en évidence une sous-utilisation persistante des capacités d'accueil, même si l'année 2020 revêt bien entendu un caractère exceptionnel du fait du contexte sanitaire lié à l'épidémie de covid-19.

a) La difficulté de recruter de nouveaux volontaires

Dès 2015, le renforcement de la visibilité de l'établissement figure parmi les objectifs des contrats d'objectifs et de performance de l'Épide.

Après une courte période (2015-2016) au cours de laquelle la fonction « communication » n'était occupée que par un seul agent, l'Épide s'est doté d'un véritable service dédié³³. Entre 2017 et 2019, les dépenses de communication (hors investissement) ont augmenté de plus de 60 %, passant de 218 881 € à 352 563 €. Pour gagner en proximité numérique avec les jeunes, l'Épide a investi les champs de la production vidéo³⁴ et des réseaux sociaux comme Facebook (20 400 abonnés), Twitter (1 500), LinkedIn (7 300), Instagram (1 400) et YouTube³⁵. La fréquentation du site Internet de l'Épide a augmenté de manière significative (190 000 visiteurs en 2015, 255 000 en 2017 et 360 000 en 2019). Parallèlement, les centres Épide ont tous été dotés d'un kit de communication incluant une plaquette de promotion, un bandeau de signature de courriel, le bilan d'activité dématérialisé de l'Épide, des courriers-types ainsi qu'un argumentaire de prospection.

Pourtant, la visibilité de l'Épide demeure insuffisante auprès du grand public. En effet, lorsqu'on interroge les volontaires sur la manière dont ils ont pris connaissance de l'Épide, le principal levier de recrutement demeure encore aujourd'hui le « bouche-à-oreille » de proches ou d'autres volontaires (35 %), loin devant les missions locales (25 %) qui sont théoriquement les prescripteurs les plus directs. Malgré la prise de distance du ministère des armées, les centres de recrutement militaires et les journées défense et citoyenneté (JDC) restent des vecteurs utiles pour un jeune sur dix. En revanche, les actions de communications conduites directement par l'Épide (participation à des forums professionnels, campagne de publicité sur les médias Internet, télévision et radio) ne sont quasiment pas remarquées (seulement 4 %). Le fait de dépendre autant du « bouche-à-oreille » fragilise l'établissement : il accueille en partie des jeunes qui ne correspondent pas à son cœur de cible, les plus fragiles, ce qui entraîne une allocation non optimale des ressources destinées aux NEET, l'Épide étant un dispositif structurellement plus coûteux que d'autres (cf. chapitre III).

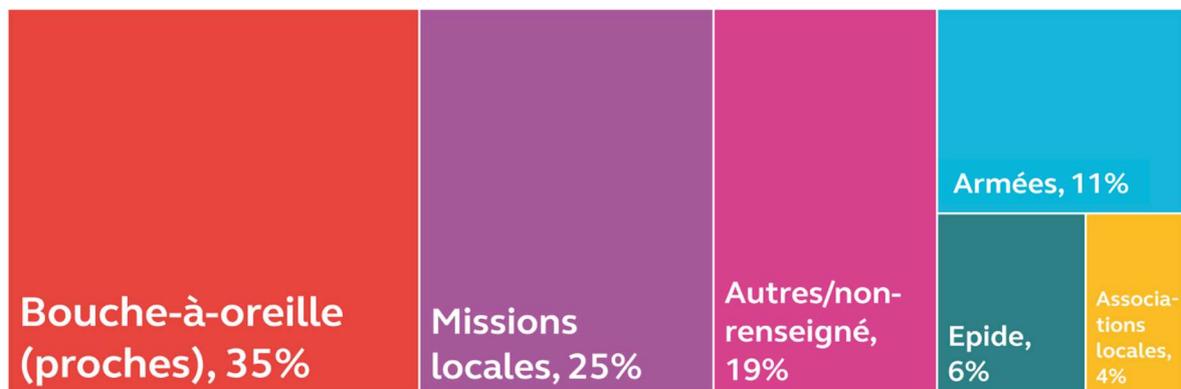
La DGEFP partage la préoccupation de la Cour à ce sujet. Le ministère doit encourager l'Épide à accentuer ses recrutements directs dans le cadre d'une stratégie « d'aller vers » et de recrutement des publics dits « invisibles ». Ce recrutement direct doit cependant se faire en lien avec les autres acteurs de l'insertion et en premier lieu les missions locales. À ce titre, il est souhaitable que les jeunes « repérés » par l'Épide puissent également s'inscrire à la mission locale afin d'y bénéficier d'un suivi à long terme.

³³ Recrutement d'une cheffe de service, d'une conseillère en communication digitale et d'un journaliste multimédia.

³⁴ Trois reportages courts, inscrits dans une série d'illustrations de la prise en charge, ont été produits en interne, diffusés en 2016 sur les différents réseaux sociaux et vus près de 21 000 fois.

³⁵ Toutefois, les « followers » de l'Épide sur Internet sont davantage des prescripteurs (Pôle emploi, missions locales) que les jeunes de son cœur de cible.

Graphique n° 3 : les modalités de prise de connaissance de l'Épide par les volontaires admis (2020).



Source : Cour des comptes d'après les données Épide

Par ailleurs, l'Épide demeure curieusement à l'écart du réseau des acteurs mobilisés en faveur de l'insertion des jeunes, y compris chez ses partenaires institutionnels³⁶. Enfin, les contrats de partenariat conclus entre l'Épide et des entreprises sont pour la plupart échus à ce jour, sans que leur renouvellement soit prévu.

b) La difficulté de fidéliser les volontaires accueillis en centre

Malgré les efforts déployés par l'Épide pour accompagner les jeunes dans la gestion de leurs problèmes financiers et sa souplesse dans l'application des règles de comportement, le taux de départs anticipés, c'est-à-dire d'abandons, se maintient durablement à environ un tiers du total des jeunes accueillis (29,8 % en 2015 et 31,1 % en 2019), comme le montre le tableau ci-après³⁷. Les abandons au cours des quatre premiers mois du parcours sont les plus nombreux.

Tableau n° 1 : les sorties anticipées

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux d'abandon à l'origine du jeune (radiation pour absences, démissions, etc...)	27,1	29,8	31,1	33,6	30,7	31,1	45,5
Taux d'abandon à l'origine du centre (exclusion, inaptitude, etc...)	15,6	11,3	7,2	6,9	6	6,7	5,9
Total des sorties anticipées	42,7	41,1	38,3	40,5	36,7	37,8	51,4

Source : Épide

³⁶ L'Épide a momentanément été « oubliée » sur le site gouvernemental au moment de la présentation du plan « # 1jeune, 1 solution » à l'été 2020.

³⁷ Le taux élevé constaté en juillet 2020 (45,5 %) provient de la constatation administrative de l'abandon des jeunes à la sortie du confinement de mars, lors de la réouverture des centres.

Parmi les éléments d'explication, l'Épide souligne l'important recentrage de sa politique de recrutement opéré depuis 2015 vers les profils de jeunes les plus vulnérables, qui l'a conduit à refuser les candidatures des jeunes bacheliers³⁸, ainsi que l'augmentation de la capacité des centres³⁹.

Ces performances décevantes mettent en lumière les marges de progrès qui demeurent tant en matière d'offre d'hébergement que de lutte contre la précarité financière et de « visibilité » auprès du grand public, des entreprises et des acteurs institutionnels.

La qualité du management de proximité constitue également un axe d'amélioration important. En effet, le niveau de fidélisation est particulièrement élevé dans certains centres et faible dans d'autres, en raison de « défaillances au sein de l'équipe pédagogique [qui] peuvent conduire au départ prématuré des jeunes ». Selon l'Épide, ces « éventuels dysfonctionnements d'équipe » rendent nécessaire de « diagnostiquer finement la situation de chaque centre »⁴⁰.

De tels diagnostics, centre par centre, pourraient également être généralisés à l'ensemble des prestations offertes par l'Épide, comme par exemple la pratique du sport. Cette dernière pose en effet la question des équipements mis à disposition par les centres⁴¹.

c) La nécessité d'une stratégie territoriale plus qualitative que quantitative

Une partie des explications de la stagnation du nombre de stagiaires tient à une implantation géographique non adaptée aux besoins de la population visée. Les difficultés d'accès par les transports en commun et l'éloignement des lieux de stages peuvent en effet décourager les jeunes de poser leur candidature.

Graphique n° 4 : évolution de l'accueil entre 2015 et 2019 (capacité, admissions, sorties)



Source : données statistiques Épide

³⁸ Le recrutement des jeunes sans qualification a augmenté sur la période (87 % en 2019, contre 82 % en 2015). 39 % des volontaires intégrés en 2019 ont un niveau d'étude correspondant au cœur de cible (niveaux VI et V bis) contre 37 % en 2015.

³⁹ L'augmentation capacitaire réalisée pour partie dans des centres qui rencontraient déjà des difficultés (Strasbourg, Bourges, Doullens) a participé à dégrader le taux d'occupation.

⁴⁰ Éléments extraits du procès-verbal du conseil d'administration de mars 2018.

⁴¹ À titre d'illustration, le centre Épide de Bordeaux ne dispose pas d'espace sportif couvert, ce qui limite l'offre en la matière, notamment pendant les saisons froides.

Un autre facteur explicatif tient à la situation de concurrence dans laquelle se trouvent de fait tous les dispositifs en faveur des jeunes les plus en difficulté, et notamment la Garantie jeunes, les écoles de la deuxième chance et le SMV. Cette concurrence peut également tenir à la plus ou moins grande publicité faite, notamment par l'État, pour l'un ou l'autre de ces dispositifs. Ce phénomène est amplifié par le « bouche à oreille » entre les candidats. Par ailleurs, certains des autres dispositifs destinés aux NEET peuvent être mieux connus des autres acteurs de l'insertion sociale et professionnelle. Enfin une concurrence existe aussi en raison des différences dans les montants d'indemnités versés aux stagiaires⁴².

Enfin, l'histoire de l'établissement, liée à la défense, peut conduire certains candidats à ne pas postuler, surtout quand ils savent que les centres sont pour certaines d'anciennes casernes (7 centres sur 19).

Même si de plus en plus de volontaires de l'Épide apprécient la formule de l'internat qui redonne un lieu de vie, éloigne d'un cadre familial parfois non bénéfique et offre un toit à de plus en plus de jeunes qui n'en n'ont plus, le fait que l'hébergement ne soit pas assuré le week-end conduit parfois à des renoncements. Pourtant, ceux qui renoncent pour cette raison sont précisément ceux qui ont le plus besoin de l'Épide. C'est pourquoi l'établissement réfléchit à l'ouverture de certains centres les week-end également (cf. *infra*).

L'Épide mène aussi une réflexion sur l'ouverture de petites unités, de la taille de la section – soit 30 jeunes environ – dans des locaux adaptés avec des baux souples, afin de rapprocher au moins pour un temps les stagiaires de lieux plus propices pour trouver des stages, des formations ou des emplois. Cette stratégie ne peut cependant être durablement mise en œuvre que dans la mesure où les contraintes financières du protocole le liant à la Caisse des dépôts et consignations seraient allégées, pour dégager des marges de manœuvre suffisantes pour la prise de bail de ces petits centres.

C - Les pistes d'amélioration et de valorisation de l'offre de l'Épide

Si l'ambition de développer l'Épide, exprimée au plus haut niveau politique en 2015, ne s'est pas encore concrétisée, la pertinence de ce dispositif demeure, particulièrement dans le contexte économique et social lié à la crise sanitaire.

L'Épide doit continuer d'aider les jeunes à s'insérer sur un marché de l'emploi difficile, sans renoncer à cibler les profils les plus vulnérables parmi les NEET. La direction générale de l'Épide, récemment renouvelée⁴³, a pris la mesure des limites actuelles de l'offre de l'établissement et se déclare déterminée à conduire une politique volontariste en matière d'hébergement et de communication.

⁴² Ces différents sujets sont analysés dans le chapitre III.

⁴³ Remplacement de la directrice générale et du secrétaire général au cours de l'année 2020, création d'un poste de directeur général adjoint en 2019 (resté vacant après la démission de son titulaire en avril 2020, il a été pourvu par la suite) .

1 - Développer l'hébergement sept jours sur sept en ciblant mieux les jeunes concernés

Selon l'Épide, un hébergement sept jours sur sept limiterait le décrochage des jeunes qui perdent leur logement ou qui sont logés de manière précaire, ainsi que celui des volontaires qui doivent assumer des trajets longs ou coûteux pour rentrer chez eux, excédant parfois le montant de l'allocation mensuelle qui leur est versée.

Tableau n° 2 : estimation des recrutements supplémentaires attendus avec l'ouverture de l'hébergement le week-end

Situations			Hypothèses pour un hébergement en week-end	
Volontaires en parcours	10 % sans abri	200 jeunes à un instant	100 %	200
	26 % en précarité dans le logement	520 jeunes à un instant	50 %	260
	Jeunes en besoin de rupture		10 % des présents	200
	Sous total			660
Candidats refusés	2 jeunes SDF par centre et admission	A minima 240 par an	100 % hébergés	240 par an
Non recours	SDF/précaires/réfugiés/ASE/Délais de route importants/trajets coûteux	Impact sur le recrutement non évaluable - si le non recours est équivalent aux refus, 240 par an		

Source : Épide

L'Épide envisage des modalités particulières d'extension de l'hébergement le week-end. Pour les sites situés en centre-ville ou bien desservis en transports en commun, seul l'hébergement serait assuré, les repas et les activités étant organisés par le volontaire. Pour les autres centres, l'hébergement, la restauration et les activités seraient pris en charge par l'Épide.

Dans ses travaux d'estimation des frais fixes (personnel, fluides, assurances et frais de gestion) et des coûts variables (alimentation, activités de groupe) auxquels il faut ajouter les dépenses d'ingénierie (formation des moniteurs, création et entretien des réseaux de terrain), l'Épide évalue le coût de ces ouvertures entre 7 et 10 M€ pour 60 places par centre en gestion directe.

S'il est difficile d'évaluer a priori la fiabilité et la pertinence de ces projections financières, il n'en reste pas moins que l'hébergement de certains jeunes le week-end répond à un besoin. Cela présenterait un saut qualitatif majeur pour l'établissement et l'alignerait davantage sur les prestations du service militaire volontaire.

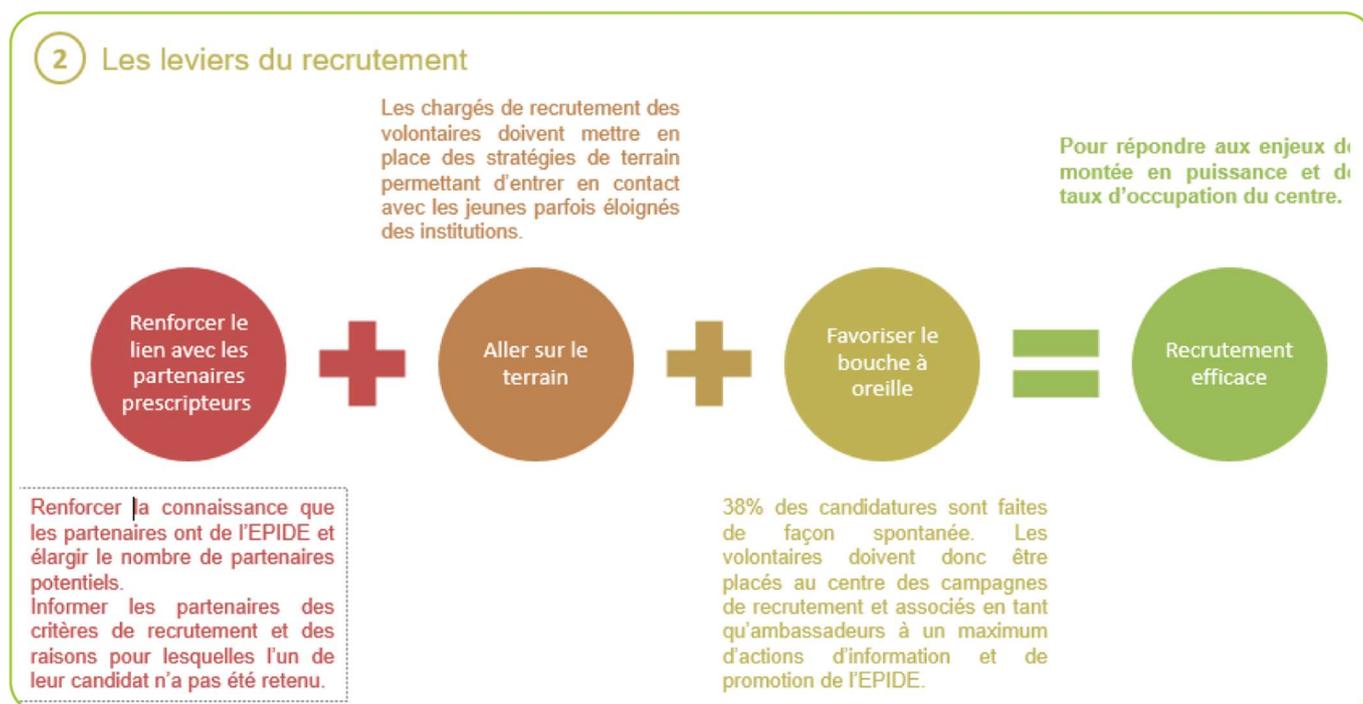
Ce projet gagnerait à être expérimenté au sein d'un échantillon de centres de tailles et d'implantations variées (urbaine, péri-urbaine), avec le soutien financier des ministères de tutelle. Il devrait également faire l'objet d'une évaluation précise afin d'ajuster au mieux la solution retenue, en tenant compte du retour d'expérience des jeunes et des agents et en veillant à mesurer son impact financier à long terme. Le projet, s'il est finalisé, devrait donc être précisé, tant sur ses objectifs que sur ses moyens, dans le futur contrat d'objectifs et de performance.

2 - Renforcer la communication de l'Épide

Si l'image de l'établissement a progressivement évolué ces dernières années, l'écart persiste entre la réalité du dispositif et l'image que les partenaires voire le public-cible ont de l'établissement. Cet écart constitue un frein à l'accueil des jeunes.

Il conviendrait également d'augmenter l'impact des actions de communication concourant au recrutement des volontaires⁴⁴.

Schéma n° 3 : méthode de recrutement des volontaires développée par l'Épide



Source : Épide

L'Épide souhaite également dresser un état des lieux des partenariats conclus avec les entreprises, au niveau national et à l'échelle des centres, afin d'élaborer une stratégie de développement du mécénat articulée avec la collecte de la taxe d'apprentissage⁴⁵.

Si les pistes d'amélioration de la communication annoncées vont dans le bon sens, les résultats en demi-teinte depuis plusieurs années devraient inciter la direction générale à réfléchir à des mesures plus offensives pour mieux faire connaître l'établissement auprès tant des acteurs de l'insertion des jeunes que du grand public. Un démarchage plus systématique des entreprises, des associations locales et des décideurs publics (État et collectivités locales) implantés dans le

⁴⁴ Les campagnes de communication ciblées, l'animation des réseaux sociaux et des sites internet, la conception et la diffusion des supports de communication ou encore la tenue d'événements locaux ou nationaux concourent à répondre à ce besoin.

⁴⁵ Les chargés de relation aux entreprises ont été formés en 2019 au montage de dossiers de mécénat.

bassin d'emploi de chaque centre représente un effort coûteux mais apparaît indispensable. Il est peut-être également possible, sous réserve d'identifier le bon vecteur juridique, de changer l'appellation de l'Épide : ce sigle administratif peu explicite, hérité du lancement précipité en 2005, pose régulièrement question auprès du public comme dans certaines instances⁴⁶.

3 - Tirer les enseignements de la crise sanitaire

Les contraintes imposées par la pandémie ont donné lieu localement à des expérimentations, favorisant ainsi l'autonomie des centres. Ces expérimentations ont pu être étendues de manière efficace grâce à la création de réseaux digitalisés entre les différentes fonctions des centres et à différents niveaux d'organisation (chefs des services insertion et éducatif, chargés de recrutement ou de relation entreprise, gestionnaires, etc.).

L'autre enseignement de cette période est la nécessité d'accélérer la digitalisation des outils. Si l'impact du télétravail des agents d'encadrement sur les parcours des volontaires demeure à évaluer, des mesures innovantes ont montré tout leur intérêt, telle que l'enquête flash conduite à distance auprès de plus de 1 000 volontaires lors de la première semaine du deuxième confinement, afin d'évaluer leur moral. Les réseaux sociaux ont également permis de maintenir le lien avec les volontaires et de valoriser l'action des agents. Cette expérience conforte le souhait de la nouvelle direction de renforcer sa stratégie de communication digitale : cet axe devrait être pérennisé et renforcé en 2021, avec la modernisation du site www.epide.fr.

Enfin, une évaluation des modalités d'admissions mises en place après le déconfinement sera réalisée en 2021.

Les premiers retours d'expérience sur le terrain semblent indiquer que les situations d'instabilité de logement ont augmenté : 10 % des volontaires déclarent une situation très instable (en foyer, en squat, à l'hôtel, sans domicile) et près de 30 % sont dans une situation d'hébergement fragile. Par ailleurs, les conduites addictives se seraient développées : si la consommation de cannabis ne concerne qu'une minorité des volontaires, ils sont désormais plus nombreux à en déclarer un usage très fréquent (usage régulier ou quotidien). Le tabagisme quotidien des volontaires est également plus important que la moyenne.

Le prolongement au premier semestre 2021 des mesures sanitaires devrait inciter l'établissement à mieux se préparer à la survenance de chocs exogènes, y compris durables. Une solution d'accompagnement « à distance » irait à l'encontre même de l'offre de l'Épide, qui consiste à éloigner le jeune volontaire de son environnement quand ce dernier ne l'aide pas à s'insérer socialement et professionnellement. C'est pourquoi l'établissement ne devrait envisager la fermeture des centres qu'en cas d'extrême recours. À cette fin, le retour d'expérience prévu en 2021 devrait entraîner moins la simple adaptation du plan de continuité des services que l'ajustement de l'offre en direction des jeunes, afin que cette dernière soit compatible avec des mesures exceptionnelles de confinement, de couvre-feu, de vaccination et avec les gestes « barrière ». Comme tout organisme recevant du public, l'établissement devrait inclure le risque épidémique dans ses schémas de fonctionnement, en termes de déplacements, d'hébergement et de prise en charge.

⁴⁶ La présidente du conseil d'administration de l'Épide a confié s'être renseignée, peu de temps après sa nomination à son poste, sur la faisabilité d'un changement d'appellation de l'établissement. Dans le contexte actuel, le sigle Épide peut en outre prêter à confusion avec le terme « épidémie », comme l'ont relevé certaines personnes sur les réseaux sociaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Épide est un établissement public national de l'État créé en 2005 qui propose une solution originale à des jeunes âgés de 16 à 25 ans sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle, afin de les insérer au sein de la société et dans l'emploi. Il relève de la tutelle des ministères chargés de l'emploi, de la ville et des armées. Plus de 3 000 jeunes sont accueillis chaque année en internat dans ses dix-neuf centres répartis sur le territoire métropolitain.

Au cours des dernières années, le nombre des centres a augmenté, de même que leur capacité d'accueil. Les jeunes y bénéficient d'un cadre personnalisé de remise à niveau tenant compte de leurs vulnérabilités sociales. Dans ce but, l'établissement a fait des efforts d'amélioration de son offre pédagogique, en professionnalisant ses équipes et ses outils.

Toutefois l'Épide est entravé dans la réalisation de ses missions par un certain nombre de difficultés, qui avaient déjà été soulignées par la Cour des comptes et auxquelles il n'a toujours pas été remédié. Si l'établissement bénéficie en théorie d'un conseil scientifique, ses membres n'ont toujours pas été nommés. Le ministère des armées a souhaité ne plus contribuer à l'exercice de la tutelle : il ne prend plus part au processus de recrutement des dirigeants ni à la rédaction du contrat d'objectifs et de performance (COP). Par ailleurs, l'établissement n'a plus de COP depuis 2018.

L'activité de l'établissement et sa situation financière sont pénalisées par le protocole qui lie l'Épide et la Caisse des dépôts et consignations à travers la société 2IDE, leur filiale commune chargée de l'entretien et des investissements immobiliers. La Cour a souligné dans ses travaux précédents que ce protocole devait être revu pour assurer la pérennité de l'établissement et de son offre de services.

Enfin, l'Épide rencontre des difficultés pour recruter des jeunes volontaires : le nombre de stagiaires n'augmente pas depuis cinq ans. L'établissement doit améliorer sa visibilité parmi les autres dispositifs destinés aux jeunes sans diplôme ni qualification pour y remédier.

Par conséquent la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. afin de statuer d'ici la fin du premier semestre 2021, dresser le bilan coûts-avantages sur tous les plans, notamment financiers, pour l'Épide, ses agents et les stagiaires d'une éventuelle sortie définitive des instances de la gouvernance de l'établissement du ministère des armées (SGA armées, Épide, DGEFP) ;*
- 2. élaborer et signer en 2021 un contrat d'objectifs et de performance permettant notamment de tirer toutes les conséquences de la décision de retrait ou non du ministère des armées, de maintenir ou non l'inspiration militaire du modèle de l'Épide, de définir précisément le public cible, de mieux positionner l'Épide parmi les dispositifs d'insertion des jeunes et d'arrêter les modalités de traitement de la question immobilière (Épide, DGEFP, DGCL, SGA armées) ;*
- 3. procéder à la nomination en 2021 des membres du conseil scientifique de l'Épide et leur confier la mission de se prononcer sur la pertinence des indicateurs de performance en matière d'insertion sociale et professionnelle et de proposer les évolutions nécessaires dans ce domaine (Épide, DGEFP, DGCL, SGA armées) ;*

-
4. *établir en 2021 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière validé par la direction de l'immobilier de l'État (Épide) ;*
 5. *engager sans délai la renégociation du protocole existant entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Épide (Épide, CDC, direction du budget, DGEFP, DGCL, SGA armées) ;*
 6. *renforcer la notoriété de l'établissement afin d'inverser la tendance à la baisse du nombre de stagiaires accueillis annuellement (Épide, DGEFP).*
-

Chapitre II

Des fragilités dans le fonctionnement de l'établissement

L'Épide emploie 1 076 agents répartis entre le siège situé à Malakoff (Île-de-France) et dix-neuf centres, pour un budget annuel de 96 M€.

Si des progrès ont été accomplis en matière de gestion des ressources humaines pour améliorer les conditions de travail et la formation des personnels encadrants, la situation financière de l'établissement demeure incertaine compte tenu d'un déficit récurrent et de dépenses en hausse constante, du fait notamment de la politique de développement lancée en 2015.

I - Une situation financière incertaine

Pour mener à bien sa mission d'accueil et d'accompagnement social en direction des jeunes les plus éloignés de l'emploi, l'Épide mobilise des moyens significatifs. Le dernier contrat d'objectifs et de performance de l'Épide signé incitait l'établissement à optimiser et développer ses moyens au profit de ses ambitions (axe n° 4) par « la mise en place d'un pilotage économique plus fin ». Toutefois, la politique de réduction des coûts, la maîtrise des risques et la recherche de financements demeurent insuffisantes au regard de l'accroissement des dépenses de l'Épide.

A - Un risque portant sur la soutenabilité budgétaire

La stratégie de développement de l'Épide est entravée du point de vue budgétaire par un déséquilibre persistant entre les recettes et des dépenses de fonctionnement en hausse constante.

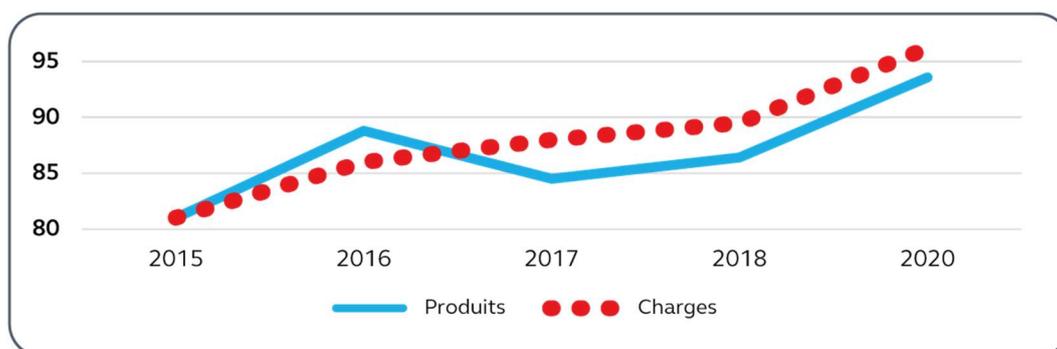
1 - Un déficit structurel entretenu par des dépenses en hausse constante

L'activité des agents de l'Épide représente une dépense annuelle d'environ 96 M€ en 2019. Les comptes de résultat de l'Épide font état d'un déficit récurrent depuis 2017, qui oscille entre 3,7 M€ et 4 M€ chaque année⁴⁷ dont une partie est imputable aux investissements consentis par l'établissement pour assurer son développement.

⁴⁷ Seule l'année 2019 a permis de revenir à un résultat positif, du fait d'une opération de cession de locaux inutilisés à Strasbourg engendrant un produit net de 7,1 M€ au bénéfice de l'Épide. Pour plus de clarté, le graphique ci-après ne tient pas compte de cet événement circonstanciel.

Les charges fixes représentent près de 93 % des dépenses totales de l'établissement. Ces dépenses de fonctionnement sont en augmentation constante au cours des cinq dernières années : de 81 M€ en 2015, elles passent à 96,2 M€ en 2020, soit une augmentation de 16 %.

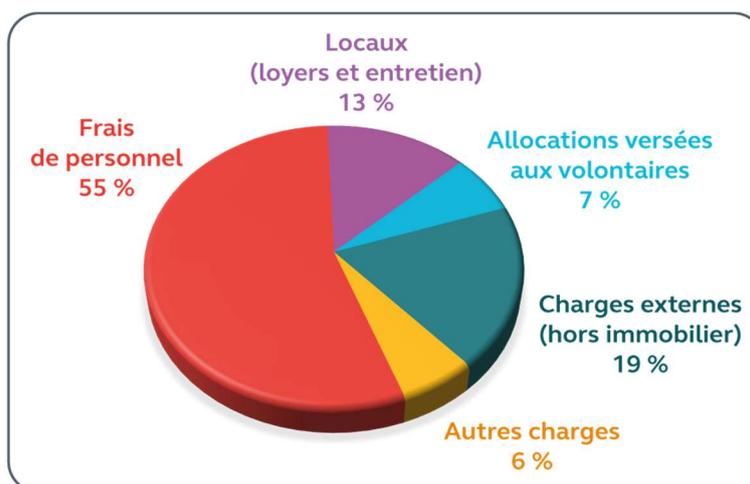
Graphique n° 5 : des charges en forte augmentation entre 2015 et 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données Épide

En raison notamment du fort taux d'encadrement des volontaires, les charges de personnel représentent plus de la moitié des dépenses de l'établissement (49,5 M€ en 2019). Les loyers de neuf centres (soit la moitié du parc de l'Épide) et l'entretien des locaux correspondent à une charge annuelle de 12,2 M€. Les autres charges courantes de fonctionnement (hors immobilier) s'élèvent à plus de 22 M€ et recouvrent une grande diversité de postes (achat et entretien des tenues vestimentaires, des véhicules, des fournitures pédagogiques et administratives, frais de déplacements, frais de restauration, frais de communication, etc.). Le montant annuel des allocations versées aux volontaires est indexé sur le nombre et la durée des contrats signés : il représente 6,1 M€ en 2019 (soit 7 % des charges totales).

Graphique n° 6 : structure des dépenses de fonctionnement de l'Épide en 2020



Source : Cour des comptes, d'après les données Épide

Des mesures de maîtrise des coûts ont pourtant été mises en œuvre par la direction générale de l'Épide, notamment en matière de ressources humaines, afin de limiter le nombre d'emplois administratifs (cf. *infra*, partie II.). Le taux d'encadrement pratiqué par l'Épide fait l'objet d'une vigilance particulière de ses tutelles depuis plusieurs années.

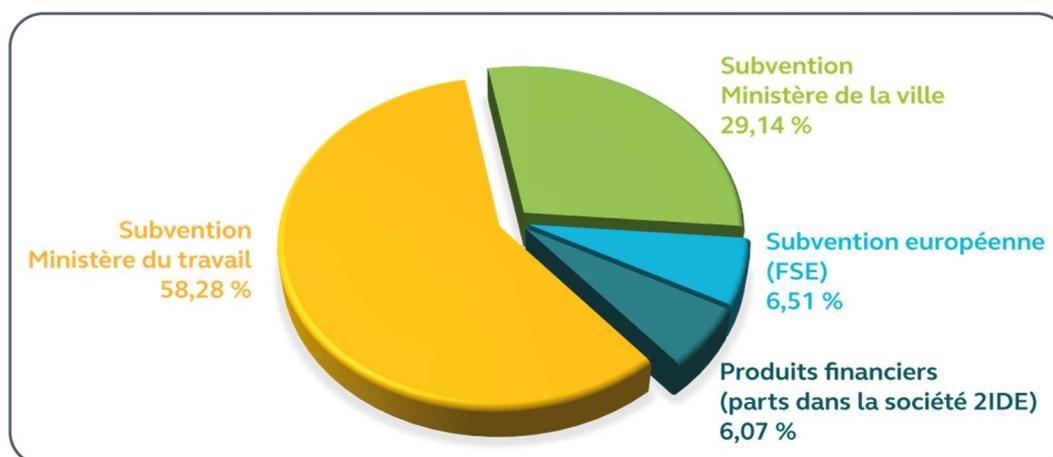
La maîtrise des coûts passe par la modération des dépenses de personnel. Une distinction devrait être faite, à cet égard, entre les cadres au contact direct des jeunes au sein des centres et le personnel du siège à Malakoff.

2 - Des ressources indexées en partie sur la hausse des dépenses

Les produits de l'Épide demeurent insuffisants pour couvrir ses coûts de fonctionnement, une partie de ses charges étant donc financée par la trésorerie préexistante. Ce déficit structurel interdit d'expérimenter des adaptations majeures de son offre de services pour mieux répondre aux besoins de sa population cible.

En effet, si l'Épide bénéficie de ressources de nature diverse⁴⁸, seul le financement de l'État s'avère significatif sur le long terme⁴⁹, tant en termes de masse financière que de stabilité sur la période 2015-2020. Ce financement comprend les subventions pour charges de service public (SCSP) destinées à financer l'activité normale de l'établissement ainsi que les dotations en fonds propres pour la création de nouveaux centres.

Graphique n° 7 : ventilation des produits de l'Épide (2020)



Source : Cour des comptes d'après les données Épide

⁴⁸ À titre d'illustration, l'Épide bénéficie chaque année de produits financiers résultant de sa participation à hauteur de 49 % dans le capital de la société 2IDE (630 805 € en 2019). En outre, l'Épide est habilité depuis 2009 à percevoir la taxe d'apprentissage au titre du « hors quota » de catégorie A (809 013 € en 2019).

⁴⁹ Si les crédits européens constituent des ressources non négligeables (de 8 à 11 % de la dotation de l'État selon les années), leur niveau baisse chaque année.

En 2020, la subvention de l'État s'élève à 84 M€, financés à hauteur de 56 M€ par les crédits du programme 102 Accès et retour à l'emploi relevant du ministère du travail ainsi que par 28 M€ de crédits du programme 147 Politique de la ville relevant du ministère chargé de la cohésion des territoires. Historiquement, les contributions de l'État sont réparties entre ces deux tutelles financières à hauteur de deux tiers à la charge du ministère du travail et un tiers à la charge du ministère de la cohésion des territoires. Cette répartition a été maintenue pour la période contrôlée, et ce même si le poids de ces contributions n'a pas la même incidence dans leurs budgets respectifs.

En outre, sur la période 2015-2020, l'Épide a bénéficié de subventions du Fonds social européen (FSE) pour un montant cumulé de plus de 42,5 M€.

Le financement de l'Épide par le Fonds social européen

Les missions de l'Épide s'inscrivant pleinement dans l'objet du FSE, l'établissement a bénéficié de plusieurs conventions pluriannuelles successives. L'attribution des crédits européens repose sur plusieurs accords conventionnels signés entre l'Épide et l'autorité de gestion du programme opérationnel national pour l'emploi et l'inclusion en métropole pour la période de programmation 2014-2020 de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, au titre de la priorité « 3.9.1.1 - Augmenter le nombre de parcours intégrés dans une approche globale de la personne ». Cette politique européenne a pour objet et favoriser la mise en activité des publics très éloignés de l'emploi, en luttant contre les différents « freins sociaux ». Ce programme correspondant au cœur de métier de l'Épide, ce dernier n'a pas effectué de recrutements spécifiques pour le mettre en œuvre.

Une convention a été signée entre l'établissement et le FSE le 18 avril 2019 pour la période 2018 à 2020. Cette convention a fait ensuite l'objet d'une notification de la DGEFP fixant les modalités de versement de la subvention. Les versements se réalisent au rythme d'une avance à la signature de la convention, puis d'acomptes sur présentation de bilans intermédiaires, et enfin d'un solde sur la base d'un bilan final d'exécution. Les données transmises ainsi que les justificatifs correspondants ont débouché, avec un taux de réfaction quasi nul chaque année, sur un niveau de financement constant pour l'établissement chaque année. La prochaine convention pluriannuelle FSE est annoncée à ce stade avec des caractéristiques identiques.

Toutefois, le niveau des subventions européennes tend à diminuer tous les trois ans (9 M€ en 2015 et 6 M€ en 2020). Le FSE ne constitue donc pas une recette pérenne. Or, ces produits couvrent des charges courantes qui augmentent à mesure que l'Épide développe son activité. Cette dépendance aux crédits européens constitue donc un point de fragilité budgétaire qu'il convient de réduire par un abondement des enveloppes de subventions ministérielles et/ou la recherche de financements alternatifs.

Jusqu'en 2020, le niveau de subventions de l'État a suivi l'augmentation des dépenses de l'Épide. Les écarts constatés entre la LFI et son exécution ont des explications conjoncturelles (un report d'ouverture de nouveaux centres⁵⁰) mais également structurelles. En effet, les besoins

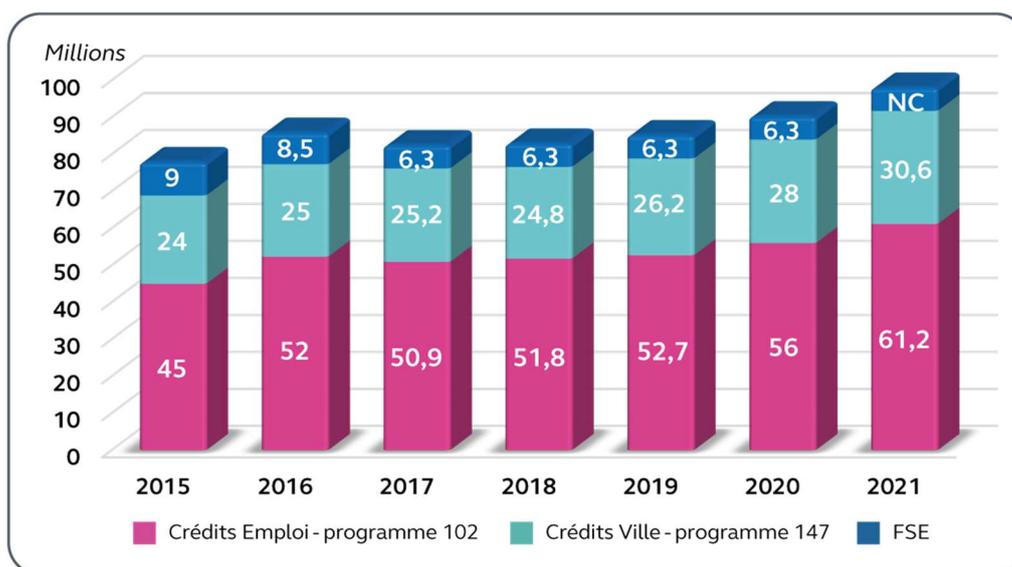
⁵⁰ Par exemple, l'ouverture du vingtième centre d'Alès a été reportée à plusieurs reprises, ce qui a eu une incidence sur le niveau de la subvention pour charges de service public inscrite chaque année en loi de finances initiale, car celle-ci a intégré le financement des dépenses de fonctionnement et de personnel de ce centre avant d'être réduite en AE et CP lors du report (la mise à disposition de ce centre est attendue pour novembre 2021 au lieu de juin 2021, le retard étant imputable cette fois-ci à l'interruption des travaux pendant le premier confinement de 2020 avant de reprendre dans des conditions ralenties du fait de l'application des protocoles de sécurité).

annuels de financement de l'établissement sont établis avec l'hypothèse conventionnelle d'un taux d'occupation des centres de 90 %. Dans la mesure où les centres affichent en réalité systématiquement un niveau d'occupation inférieur de près de 20 points (cf. chapitre I), le montant de la subvention est revu à la baisse dans le budget rectificatif de l'Épide. Cette révision se base sur le taux d'occupation observé (71 %), qui a une incidence sur le niveau de certaines charges variables, comme l'alimentation et le montant des allocations individuelles versées aux volontaires. En outre en 2016, la subvention de l'État était supérieure aux dépenses attendues du fait du report des travaux d'ouverture de nouveaux centres.

Cette surbudgétisation récurrente donne lieu à des ajustements à la baisse d'une année sur l'autre. Ce schéma comporte un risque dans la mesure où les crédits initiaux reposent moins sur des chiffres d'activité réels que sur des objectifs à atteindre. Même si le cas ne s'est pas présenté au cours de la période sous revue, l'éventualité d'un rebasage budgétaire sur le niveau d'occupation des centres constaté, et non plus attendu, décidé par la tutelle et le ministère du budget n'est pas exclue à l'avenir. Un tel rebasage ne permettrait plus de couvrir les dépenses de l'Épide à iso-format et engendrerait d'importantes difficultés de gestion.

Les réflexions engagées en 2020 sur la trajectoire financière prévisionnelle de l'établissement ont conduit à l'élaboration du budget triennal 2021-2023. Ce travail, partagé avec les tutelles, a démontré que les subventions pour charges de service public versées chaque année étaient insuffisantes pour couvrir les coûts de fonctionnement de l'établissement, une partie d'entre eux étant financée par la trésorerie préexistante. L'assèchement de cette trésorerie est de nature à mettre en difficulté l'établissement dans son mode de fonctionnement actuel, en l'absence de révision du montant de la subvention pour charges de service public.

Graphique n° 8 : subventions publiques versées à l'Épide (2015-2021) (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données Épide (chiffres 2021 : prévisions uniquement)

Les données du budget triennal montrent qu'une augmentation significative de la subvention pour charges de service public (SCSP) en 2021, 2022 et à un moindre niveau en 2023, permettraient à l'Épide de retrouver un équilibre budgétaire à l'horizon 2023, et ainsi d'assurer le financement de ses missions.

Ces travaux ont été pris compte par les administrations de tutelle : la subvention pour charges de service public prévue par la loi de finances initiale pour 2021 est en augmentation de 11 M€. Dans sa réponse aux observations de la Cour, la direction du budget note que la trésorerie non fléchée a atteint un niveau très élevé (32 M€, soit 105 jours de fonctionnement) en raison d'une sous-exécution du budget en 2020. Elle estime donc qu'il convient de revenir à un niveau normal de trésorerie (évalué à 45 jours de fonctionnement par l'Épide) avant d'envisager toute nouvelle augmentation de la subvention pour charges de service public. Elle suggère par ailleurs d'intéresser les collectivités territoriales au financement des centres Épide (cf. *infra*).

Les investissements programmés jusqu'en 2022 ne seront pas couverts par ces subventions mais par les crédits du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Si les dotations d'investissement pour la construction du 20^{ème} centre dont l'ouverture est prévue en 2021 ont déjà été versées au cours des années 2016 et 2017, le déménagement et l'extension du centre de Combrée ainsi que la création d'un 21^{ème} centre en Seine Saint-Denis seront financés par les crédits du PIC. Dans le cadre de la convention PIC, les recettes attendues au titre de 2020 s'établissent à 1 411 810 € (dont 1 119 600 € fléchés sur l'investissement du futur site d'Avrillé, 278 210 € de dépenses de personnel et 14 000 € de dépenses de fonctionnement). L'encaissement est intervenu en deux temps : 2/3 du montant en février 2020 puis le reliquat en septembre 2020.

Enfin, les cofinancements des collectivités territoriales sont quasiment inexistant, contrairement à ce qui est constaté dans les E2C, certes aidées par leur gouvernance de nature associative plus ouverte sur les acteurs locaux (les aides financières émanant des régions⁵¹ et des communes représentent plus du tiers de leur ressources). Il y a néanmoins quelques exceptions : ainsi, le Territoire de Belfort a attribué une subvention pour assurer les travaux initiaux nécessaires à l'ouverture du centre Épide à Belfort.

Convaincre les collectivités territoriales – et en premier lieu les régions – de l'intérêt et de l'originalité du dispositif Épide est une condition nécessaire pour diversifier les sources de financement et gagner en attractivité. Ces collectivités seraient des partenaires importants si l'Épide était mieux reconnu au sein du réseau d'acteurs de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. À ce titre, il pourrait être utile que la direction générale de l'établissement cherche à conclure un partenariat institutionnel avec l'association Régions de France ainsi qu'avec les maires des villes abritant un centre Épide.

3 - Des engagements en matière de loyers, supérieurs à 100 M€, qui entravent la capacité d'investissement

Les loyers immobiliers représentent près du quart des charges de l'établissement hors rémunérations. Les dépenses immobilières comprennent les loyers versés à la société 2IDE, les charges locatives et les travaux d'entretien.

⁵¹ Les régions sont les principaux financeurs des E2C sur leurs crédits consacrés à la formation professionnelle des jeunes. Ce financement, prévu par le code du travail, ne s'étend pas à l'Épide.

Leur niveau total évolue peu sur la période 2015 à 2020 et oscille autour de 12,5 M€ par an. Les loyers versés à 2IDE représentent plus de 80 % de ce poste et grèvent une partie des marges de manœuvre budgétaires de l'établissement (cf. chapitre I, partie I).

Tableau n° 3 : charges immobilières de l'Épide depuis 2015 (en milliers d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Locations immobilières</i>	10 181	10 009	10 088	10 310	10 370
<i>Charges locatives</i>	575	458	464	415	601
<i>Travaux d'entretien</i>	1 806	2 212	1 720	1 778	1 215
Total	12 562	12 678	12 272	12 502	12 186

Source : Épide

En outre, dans le cadre du partenariat financier conclu avec la Caisse des dépôts par l'intermédiaire de la société 2IDE, l'Épide s'est engagé à verser la totalité des loyers des centres dont il n'est pas propriétaire, soit par une location jusqu'au terme du bail, soit par le versement de la totalité des loyers même s'il met fin à certains baux. Le montant restant ainsi à payer pour la période d'engagement contractuel courant jusqu'à l'année 2037⁵² s'élève à près de 107 M€.

B - Des progrès à confirmer dans l'exercice de la fonction financière

1 - Une gestion des crédits européens à mieux assurer

Les dépenses éligibles à une prise en charge par le FSE sont essentiellement des dépenses de personnels dédiés à la pédagogie⁵³

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait détecté un risque dans l'utilisation des subventions européennes versées par le Fonds social européen. Une mauvaise affectation des crédits, vers des dépenses de fonctionnement, était susceptible de donner lieu à un reversement dans le cadre du contrôle a posteriori du service fait. Ce risque serait désormais écarté, selon l'Épide, dans la mesure où l'établissement s'est attaché à mieux cerner le périmètre de dépenses directement éligibles, tout en utilisant la souplesse de forfaitisation des charges indirectes permises par le nouveau règlement du FSE 2014-2020.

Toutefois, sur la période de conventionnement, les premières années de gestion ont révélé des difficultés et de nombreux retards, notamment du fait de la mise en œuvre tardive du programme 2014-2015, qui n'a été signé qu'en juin 2015, et du temps nécessaire à l'appropriation du dispositif⁵⁴ avec un applicatif insuffisamment adapté⁵⁵. Enfin, la réorganisation de l'établissement en 2015 a entraîné un retard dans l'adaptation de sa méthode de détermination des dépenses éligibles.

⁵² Le bail du site de Meyzieu, situé au nord-est de Lyon (Rhône-Alpes), s'achève le 30 juillet 2037.

⁵³ Elles sont majorées d'un forfait de 40 % tel que l'autorise le règlement CE du 13 mars 2013.

⁵⁴ Conventionnements dans un premier temps la seule année 2014 puis sur une durée plus longue entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017.

⁵⁵ L'applicatif permettant de recenser les conventions ainsi que les bilans d'exécution a vu son architecture évoluer, ce qui a entraîné de nombreux bugs. La situation ne s'est stabilisée qu'en fin d'année 2015.

Depuis cette période, des améliorations ont été apportées et le taux de réfaction des dossiers contrôlés est devenu quasi-nul. La gestion financière des crédits reste cependant aléatoire, les versements restant irréguliers car tributaires non seulement de la production des bilans d'exécution mais aussi des diligences du nouvel organisme de contrôle choisi par le ministère. Cela peut créer des incertitudes sur la trésorerie de l'établissement⁵⁶.

2 - Une fonction comptable et financière à renforcer

Malgré ses efforts, l'Épide peine à atteindre une maturité suffisante dans le suivi et la connaissance fine de ses coûts. Absente du dernier contrat d'objectifs et de performance signé, l'installation d'une comptabilité analytique et de ratios de dépenses, permettant de comparer et optimiser les dépenses des centres et de qualifier les coûts des infrastructures, fait partie des objectifs du projet de COP 2018-2021. Cette mise en œuvre est indispensable pour assurer la traçabilité des ressources et prévenir les risques comptables et budgétaires.

L'Épide, en tant qu'établissement public administratif, est soumis aux règles budgétaires et comptables cumulatives du décret portant règlement général sur la comptabilité publique (décret du 7 novembre 2012) ainsi que de l'instruction codificatrice M9 relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En 2016, la première application des instructions comptables communes, du recueil des normes et du plan de compte commun des organismes publics dépendant de l'État, a fortement nui à la comparabilité des états financiers. En effet, la présentation du compte financier a été profondément remaniée et la mise en œuvre de ces changements a été laborieuse. Par exemple, la ventilation des dépenses par mission fait apparaître de fortes variations qui s'expliquent par des problèmes de méthodes et de process, ce qui confirme les lacunes de l'établissement, notamment lorsqu'il s'agit de connaître les différents coûts au-delà des seuls états produits par la comptabilité générale. Les fortes évolutions entre 2016 et 2018 présentées dans le tableau ci-dessous témoignent de ces difficultés.

Tableau n° 4 : illustration des changements d'imputation comptable (en M€)

	2016		2017		2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Insertion</i>	10,5	12,0	12,6	12,5	7,8	7,6
<i>Formation</i>	28,0	28,3	28,6	28,5	1,8	1,7
<i>Hébergement</i>	8,4	10,0	12,1	11,6	55,6	55,7
<i>Support</i>	28,7	32,5	24,8	34,6	13,2	22,4
Total	75,6	82,8	78,0	87,1	78,4	87,3

Source : Épide

⁵⁶ À titre d'exemple, le versement de la subvention prévu en 2019 au titre de 2018, a été reçu par l'établissement en février 2020.

L'année 2019 a marqué un tournant dans la mise en place de la comptabilité analytique avec la structuration de la fonction finances qui se poursuit activement depuis lors. Une approche par centre de coûts a été développée selon le gabarit des centres (capacité d'accueil des volontaires⁵⁷). Mais pour l'instant, les résultats sont difficilement exploitables dès lors qu'ils ne permettent pas d'arrêter un coût complet. Ce dernier serait utile pour piloter et aider à modéliser les coûts de fonctionnement des centres, afin de mieux définir la trajectoire financière pluriannuelle de l'établissement et d'anticiper plus finement les besoins financiers générés par la création de futures implantations.

La nouvelle nomenclature comptable de l'Épide

Une nouvelle nomenclature budgétaire de l'Épide a été mise en place au 1^{er} janvier 2019 (année test) : ce premier travail visait principalement à réfléchir sur la notion de destinations avec pour objectifs de les mettre en cohérence avec l'activité de l'établissement, d'améliorer la programmation budgétaire et de redéfinir la finalité de la dépense.

Après cette première année, des ajustements ont été apportés, notamment des simplifications dans le nombre de sous-destinations et une évolution des lignes fongibles et non fongibles. Un travail important a été conduit pour recenser les activités des centres et des directions et les traduire en destinations budgétaires, l'intérêt étant de mettre en place de manière pérenne une nomenclature opérationnelle et structurée. Cette mise à jour est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et, sauf évolution à la marge, la nomenclature est définitive.

Après les étapes déjà passées (mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire, élaboration et diffusion d'une instruction sur la construction budgétaire, formation de l'ensemble des CSMG et gestionnaires budget), le développement de maquettes de programmation est engagé avec les centres et devrait être accéléré en 2021.

De l'avis du contrôleur budgétaire ministériel qui siège au conseil d'administration de l'Épide, des progrès ont été réalisés en matière de présentation des documents budgétaires et de suivi de l'exécution budgétaire. Si les démarches entreprises depuis 2019 sont positives⁵⁸, des carences importantes demeurent, telles que l'affectation de l'ensemble des dépenses de personnel à une seule destination depuis 2018, à savoir la destination hébergement en 2018 et la destination humain en 2019.

Par ailleurs, l'Épide, dont le budget est chroniquement sous-exécuté, ne pourra se dispenser de revoir les hypothèses de construction de son budget prévisionnel, d'améliorer la qualité de sa programmation pluriannuelle en autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP) et d'intégrer des objectifs de maîtrise de dépenses dans les critères de performance des centres et des chefs des services dépensiers. À ce titre, les acteurs de la chaîne « dépense » devront être formés aux principes fondamentaux de la GBCP et notamment aux règles de budgétisation en AE/CP des marchés publics.

Malgré des progrès qui restent à confirmer, la comptabilité analytique n'a donc pas encore atteint un de ses objectifs : celui d'être un outil fiable et utile au dialogue avec les autorités de tutelle.

⁵⁷ Cinq groupes allant de moins de 100 places à 210 places ont été constitués.

⁵⁸ La présentation est passée de quatre grandes destinations (Insertion, Formation, Hébergement, Support) à cinq grandes destinations (Accueillir, Former, Humain, Immobilier et Support).

3 - Une démarche de maîtrise des risques en progrès

La simultanéité des nombreuses réformes engagées par l'Épide nécessite un renforcement du pilotage stratégique des risques, qui demeure insuffisant. En effet, la multiplicité des projets menés simultanément engendre un surcroît de travail pour les équipes et un risque supplémentaire de défaut de pilotage.

Un audit sur la chaîne de la dépense a été conduit en 2016 par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) à la demande de l'Épide⁵⁹. Il en ressortait un panorama contrasté : l'établissement dispose désormais d'une cartographie des risques régulièrement mise à jour ainsi que d'un schéma directeur des systèmes d'information. Le cadre réglementaire de l'allocation financière aux volontaires est bien maîtrisé. Toutefois, l'ensemble des activités de l'Épide repose sur un système d'information métier obsolète (JADE/Sirep@). En attendant le développement d'une nouvelle application, prévu pour 2021, seule une maintenance corrective limite le risque d'accident majeur.

Si le dispositif de maîtrise des risques associés à la chaîne de la dépense de l'Épide s'avère globalement acceptable, la démarche de contrôle interne n'est pas parvenue à maturité. En effet elle ne couvre qu'imparfaitement les risques rattachés au processus budgétaire, à l'immobilier, aux systèmes d'information et aux achats. La définition de la stratégie informatique et la mise en place du pilotage du système d'information souffrent de retards. Manque également un plan d'archivage et de classement prenant en compte les nouvelles exigences en matière de protection des données personnelles.

4 - Des procédures d'achat en voie d'amélioration

L'Épide est soumis aux règles de la commande publique pour l'ensemble de ses achats. Si les marchés n'ont pas l'objet d'investigations approfondies, l'enquête a révélé deux axes d'amélioration.

Le premier concerne le circuit décisionnel. Celui-ci est excessivement centralisé, les directeurs de centre ayant très peu d'autonomie et ne disposant d'une délégation d'engagement, hors contexte de crise sanitaire, que pour les dépenses inférieures à 500 €⁶⁰, et jusqu'à 5 000 € avec le visa du siège.

Le second axe consiste à optimiser les choix de procédures pour améliorer l'efficacité de la fonction achat. Ainsi, l'établissement devrait développer la possibilité d'allotir ses marchés dès que cela est possible, afin d'augmenter le rapport qualité-prix de ses dépenses. À titre d'exemple, le dernier marché de fournitures de vêtements des volontaires a été attribué à un seul fournisseur alors qu'il aurait pu être réparti entre plusieurs prestataires mieux positionnés sur chacun des produits (chaussures⁶¹, tenues quotidiennes et de sport, manteaux, etc.)⁶².

⁵⁹ Un nouvel audit de l'Igas est prévu en 2021 pour examiner le processus de paie.

⁶⁰ Les textes ne leur attribuent pas de délégation de responsabilité.

⁶¹ Il a été expliqué à la Cour que la qualité des chaussures fournies par le titulaire était très insuffisante au regard des besoins et des jeunes.

⁶² Un nouveau marché d'habillement a été notifié en décembre 2020. Il est composé cette fois-ci de cinq lots pour améliorer le rapport qualité-prix et « améliorer la fluidité de l'approvisionnement des centres ».

Tableau n° 5 : commandes passées par l'Épide en 2019

Nombre de commande* Type de procédures*	Fournitures	Prestation de service	Total général	Enjeux
Sans indications	4 275	716	4 991	Montant de 4,74 M€ (maximum de 168 514,15 € TTC)
Hors procédure	1 977	633	2 610	Montant de 0,64 M€ (maximum 24 526,74 € TTC) - recouvre notamment les missions des agents
Procédure adaptée (MAPA)	1 343	275	1 618	Montant de 1,92 M€ (maximum 117 964€ TTC) - activités, ateliers et formations des volontaires - entretien maintenance - etc.
Procédure complète	3 589	591	4 180	Montant de 10,26 M€ (maximum 117 924 € TTC) - activités, ateliers et formations des volontaires -entretien maintenance - etc.
Total général	1 184	2 215	13 399	Montant de 17,61 M€

*commandes enregistrées sous le statut enregistrée, ordonnée, soldée
Source : Épide

Le contrôleur budgétaire et comptable souligne que les délais sont globalement respectés et que des efforts d'amélioration sont faits par les services de l'Épide : ainsi les centres sont mutualisés pour la passation de certains marchés, cette recentralisation de la gestion permettant de réduire les coûts d'habillement et de restauration. L'établissement a également annoncé vouloir se doter d'un guide d'achat. Une revue d'évaluation des fournisseurs compléterait utilement cette démarche et permettrait de progresser dans la définition d'une stratégie d'achats.

II - Une gestion des ressources humaines en progrès malgré les difficultés persistantes pour recruter et fidéliser les agents

Lors du précédent contrôle de l'Épide, la Cour n'avait pas porté d'appréciation sur la gestion des ressources humaines.

Jusqu'en 2015, la mobilisation des agents a été affectée par des difficultés liées à la fois à l'instabilité des équipes, aux difficultés de recrutement et à un climat social tendu par les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de l'établissement.

Les tutelles ont fixé une orientation stratégique dans le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017. Il met l'accent sur « le développement d'un management et d'une politique de gestion des ressources humaines adaptés au projet de l'établissement. ». L'Épide a été invité à porter ses efforts sur le développement d'une « culture managériale participative » (priorité n° 1), en s'attachant à créer « une communauté managériale » et à développer des trajectoires professionnelles au sein de l'établissement. La priorité n° 2 est centrée sur la « restauration d'un climat productif au sein des instances de dialogue social », grâce à la réécriture d'un protocole relatif à l'exercice du droit syndical la mise en place d'un agenda social, ainsi que la création et l'entretien des conditions d'un dialogue social constructif. Enfin, la priorité n° 3 porte sur « la mise en place d'une politique de ressources humaines adaptée à la nature des services rendus par l'établissement », par les actions suivantes : la définition d'une politique de recrutement et de renouvellement des contrats, la mise en place d'un cadre pour l'évaluation professionnelle, l'adaptation des règles de rémunération et d'attribution de la part variable des directeurs de centre et celles de l'ensemble des agents.

La consolidation d'une culture managériale et l'amélioration de la qualité du dialogue social ont été également identifiées comme deux leviers de performance pour l'établissement dans le projet de COP 2018-2021 (axe n° 2). Les principales actions identifiées portent sur l'élaboration et le déploiement d'un référentiel de compétences, la formation et l'action des agents sur les thèmes critiques (harmonisation de la mise en œuvre de la discipline et de la pédagogie, fonctionnement des sections, fonctionnement des équipes etc.). Sont également évoquées l'élaboration et la mise en œuvre, avec les organisations syndicales, d'un plan d'amélioration de la qualité de vie au travail, s'appuyant sur la réalisation d'un baromètre social et sur le suivi de l'évolution du taux d'absentéisme dans les centres.

A - Des effectifs instables, une centralisation de la gestion RH à faire évoluer

Après l'annonce de la création de deux nouveaux centres par le Président de la République en 2015 et le choix des tutelles d'augmenter de près de 30 % le nombre de places dans les centres, l'Épide a augmenté ses effectifs de 14 % entre 2013 et 2019. Mais il est resté en-deçà de son plafond d'emplois en raison d'un turn-over important et de difficultés persistantes de recrutement.

Tableau n° 6 : évolution du plafond d'emplois et des ETPT à l'Épide

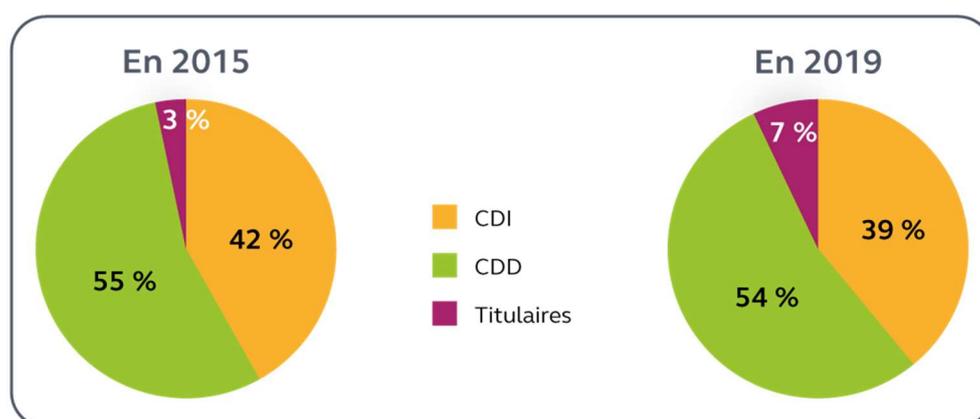
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Plafond d'emplois en ETPT</i>	953	938	1 076	1 076	1 154	1 157	1 103	1 090
<i>Effectifs réels en ETPT</i>	940	917	952	1 049	1 065	1 090	1 076	1 053

Source : Épide

L'établissement présente la particularité de compter une majorité de contractuels dans ses effectifs, même si leur part a légèrement diminué sur la période contrôlée (de 97 % à 93 %), tandis que celle des titulaires a augmenté (de 3 % des ETP à 7 %).

S'il existe à l'Épide des agents sous contrat à durée indéterminée (cf. graphique ci-dessous), la majorité des agents contractuels sont employés en contrat à durée déterminée (54 % en 2019).

Graphique n° 9 : évolution de la part des agents en CDD, en CDI et titulaires dans les ETP de l'Épide



Source : Cour des comptes

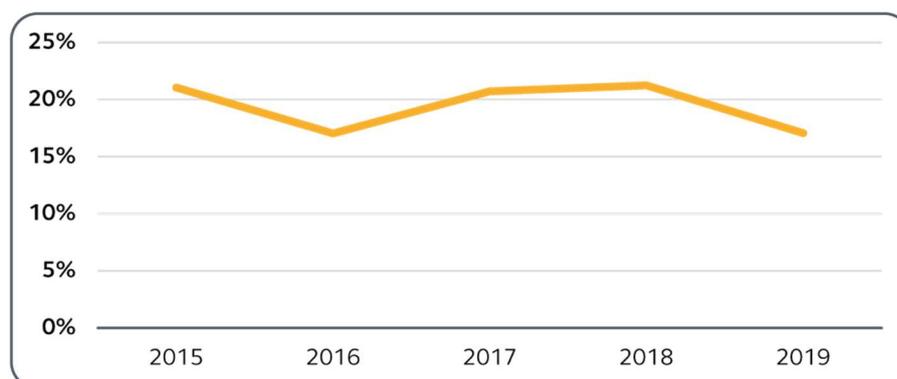
L'Épide ne figurait pas sur le décret qui listait les emplois des établissements publics administratifs dérogeant au principe d'emploi de fonctionnaires dans les administrations de la fonction publique d'État⁶³ et ne pouvait donc recruter que pour des durées temporaires (un à trois ans selon les missions), sauf sur des fonctions très spécialisées.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique a désormais ouvert la possibilité de recruter des contractuels dans tous les établissements publics et prévoit même la possibilité d'y recruter en contrat à durée indéterminée⁶⁴. Toutefois, la direction des ressources humaines des ministères chargés des affaires sociales a fait une interprétation restrictive de cette possibilité pour les seules fonctions de communication et d'informatique, soulignant les risques financiers liés au recrutement en CDI (risques de ruptures conventionnelles et portabilité du CDI au sein des ministères chargés des affaires sociales).

Selon l'Épide, l'impossibilité pour l'établissement de signer des nouveaux CDI fragilise fortement sa politique de recrutement. Il est en effet confronté à un turn-over important, qui s'établit à 17 % en 2019, en légère diminution par rapport à 2015 (- 4 points). Interrogée par la Cour, la DGEFP a indiqué qu'elle n'avait pas identifié au sein de son ministère ce qui interdirait à l'établissement de recruter des contractuels en CDI.

63 Décret n° 84-38 du 18 janvier 1984, puis décret n° 2017-41 du 17 janvier 2017 relatif aux emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

64 Article 6 bis modifiée de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique de l'État : « Les contrats conclus en application du 2° de l'article 3 et des articles 4 et 6 peuvent l'être pour une durée indéterminée. »

Graphique n° 10 : évolution du taux de rotation par ETP à l'Épide

Source : Cour des comptes

Une forte proportion des départs s'explique par des démissions (46 % des départs en 2019), en nette augmentation depuis 2019 (+ 65 %). Les fins de contrat représentent le deuxième motif le plus important de départ (24 %).

Tableau n° 7 : motifs des départs de personnel à l'Épide

Départ définitif de personnel	2015	2016	2017	2018	2019
Décès	1	3	0	0	2
Démission	55	72	84	83	91
Licenciement	17	39	30	32	29
Retraite	11	17	11	15	8
Abandon de poste	3	4	5	1	0
Fin de détachement	6	6	17	16	19
Exclusion	0	0	1	0	1
Réussite concours	0	0	13	0	0
Fin de contrats	38	34	45	68	48
Total des départs	131	175	206	215	198

Source : Cour des comptes d'après les bilans sociaux de l'établissement

Ce *turn-over* a chaque année pour conséquence la perte des compétences acquises par les agents partants. Pour compenser cette déperdition, l'Épide doit investir fortement dans la formation des nouveaux arrivants.

En outre, du fait du public fragilisé qu'il accueille et de sa démarche d'accompagnement au volet social très affirmé, l'Épide est en concurrence pour ses recrutements avec de nombreux autres acteurs de l'insertion sociale et professionnelle. Ne recruter qu'en CDD, comme il l'a fait jusqu'à présent, ôte donc à l'établissement une part d'attractivité, par comparaison avec les autres possibilités d'emploi qui s'offrent aux travailleurs sociaux. La réponse de la DGEFP sur ce point semble lui offrir de nouvelles perspectives.

À ce *turn over* important s'ajoute la difficulté liée à des délais de vacance constatés sur certains postes stratégiques. L'Épide souffre en effet de manière constante de la vacance d'environ une soixantaine de postes, dont certains particulièrement importants pour son offre de service et son développement (tel qu'un coordonnateur patrimoine et travaux dans le cadre de la création de deux nouveaux centres). La durée moyenne de vacance de poste varie de quatre à six mois pour les centres et de six mois à un an pour la direction générale.

Au siège, on peut citer l'exemple de la responsable du contrôle interne, qui a quitté l'établissement en mai 2017, a été remplacée en août 2017 par une agente qui a elle-même quitté l'établissement en mars 2019. Le remplacement de celle-ci n'a été effectué qu'en octobre 2019 après une délibération du conseil d'administration permettant pour son recrutement de s'affranchir du référentiel salarial. De même, le poste de chef du service budget et contrôle de gestion est resté vacant de juillet à décembre 2017 et à nouveau de septembre à novembre 2019⁶⁵. Enfin, la directrice générale, en partance, a expliqué en séance du conseil d'administration le 29 novembre 2019 qu'elle a été contrainte de demander à son secrétaire général de prolonger son détachement pour éviter une double vacance sur les postes de secrétaire général et de directeur général.

On note les mêmes difficultés dans les centres pour pourvoir certaines fonctions, notamment celle de directeur. Ainsi, au centre de Bordeaux, quatre directeurs se sont succédé entre 2015 et 2017. La direction générale a certes cherché à diversifier le profil des directeurs de centre tandis que le nombre de militaires pensionnés a fortement diminué (pendant longtemps, ils étaient les seuls à accepter le niveau de rémunération proposé par l'Épide dans la mesure où ils peuvent cumuler leur traitement et leur retraite)⁶⁶.

Les délais de recrutement s'expliquent donc en partie par un défaut d'attractivité des rémunérations proposées par l'Épide (cf. chapitre II, § II. B) mais également par la centralisation au siège de tous les recrutements et de tous les actes de gestion du personnel. Les candidats doivent en effet franchir quatre étapes : un entretien téléphonique avec le siège, puis un entretien physique, un test de personnalité et un entretien avec le chef de service local. La longueur de la procédure de recrutement interroge sur sa pertinence et plaide pour une déconcentration de la fonction de recrutement au niveau des centres dans le respect du plafond d'emplois. Pour remédier à cette difficulté dont le constat est partagé par l'établissement, celui-ci a récemment confié, à titre expérimental, aux directeurs de centres le recrutement des contrats de moins d'un an et aux directeurs volontaires le recrutement de contrats longs (hors postes de management)⁶⁷.

Entre 2015 et 2019, l'établissement a augmenté son activité et ses capacités d'accueil mais il n'a pas fait évoluer l'organisation de son siège. Ce dernier centralise toujours tous les actes de gestion. La part des effectifs de la direction générale dans les effectifs totaux a néanmoins diminué entre 2014 et 2019, passant de 9,57 % à 8,38 % alors même que ses missions se sont développées.

⁶⁵ En conséquence, la transmission du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) a accusé un fort retard.

⁶⁶ L'établissement déclare que les militaires pensionnés représentent désormais moins de 10 % de l'ensemble de ses recrutements (20 en 2018 ; 12 en 2019 ; 20 en 2020).

⁶⁷ Un bilan de cette phase d'expérimentation est prévu à la fin du premier semestre 2021.

En 2019, le conseil d'administration a voté la création d'un poste de directeur général adjoint pour renforcer le management des directeurs de centre et réduire le turn-over observé parmi les cadres. A été également évoqué le projet de créer un emploi de directeur de projet afin de sécuriser le programme de développement de l'Épide. Par ailleurs, une mission de conseil a été mobilisée pour examiner la pertinence d'une nouvelle répartition des effectifs entre le siège et les centres sur la fonction financière.

Ces sujets sont d'une importance particulière pour l'établissement en raison du lien direct entre l'instabilité née de différents changements d'équipe et le fonctionnement des centres. Dans certains cas, des problèmes de management aggravés par des vacances de postes peuvent être à l'origine de résultats contrastés entre les centres.

B - L'évolution de la masse salariale et la politique de rémunération de l'établissement

Entre 2015 et 2019, le coût de la masse salariale de l'Épide a augmenté de 23 % et le coût moyen d'un ETPT a cru de 9 %. Outre l'augmentation du nombre d'ETPT (+ 13 %), la revalorisation du point d'indice en 2016 (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016) et en 2017 (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2017), d'autres facteurs expliquent cette évolution.

Tableau n° 8 : évolution de la masse salariale de l'Épide entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Masse salariale (en M€)</i>	40,05	45,07	47,3	48,6	49,4
<i>Nombre d'ETPT</i>	952	1 049	1 065	1 090	1 076
<i>Coût moyen d'un ETPT (en €)</i>	42 069	42 967	44 413	44 597	45 922

Source : Épide

L'établissement a adopté un nouveau référentiel salarial pour les contractuels à compter du 1^{er} août 2015. Ce référentiel est organisé en trois niveaux (1, 2, 3) au sein desquels sont classées 13 catégories d'emplois⁶⁸. Les grilles salariales comportent 11 échelons d'une durée de trois ans auxquels sont affectés des niveaux de rémunération fixés en indices majorés.

À ce référentiel, il convient d'ajouter une prime individuelle⁶⁹ et un dispositif d'intéressement à la performance collective mis en place à compter de 2017. La prime individuelle, qui existe depuis la création de l'Épide pour les agents des centres, a été étendue aux agents de la direction générale en 2017.

⁶⁸ La catégorie 1 comprend les grilles des attachés, chefs de service, coordinateurs, responsables, formateurs et infirmier. La catégorie 2 comprend les grilles des secrétaires administratifs, techniciens, conseillers. La catégorie 3 comprend les grilles d'adjoint administratif, d'adjoint technique et de moniteurs.

⁶⁹ Le contrat de travail des agents des centres comprend une prime individuelle qui peut varier de 0 à 10 % de la rémunération, dans la limite d'une enveloppe attribuée à chaque directeur de centre, laquelle correspond à 2,5 % en 2020 de la masse indiciaire des agents placés sous son autorité.

L'établissement du référentiel salarial avait pour but de modérer les coûts salariaux. Ainsi, le coût du renouvellement des contrats (au terme d'une durée de trois ans) a été fixé en points d'indice, au lieu des 6 % systématiquement proposés dans les grilles de rémunération antérieures. De même, les grilles indiciaires des moniteurs (259 emplois) et des conseillers éducation citoyenneté (197 emplois) ont été abaissées respectivement de 66 et 109 points d'indice.

Toutefois, ce référentiel présente plusieurs limites.

D'une part, il est trop en-deçà du niveau du marché pour plusieurs emplois :

- des dérogations au référentiel ont ainsi été autorisées pour la directrice de la communication, l'adjoint à la directrice des ressources humaines, la responsable du contrôle interne et plus récemment pour le recrutement de coordonnateur patrimoine immobilier attaché au PIC ;
- de même, l'établissement a fait valider par ses tutelles puis son conseil d'administration, fin novembre 2019, la mise en place de régimes indemnitaires spécifiques pour trois postes (moniteur, infirmier et chef de service). Le coût de ces mesures représente une augmentation de l'ordre de 800 000 € en année pleine à compter de 2020.

D'autre part, les modalités d'évolution du traitement de base des agents contractuels sont régulièrement critiquées par le service budgétaire et comptable ministériel des ministères sociaux. En effet la réglementation prévoit la possibilité de réévaluer la rémunération des agents en contrat à durée déterminée tous les trois ans selon la manière de servir de l'agent et son investissement, mais à l'Épide l'agent en CDD bénéficie systématiquement d'une revalorisation de 25 (catégorie 1), 20 (catégorie 2) ou 15 points (catégorie 3) en application du référentiel, dès lors qu'il justifie de trois ans d'ancienneté. Il en va de même pour la rémunération des agents en CDI, pour lesquels une revalorisation est dans les faits systématiquement accordée tous les trois ans.

En moyenne, toutes catégories confondues, les rémunérations nettes mensuelles ont augmenté de 2 % par an entre 2015 et 2019, avec des variations notables selon les catégories d'emploi. Ce rythme est plus élevé que celui constaté au niveau de la fonction publique (inférieur à 1 %). Il faut néanmoins souligner que ces rémunérations par catégorie restent inférieures au salaire net moyen dans la fonction publique pour la catégorie A (2 988 €), la catégorie B (2 456 €) et la catégorie C (1 997 €), selon les dernières données du rapport annuel de la fonction publique.⁷⁰

⁷⁰ Données 2018.

Tableau n° 9 : évolution des rémunérations nettes mensuelles à l'Épide

		2015			2019			Évolution de la moyenne par an entre 2015 et 2019 (en %)		
		Titulaires	CDI	CDD	Titulaires	CDI	CDD	Titulaires	CDI	CDD
<i>Cadres supérieurs</i>	Femmes		2 382 €	4 736 €	3 642 €	3 632 €	5 195 €		10 %	2 %
	Hommes	6 766 €	3 169 €	3 362 €	6 449 €	3 987 €	4 231 €	- 1 %	5 %	5 %
Niveau I	Femmes	2 557 €	2 167 €	2 021 €	2 864 €	2 405 €	2 181 €	2 %	2 %	2 %
	Hommes	3 148 €	2 253 €	2 035 €	3 063 €	2 457 €	2 458 €	- 1 %	2 %	4 %
Niveau II	Femmes	2 018 €	1 871 €	1 702 €	2 144 €	2 093 €	1 793 €	1 %	2 %	1 %
	Hommes	2 264 €	1 905 €	1 740 €	2 294 €	2 181 €	1 901 €	0 %	3 %	2 %
Niveau III	Femmes	1 698 €	1 464 €	1 405 €	1 948 €	1 752 €	1 474 €	3 %	4 %	1 %
	Hommes	1 635 €	1 646 €	1 471 €	2 078 €	1 916 €	1 589 €	5 %	3 %	2 %

Source : Cour des comptes

Ce niveau de rémunération doit être corrélé avec les prestations de l'action sociale du ministère des armées auxquels peuvent prétendre l'ensemble des personnels civils et militaires de l'Épide, notamment l'accès aux logements et à l'action sociale du ministère des armées.

Par ailleurs, deux nouveaux avantages hors rémunération ont été votés en 2019 :

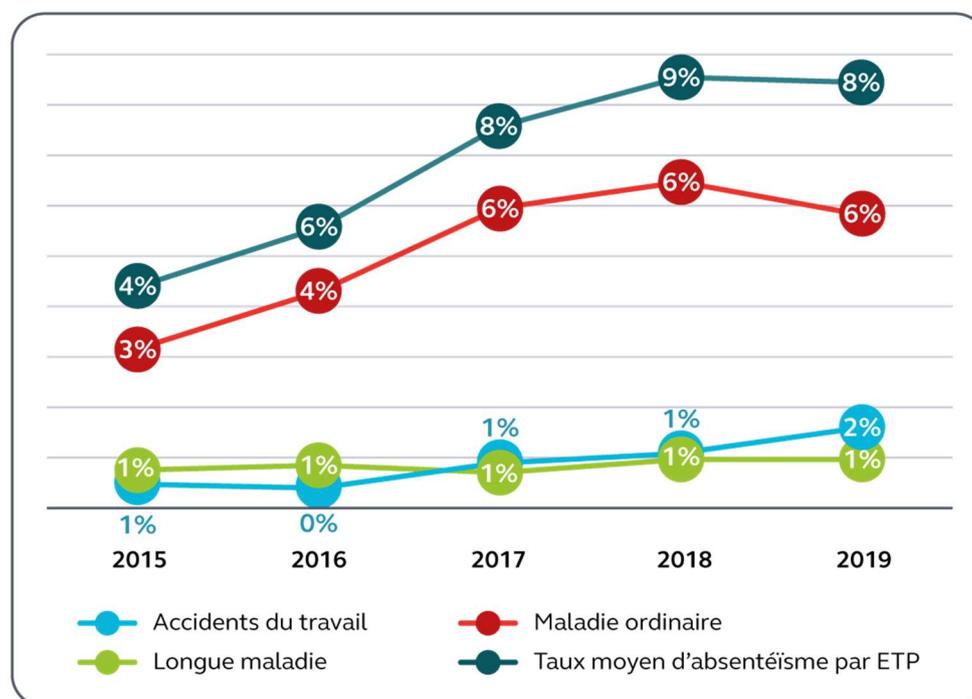
- La mise en place d'une protection sociale complémentaire a été autorisée par le conseil d'administration le 15 juillet 2019 et les conventions de référencement des ministères chargés des affaires sociales ont été signées le 15 décembre 2019. La mise en place de ce dispositif est intervenue en 2020. C'est la première fois que l'établissement met en place pour ses agents une protection sociale complémentaire (mutuelle et prévoyance).
- Les agents du siège bénéficient de titres-restaurant à compter du mois de janvier 2021, à la suite de l'autorisation donnée par le conseil d'administration le 29 novembre 2019, compte tenu de l'absence de restauration collective à la direction générale et de solutions pérennes via un régime interentreprises.

C - Une professionnalisation des outils d'accompagnement, des efforts de formation importants

L'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des jeunes nécessitent une mobilisation intense du personnel, avec des cycles de travail aux horaires atypiques pour les moniteurs. De façon générale, les agents sont confrontés à des situations personnelles difficiles et ils ont besoin d'un soutien pour gérer un quotidien émaillé parfois d'actes violents. Le nombre d'actes de violence physique envers le personnel est suivi dans les bilans sociaux depuis 2017 : en 2019, il est fait état d'une quinzaine d'actes violents dont trois ayant entraîné un arrêt de travail, contre six actes violents en 2018.

Depuis 2015, le taux d'absentéisme est à la hausse, surtout en raison du nombre d'arrêts de maladie ordinaire : il est passé de 4 % en 2015 à 8 % en 2019.

Graphique n° 11 : évolution du taux d'absentéisme à l'Épide



Source : Cour des comptes

Entre septembre 2017 et octobre 2017, une enquête quantitative a été réalisée par le cabinet HR Consultancy Partners⁷¹ auprès de trois centres et de trois services de la Direction générale, avec un taux de participation de 79 %. Elle a porté sur trois thématiques : la transformation de l'organisation de l'établissement, ses impacts et les facteurs psychosociaux. Parmi les principaux constats, il en est ressorti le sentiment « d'un insuffisant accompagnement des changements par le management », mais également « une perception positive de l'évolution des compétences, du management, de l'environnement de travail ainsi que de la culture d'entreprise ».

Un baromètre social a été mis en place en octobre 2020⁷². Il vise à mesurer la perception que les agents ont de leurs conditions de travail et à identifier les axes d'amélioration de l'organisation du travail au quotidien.

Les résultats de la première enquête quantitative reflètent le travail de professionnalisation entrepris sur la période contrôlée, notamment l'élaboration et la diffusion d'un référentiel de compétences. Par ailleurs, pour répondre au besoin d'accompagnement par les cadres, la direction générale a créé et développé un « collectif de managers », incluant des réunions régulières des directeurs et des actions à destination des cadres. Ce collectif doit

⁷¹ Les résultats de cette enquête ont été présentés lors du CHSCT du 7 décembre 2017.

⁷² L'établissement précise que 75,8 % des agents ont participé au baromètre social avec un taux de satisfaction élevé à 94 %.

favoriser les échanges de pratiques et la solidarité entre les directeurs sur des sujets de leur choix. En outre, à partir de septembre 2018, un *coaching* collectif a été mis en place pour chacun des comités de direction. Afin de poursuivre le développement d'un socle commun de compétences et de pratiques RH, une série de guides RH thématiques a également été rédigée en interne et diffusée à l'ensemble du personnel sur l'intranet⁷³.

Pendant la période examinée, la professionnalisation de la politique de formation a progressé. En effet, depuis 2017, un plan de formation collectif et individuel est proposé et mis en œuvre chaque année. La part des agents formés a augmenté en 2019, atteignant 79 %. Le budget formation (+ 44 % entre 2015 et 2019) apparaît indispensable en raison du taux élevé de rotation du personnel.

Tableau n° 10 : évolution du nombre d'agents formés et du budget de formation

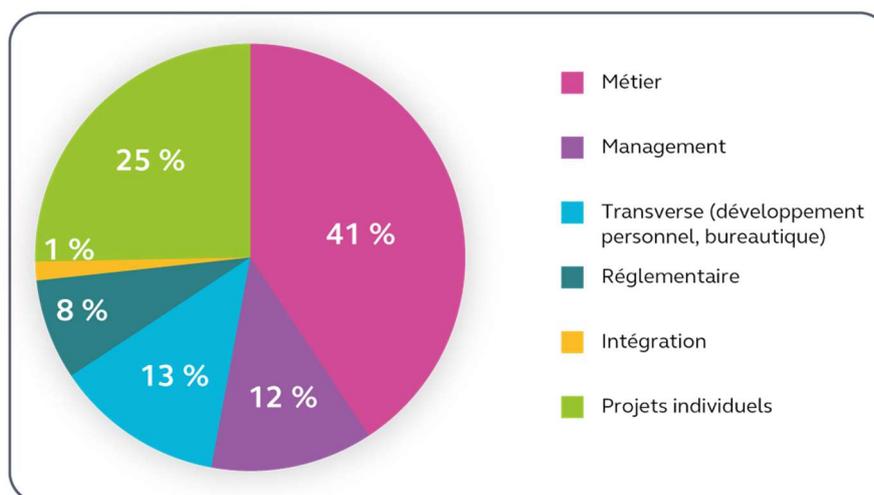
	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre total de jours de formation</i>			2 346	2 698	3 838
<i>Nombre de jours moyen de formation par agent formé</i>			3,5	3,9	4,5
<i>Nombre d'agents formés</i>			656	659	847
<i>Part des agents formés</i>			60 %	61 %	79 %
<i>Budget de formation engagé</i>	342 878	360 676	356 261	415 261	492 762

Source : Cour des comptes

La majorité des formations suivies en 2019 sont des formations opérationnelles (à 41 %). Le seul manque identifié par une organisation syndicale serait celui de formations à la laïcité, pour les agents confrontés à des problèmes de radicalisation. Toutefois, si de telles formations ne sont pas répertoriées dans le plan de formation national, elles peuvent être assurées dans les centres à l'initiative des directeurs en lien avec le réseau de la prévention de la radicalisation des préfetures.

⁷³ Ces guides portent sur les thèmes suivants : droits et obligations des agents ; gestion administrative des contrats ; congés et autorisations d'absences ; spécificités de la gestion des agents fonctionnaires détachés ; gestion administrative de la maladie et prévention ; spécificités de la rémunération.)

Graphique n° 12 : typologie des formations suivies en 2019 à l'Épide



Source : Cour des comptes

D - Un climat social apaisé

Conformément aux orientations du COP 2015-2017, le dialogue social a été renforcé et développé aux niveaux national et local. Les organisations syndicales représentatives, suite au scrutin de décembre 2018, sont la CGT, l'Unsa et la CFDT. Elles bénéficient de décharges d'activité qui représentent 4,68 ETP. L'utilisation de ces moyens est suivie par la DRH qui a mis en place un tableau d'autorisations d'absence en matière syndicale à l'issue des élections professionnelles de 2018.

Outre les deux instances obligatoires de consultation (comité technique d'établissement et commission d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail), l'Épide a créé une instance supplémentaire : la commission de concertation locale en matière d'hygiène, sécurité et conditions de travail (CLHSCT), afin de favoriser le dialogue social local. Cette commission existe dans chaque centre et au siège. Elle vise à prendre en compte les difficultés rencontrées par les agents en matière d'hygiène, sécurité et conditions de travail pour y apporter les corrections nécessaires. Par ailleurs, chaque directeur de centre est responsable de l'organisation de réunions de dialogue social au plan local afin de favoriser les échanges entre les agents et la direction par l'intermédiaire des délégués syndicaux désignés par les organisations syndicales représentatives à l'Épide.

La direction des ressources humaines (DRH) de l'Épide a fait effort important de pédagogie pour favoriser une meilleure compréhension du rôle de chacune des instances de dialogue social, comme en témoigne l'élaboration de deux guides sur le comité technique d'établissement et le CHSCT. Par ailleurs, grâce au travail d'un groupe pluridisciplinaire, incluant les partenaires sociaux et piloté par la DRH, la politique globale hygiène, sécurité et conditions de travail a fait l'objet d'une refonte complète. Le mémento HSCT et l'harmonisation des registres obligatoires ont été mis à jour en fin d'année. La DRH devait également déployer en 2020 un nouveau logiciel permettant d'établir le document unique d'évaluation des risques (Duer) dans chaque centre et à la direction générale.

Enfin, la DRH négocie actuellement une évolution du protocole d'accord de 2016 sur l'exercice des droits syndicaux, afin d'harmoniser les pratiques au sein des centres. Un plan d'action en matière d'égalité professionnelle est également en cours de négociation, pour que l'établissement puisse se conformer aux orientations de la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.

E - Des conséquences importantes pour les personnels en cas de départ du ministère des armées

Une trentaine d'agents de l'établissement bénéficient d'un logement relevant du ministère des armées.

Si le ministère des armées se retire de manière officielle de la tutelle de l'établissement, cela aura des conséquences importantes (cf. chapitre I) : outre la perte d'un logement à loyer réduit au sein du parc immobilier de la défense pour une trentaine de personnes, qui compense en partie le niveau limité de leurs rémunérations, l'ensemble des agents ne bénéficierait plus des nombreuses prestations de l'Igesa, prestations que le budget de l'Épide n'est pas en mesure d'assurer sans un important coût supplémentaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'Épide connaît des difficultés financières qui se concrétisent par un déficit récurrent lié à des dépenses de fonctionnement en hausse. Compte tenu du profil des stagiaires, un fort taux d'encadrement est nécessaire et c'est logiquement que la moitié des dépenses de l'établissement est constituée de charges de personnel.

Les ressources de l'Épide sont issues d'une subvention pour charges de service public de l'ordre de 84 M€ versée par le programme 102 (56 M€) et le programme 147 (28 M€). L'Épide bénéficie également de crédits du Fonds Social Européen à hauteur de 6 M€.

La comptabilité analytique de l'établissement reste perfectible et l'affectation des dépenses n'est pas assez fine. L'établissement est engagé contractuellement dans un dispositif de paiement de loyers qui entraîne de fait une charge importante entre 2020 et 2037. L'Épide devrait payer sur cette période 107 M€ que les centres loués à 2IDE soient occupés ou non.

Le plafond d'emplois de l'Épide est de 1 090 en 2020 et l'établissement présente la particularité de compter une majorité de contractuels dans ses effectifs, à 93 % en CDD. L'impossibilité jusqu'à présent de recruter en CDI fragilise la politique de ressources humaines de l'établissement. Elle a chaque année pour conséquence de nombreux départs et donc une perte régulière d'expérience et d'expertise précieuses. Enfin, du fait de la tutelle du ministère des armées, la politique sociale de l'établissement s'appuie sur l'institution de gestion sociale des armées (Igesa) et un peu plus d'une trentaine d'agents bénéficient d'un logement du parc de la défense. Ces avantages seraient remis en cause en cas de départ du ministère des instances de gouvernance de l'établissement.

À ce titre, la Cour formule la recommandation suivante :

- 7. Formaliser une stratégie de maîtrise des coûts à partir d'outils de suivi modernisés et d'une responsabilisation accrue des centres dans la gestion de leurs dépenses (Épide).*
-

Chapitre III

Des performances difficiles à mesurer

L'objectif de l'Épide est l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme ni titre professionnel ou en voie de marginalisation sociale. Une grande similarité existe entre l'établissement et d'autres dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes tels que le service militaire volontaire (SMV), les écoles de la deuxième chance (E2C) et, dans une moindre mesure, la Garantie jeunes mise en œuvre par les missions locales. Ces dispositifs ciblent des jeunes au profil proche, proposent le même type de parcours et s'appuient sur un encadrement dédié à la recherche d'emploi ou de formation qualifiante.

Les écoles de la deuxième chance, un dispositif précurseur en matière de remise à niveau et d'insertion professionnelles des jeunes

Régies par le code de l'éducation (article L. 214-14 issu de la loi n° 2007-295 du 5 mars 2007), les écoles de la deuxième chance (E2C) accueillent des jeunes sortis du système scolaire depuis plus d'un an, sans diplôme ni qualification dans un objectif d'insertion sociale, citoyenne et professionnelle. Les premières E2C ont été créées à partir de 1998 à la suite du Livre blanc Enseigner et apprendre – Vers la société cognitive, présenté à l'initiative d'Édith Cresson (alors Commissaire européenne chargée de la science, de la recherche et du développement) pour lutter contre l'exclusion.

Regroupant aujourd'hui en France 53 écoles déployées sur 135 sites répartis dans 12 régions, 59 départements et 5 territoires ultra-marins, les organismes ayant reçu le label « école de la deuxième chance » (en majorité des associations régies par la loi 1901) proposent une formation à des jeunes dépourvus de qualification professionnelle ou de diplôme grâce à des financements principalement versés par l'État, les régions et le Fonds social européen.

Les similitudes paraissent également fortes entre l'Épide et le service militaire volontaire (SMV) avec lequel il partage l'esprit collectif et le cadre d'inspiration militaire.

Toutefois, des différences majeures existent entre les dispositifs. Le SMV offre un parcours de bout en bout, du recrutement jusqu'à l'insertion dans un emploi et la formation proposée comporte un stage en entreprise, alors que la formation professionnelle s'effectue à l'issue du parcours en Épide. Dans le cadre du SMV, les enseignements sont conçus en fonction des besoins identifiés au niveau du territoire dans lequel est implanté le centre, tandis qu'à l'Épide, les jeunes définissent un projet personnel sans référence aux besoins du territoire. Enfin, les volontaires du SMV passent systématiquement l'examen du permis de conduire grâce à une formation individualisée, tandis que l'Épide ne dispense que des cours de préparation aux épreuves du code de la route et de la conduite.

I - Des limites méthodologiques importantes pour comparer l'Épide avec d'autres dispositifs

Vouloir comparer les performances de l'Épide par rapport à d'autres dispositifs se heurte rapidement à des difficultés.

En effet, il convient d'être prudent quand l'on cherche à quantifier la performance de l'Épide, qu'il s'agisse de sa performance prise isolément ou par comparaison avec les autres dispositifs, cette performance étant mesurée par le devenir des jeunes à l'issue de leur prise en charge.

Une première limite à cet exercice est l'absence de base de données qui permettrait d'avoir à la fois une meilleure vision de la situation des anciens stagiaires et de leur parcours social et professionnel, une fois sortis des différents dispositifs. Des données éparses, hétérogènes et partielles existent chez les différents opérateurs⁷⁴. Mais au niveau national la DGEFP, pilote de la politique d'insertion professionnelle et sociale des jeunes, ne dispose pas de données agrégées.

Il n'est en outre pas certain que le vocabulaire commun utilisé, comme « les sorties positives », recouvre bien la même réalité pour chacun des dispositifs. De plus, les questionnaires des dispositifs peuvent avoir une définition très spécifique de ce qu'est « un emploi », terme qui peut donc recouvrir des réalités très diverses. Comme l'indique la DGEFP, si les définitions de la « sortie positive » ne sont pas identiques entre les différents acteurs du service public de l'emploi, les publics accueillis, leurs attentes et objectifs ne sont pas les mêmes non plus. De plus, les attentes de public sur lesquelles ces données sont assises peuvent être différentes. Par exemple, les E2C (à l'inverse de l'Épide) sortent du calcul du ratio de sortie positive les jeunes considérés en « sorties non maîtrisables » qui correspondent aux décès, maladie, déménagement ou maternité.

Une deuxième limite à la pertinence des comparaisons résulte du fait que nombre de jeunes bénéficient successivement de plusieurs dispositifs⁷⁵. On ne peut donc aisément attribuer une éventuelle réussite à un parcours particulier. La crise sanitaire a accentué ce phénomène qui peut difficilement être estimé, faute de bases de données disponibles.

Une troisième limite tient aux différences entre les publics accueillis dans les différents dispositifs. Pour établir des performances comparées, singulièrement sur le critère des sorties positives, il faudrait avoir l'assurance que les profils et les besoins des jeunes accompagnés soient assez proches. Or, aucune critérisation des publics, sur des bases objectivables et communes aux différents organismes, n'a été établie au niveau national. Les besoins des jeunes accueillis dans les différents dispositifs sont donc très difficilement comparables.

Enfin, la quatrième limite résulte de la visibilité et de l'image de chacun des dispositifs. L'Épide est encore peu connu dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle des NEET (cf. chapitre I). De plus, les difficultés liées à ses implantations, aux décisions politiques d'augmentation des places offertes et au coût des loyers des centres 2IDE (cf. chapitres I et II) sont autant de handicaps qui obèrent sa performance.

⁷⁴ Les difficultés sont encore plus grandes quand l'opérateur est un réseau national d'associations locales.

⁷⁵ La difficulté d'obtenir un premier emploi est telle que les jeunes les plus dynamiques ne veulent pas rester sans solution après être sortis d'un premier dispositif et qu'ils s'inscrivent donc dans un autre.

Tenant compte de ces limites, la Cour s'est principalement attachée à replacer le modèle pédagogique de l'Épide au sein des dispositifs de deuxième chance⁷⁶.

II - Un dispositif adapté à des jeunes très fragiles qui nécessitent un taux d'encadrement élevé

Les caractéristiques de l'accueil en centre Épide sont bien adaptées aux jeunes les plus vulnérables.

A - La fragilité des jeunes accueillis

Le public pris en charge par les centres Épide présente le même profil que ceux accueillis dans les écoles de la deuxième chance et les régiments du service militaire volontaire. En effet, la majorité des jeunes en E2C n'a pas de diplôme de niveau CAP-BEP, ni de première expérience professionnelle. Âgés en moyenne de 20 ans⁷⁷, ils sont pour un tiers issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et 12 % sont de nationalité extra-européenne⁷⁸. Au sein du SMV, la moyenne d'âge est similaire et les jeunes sont majoritairement non diplômés⁷⁹.

Toutefois, les volontaires accueillis en Épide se distinguent à la fois par un âge moins élevé et une part plus significative de non-diplômés. Ils sont également très souvent dans des situations de fragilité sociale ou personnelle qui peut les éloigner d'autres dispositifs, plus directement tournés vers l'insertion professionnelle ou ne présentant pas les mêmes contraintes de recrutement⁸⁰.

⁷⁶ La Cour a sollicité le réseau des écoles de la deuxième chance et trois écoles réparties sur cinq sites : Paris, Marseille, Reims, Charleville-Mézières et Troyes (ces trois derniers sites relevant de l'E2C Champagne-Ardenne).

⁷⁷ L'article L. 130-1 du code du service national dispose que l'Épide peut accueillir des jeunes gens dès 16 ans, à l'instar de ce qui est autorisé pour les E2C. Toutefois, l'Épide estime, avec l'assentiment des ministères de tutelle, qu'elle n'offre pas de conditions d'accueil adaptées aux mineurs ; ces derniers sont donc exclus de procédures de communication et de recrutement.

⁷⁸ Les réorientations de jeunes suivis en E2C vers l'Épide existent, mais sont mal répertoriées.

⁷⁹ Excepté pour les volontaires SMV dits « experts » dont le diplôme requis correspond à un niveau minimum CAP/BEP/Baccalauréat.

⁸⁰ Les conditions d'accès plus rigides au SMV qu'à l'Épide en sont l'illustration : le SMV s'adresse aux seuls nationaux résidant en métropole ou à l'étranger, alors que l'Épide est ouvert également aux étrangers (7 % des volontaires). Le SMV ne cherche pas à capter un public défini géographiquement, alors que les jeunes venant à l'Épide doivent être à au moins 40 % issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Tableau n° 11 : profils de jeunes accueillis dans les différents dispositifs de deuxième chance

<i>Nombre et profils des jeunes</i>	Épide	E2C	SMV
<i>Effectif annuel</i>	3 200	15 600	900
<i>Âge moyen</i>	19 ans	20 ans	20 ans
<i>Présence des mineurs</i>	Non	19 %	Non
<i>Part des femmes</i>	24 %	47 %	28 %
<i>Part des QPV</i>	27 %	30 %	NC
<i>Part des sans diplômes</i>	86 %	75 %	66 %
<i>Part des étrangers</i>	7 %	12 %	0 %

Source : Cour des comptes, d'après les données Épide, SMV et Réseau E2C.

L'Épide a développé au fil des années une solution d'accompagnement particulièrement adaptée aux jeunes insuffisamment préparés à l'immersion rapide en entreprise ou réfractaires à un cadre trop militaire. Les personnels encadrants de l'Épide rencontrés constatent en effet des retards scolaires très importants et des fragilités psychosociales parfois aiguës chez certains jeunes accompagnés⁸¹, au-delà du simple manque de motivation et de curiosité.

La vulnérabilité des jeunes accueillis en centre Épide

Depuis 2013, l'Épide publie tous les trois ans une étude sur le profil des jeunes intégrés dans l'année (sondage sur échantillon de plus de 1 300 participants). Le dernier diagnostic dressé en 2019 confirme qu'ils cumulent les difficultés scolaires et sociales qui ont tendance à s'aggraver.

Les entretiens conduits avec les volontaires confirment leur rejet de l'école et l'existence de parcours personnels chaotiques et parfois douloureux. En 2019, 30 % des volontaires déclarent avoir quitté le système scolaire sans orientation avant 17 ans (à 16 ans ou moins) et 73 % des volontaires ont redoublé au moins une fois pendant leur scolarité. Globalement, 68 % des volontaires déclarent avoir connu par le passé des situations difficiles au sein de leur famille (problèmes d'argent, de chômage, disputes violentes, problèmes de drogue ou d'alcool dans la famille, placements en famille d'accueil ou en foyer de l'aide sociale à l'enfance), leur nombre augmentant depuis 2013 (60,5 % en 2013 et 64 % en 2016). Ils sont issus de familles nombreuses et/ou monoparentales. Les volontaires ont beaucoup déménagé, aussi ont-ils l'habitude de la mobilité. 80 % d'entre eux ne possèdent pas de véhicule personnel. En outre, une forte proportion de jeunes a bénéficié d'un accompagnement psychiatrique ou psychologique avant l'Épide. Enfin, certains volontaires sont concernés par des affaires judiciaires et près d'un quart d'entre eux ont déjà été en garde à vue. Si la consommation de produits illicites et les comportements addictifs ne sont pas plus répandus chez les volontaires Épide que dans le reste de la population, les consommateurs réguliers de ces produits y sont plus nombreux.

⁸¹ Ils constatent des problèmes de comportement, des difficultés pour s'exprimer ou entretenir des rapports sociaux adaptés aux situations sociales et professionnelles courantes.

De plus, la situation financière de la plupart de ces jeunes demeure très critique : 42 % n'avaient aucun revenu avant d'intégrer l'Épide et 80 % vivent avec moins de 500 € par mois, soit avec la moitié du revenu du seuil de pauvreté en France (1 041 € par mois en 2017 selon l'Insee). 28 % d'entre eux sont même endettés (souvent pour des dettes de transport). Par ailleurs, 10 % des volontaires ont un logement précaire (contre 8 % en 2016), tandis que les deux tiers habitent encore chez leurs parents. Quatre volontaires sur dix n'ont aucune ressource propre.

Cet accompagnement est différent de celui proposé par le SMV et les E2C. Ces dispositifs concentrent plutôt leur approche sur la motivation des jeunes, en les immergeant plus rapidement dans un cadre codifié (l'environnement militaire ou une entreprise). L'orientation professionnelle des jeunes en SMV est ainsi définie avant même l'arrivée des volontaires : ces derniers intègrent dès le début des sections spécialisées sur certaines branches ou entreprises, celles qui recherchent des candidats dans le bassin d'emploi de proximité (Par exemple en Île- de-France : le gardiennage ou le parc d'attractions Disneyland). Dans les E2C, le parcours moyen d'un stagiaire dure six à sept mois. Après quatre semaines de diagnostic, les jeunes commencent un stage en alternance en entreprise⁸². Au total, 40 % du temps de formation des E2C se déroule au sein des entreprises partenaires.

L'Épide met en place une approche plus progressive. Celle-ci consiste à identifier dans un premier temps les failles, les atouts et les envies de chaque jeune, avant de construire le projet (une formation ou un emploi) qui lui convient le mieux. De l'avis des personnels rencontrés, une grande partie des volontaires ne peuvent pas franchir les premières étapes qui conditionnent l'entrée en formation qualifiante et souvent en emploi, c'est-à-dire participer aux réunions d'information collectives. « Les addictions, les problématiques [psychologiques], les histoires de vie très compliquées de nombre des volontaires que nous accompagnons nécessitent une prise en charge la plus complète possible » (...) « et beaucoup des jeunes que nous accompagnons n'auraient pu entrer, su entrer ou été acceptés dans aucun de ces dispositifs⁸³ » pour en conclure que l'Épide « ne fait pas de miracle mais constitue une réponse à ces jeunes. »

⁸² Le suivi des stagiaires à l'issue de leur parcours à l'E2C est en revanche une obligation contractuelle dans le cadre du label des E2C. Il est mis en œuvre l'année qui suit leur sortie du parcours. Le suivi post parcours est réalisé selon de modalités diverses à intervalles périodiques (3 mois, 6 mois, 9 mois et 12 mois après la sortie effective, quelle que soit sa nature, y compris les ruptures en période d'intégration, les abandons et les cas de force majeure.).

⁸³ Par exemple, le directeur du centre de Cambrai cite le spectre des solutions ouvertes aux jeunes à l'ensemble des offres de Pôle emploi (Activ' projet, Activ' Emploi, DVE, etc.), du conseil départemental du Nord (actions de remobilisations vers l'emploi, Méthode IOD, etc.) ou du conseil régional des Hauts de France (formations qualifiantes, pré-qualifiantes, certifiantes ou préparatoires à l'emploi, apprentissage, etc.).

**Tableau n° 12 : les modalités de prise en charge en centre Épide, en E2C
et en régiment du SMV**

<i>Modalités de prise en charge</i>	Épide	E2C	SMV
<i>Durée moyenne</i>	8 mois	6 mois	12 mois
<i>Nombre de sites sur le territoire</i>	19	133	5
<i>Hébergement des jeunes</i>	Oui	Non	Oui
<i>Cadre militaire ou apparenté</i>	Oui	Non	Oui
<i>Taux d'encadrement</i>	27 %	16 %	6%
<i>Préparation au permis B</i>	Oui	Non	Oui
<i>Allocation financière mensuelle moyenne</i>	210 €	Entre 310 et 652 €	313 €

Source : Cour des comptes, d'après les données Épide, SMV et Réseau E2C.

L'orientation de l'Épide vers les jeunes les plus en difficulté a été réaffirmée en 2015, lorsqu'une nouvelle règle de gestion a exclu le recrutement de bacheliers. Si l'ambition de cibler les publics les plus vulnérables correspond à la mission de l'Épide, cette barrière du diplôme peut toutefois conduire à exclure un certain nombre de jeunes rencontrant des problèmes majeurs.

La direction de l'Épide réfléchit à modifier cette condition de recrutement, afin d'atténuer le phénomène d'éviction par le diplôme. Il faudrait cependant s'assurer que cette orientation nouvelle n'est pas contradictoire avec la mission de l'établissement en direction des NEET.

B - Un coût par jeune fortement dépendant du taux d'encadrement effectif

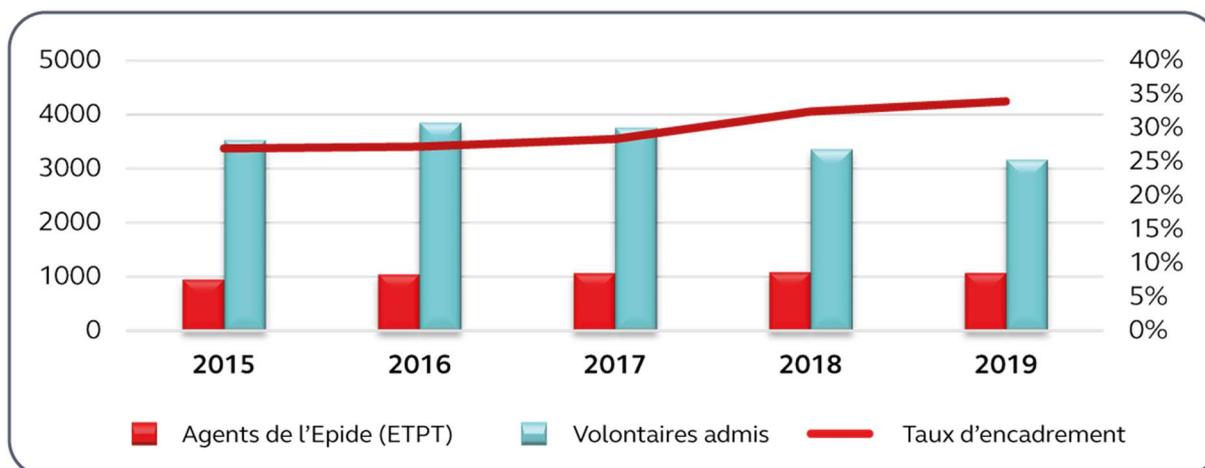
À partir des données des exercices 2017 à 2019 relatives à un échantillon de structures d'accueil comparables dans les trois dispositifs, la Cour a cherché à établir le coût moyen par jeune accueilli chaque année. Celui-ci est logiquement beaucoup plus faible dans les écoles de la deuxième chance (5 511 €⁸⁴), qu'en centre Épide (30 062 €) et en régiment du SMV (37 573 €) (cf. annexe n° 4).

La différence de coût moyen repose principalement sur deux facteurs : les frais immobiliers⁸⁵ et les frais de personnel. Le taux d'encadrement plus élevé que ceux du SMV et des E2C⁸⁶ pèse fortement sur les coûts fixes de l'Épide. En effet, jusqu'en 2014, la norme d'encadrement était de 12 ETP pour 30 volontaires, soit 1 cadre pour 2,5 jeunes, le double de celui pris pour référence par le SMV. En 2016, du fait de l'ouverture de places supplémentaires ce taux d'encadrement a évolué pour s'établir à 8 ETP par nouvelle section, soit 1 cadre pour 3,75 jeunes. Par ailleurs, le poids des locations et de l'entretien des centres (cf. chapitre II) constitue un désavantage comparatif par rapport à la structure des E2C, qui n'ont pas à prendre en charge l'hébergement systématique de leurs stagiaires.

⁸⁴ Le niveau de l'échantillonnage retenu pour la comparaison est très proche de la moyenne nationale observée par le réseau national des E2C, et qui s'élève à 5 309 €.

⁸⁵ Certaines E2C bénéficient de locaux mis à disposition gratuitement par les collectivités locales.

⁸⁶ Il n'existe pas de notion de « taux d'encadrement » en E2C ; il s'agit d'un ratio moyen d'ETP par élève tenant compte de la participation de bénévoles ainsi que de l'externalisation d'un certain nombre de prestations, d'où un coût moyen significativement plus faible qu'en centre Épide.

Graphique n° 13 : évolution du taux effectif d'encadrement des jeunes à l'Épide

Source : Cour des comptes, d'après les données Épide

La baisse continue depuis 2016 du nombre de volontaires admis fait augmenter mécaniquement le taux d'encadrement. Si la stratégie de développement permet à l'Épide d'accueillir davantage de jeunes, le taux d'encadrement optimal pour les années à venir demeure encore mal défini. Il revient à l'Épide et aux tutelles ministérielles de le déterminer dans le futur contrat d'objectifs et de performances.

Selon la DGEFP l'Épide vise à accueillir les jeunes sans qualification ni diplôme se retrouvant dans la catégorisation européenne des jeunes NEET, mais il n'existe pas de statistique nationale permettant de caractériser le niveau de rupture ou d'éloignement à l'emploi (freins périphériques lourds liés au logement, à la santé, à l'environnement familial, etc.) et de déterminer le nombre de jeunes « concernés » par un accompagnement par l'Épide. C'est la raison pour laquelle, selon elle, l'orientation ou le recrutement des jeunes volontaires ne peuvent s'effectuer qu'au niveau local, directement par l'Épide ou en lien avec les acteurs locaux du service public de l'emploi qui connaissent les besoins spécifiques de leur public.

III - Des performances contrastées

A - Des performances d'insertion professionnelle directe préoccupantes

En tenant compte des limites méthodologiques rappelées supra, la situation des jeunes à la sortie des trois dispositifs (Épide, E2C et SMV) est aujourd'hui caractérisée par le taux de « réussite » (obtention d'un emploi ou d'une formation professionnalisante), le taux de « rebond » vers un autre dispositif d'accompagnement vers l'emploi et le taux d'« échec » (abandon/sortie du jeune sans aucune solution).

Tableau n° 13 : performances en matière d'insertion professionnelle

<i>Performances en insertion</i>	Épide	E2C	SMV
<i>Taux de réussite (emploi/formation)</i>	52 %	63 %	70 %
<i>Taux de rebond vers un autre dispositif</i>	10 %	19 %	NC
<i>Taux d'échec (abandon, sortie sans solution)</i>	38 %	28 %	NC

Source : Cour des comptes, d'après les données Épide, SMV et Réseau E2C

Sous réserve de la fiabilité et de la compatibilité des données récoltées, l'Épide affiche le taux d'insertion le plus faible : un peu plus d'un volontaire sur deux obtient un emploi (ou une formation débouchant directement sur un emploi) à la sortie du dispositif. Les jeunes sont plus nombreux à réussir en sortant du SMV et des E2C (deux tiers d'entre eux).

Parmi les éléments d'explication de ce décalage, on peut citer l'effort particulier des E2C en matière d'accompagnement post-formation plus de 12 mois après la sortie du dispositif, prolongeant à distance l'accompagnement personnalisé. Pour leur part, les volontaires du SMV sont orientés vers une sortie professionnelle avant même leur intégration au régiment.

Par ailleurs, le faible « rebond » vers un autre dispositif d'insertion professionnelle (seulement un jeune volontaire Épide sur dix) pourrait indiquer que l'Épide constitue l'un des dispositifs de « dernière chance », tandis que près d'un stagiaire E2C sur cinq peut poursuivre sa remise à niveau avec un autre dispositif, tel que l'Épide, le SMV ou la Garantie jeunes.

Dès lors, le fort niveau du taux d'échec, à hauteur de 38 %, est particulièrement préoccupant dans la mesure où il révèle un risque majeur de désocialisation et de paupérisation des jeunes concernés.

Enfin, l'analyse des bilans de sorties ne fait pas apparaître d'écarts significatifs entre hommes et femmes.

B - Une plus-value réelle bien qu'insuffisamment mesurée en matière d'insertion sociale ou « pré-professionnelle »

Au-delà de la mesure des taux d'insertion professionnelle, les résultats obtenus en termes de sociabilité et d'employabilité des jeunes, qui sont très structurants pour le parcours futur du jeune, demandent à être consolidés. En effet, même s'ils sortent sans perspective d'emploi ou de formation, les volontaires obtiennent lors de leur passage à l'Épide plusieurs certifications. Près de 1 600 certifications ont été obtenues par les 1 129 jeunes sortis de manière anticipée en 2019.

Ainsi, même s'il ne s'est pas conclu sur une insertion professionnelle, le passage à l'Épide participe à leur meilleure insertion.

Tableau n° 14 : certifications acquises par les volontaires quittant l'Épide avant terme

		Répartition des sorties anticipées par certification en 2019					Rappel Nb VI sortis
		Connaissance générale	Mobilité	Informatique	Secours	Parcours citoyen EPIDE	
Sorties anticipées	OJ : Démission	11	117	42	84	10	207
	OJ : Non-retour après suspension	1	21	7	19	3	30
	OJ : Radiation administrative	47	390	161	308	58	692
	OC : Exclusion définitive	18	99	41	67	11	134
	OC : Inaptitude	2	33	11	24	1	66
	OC : Résiliation	0	0	0	0	0	0
Total		79	660	262	502	83	1129

		Répartition détaillée des certification mobilité			
		ASR	CODE	PERMIS B	AM
Sorties anticipées	OJ : Démission	115	7	1	8
	OJ : Non-retour après suspension	20	4	0	1
	OJ : Radiation administrative	372	45	6	15
	OC : Exclusion définitive	93	7	0	6
	OC : Inaptitude	31	5	1	2
	OC : Résiliation	0	0	0	0
Total		631	68	8	32

Source : Épide (OJ : départs à l'initiative du jeune ; OC : sorties après décision de l'Épide ; OC : ASR : Attestation scolaire de sécurité routière ; AM : permis cyclomoteurs / motocyclettes de moins de 50 cm3)

Ce travail sur l'acquisition de compétences certifiées concerne l'ensemble des volontaires. Après le diagnostic individuel réalisé à l'entrée, les jeunes sont orientés en fonction des certifications qu'ils détiennent déjà et des contraintes liées aux dates de sessions des certifications auxquelles ils peuvent prétendre (notamment pour le CFG - certificat de formation générale). Tous suivent la formation PSC1 (Prévention et secours civiques de niveau 1). L'Épide assure également directement la préparation et la délivrance de certaines certifications, notamment sur les compétences citoyennes et informatiques⁸⁷ et il s'est inscrit dans la démarche CléA d'acquisition des savoirs de base.

La réussite aux certifications participe à la revalorisation personnelle et sociale des jeunes. La réinsertion sociale, voire culturelle, est également permise par le cadrage comportemental (apprentissage du respect, de la ponctualité et de l'autonomie), les réapprentissages de la vie en société et de la citoyenneté. Ces apports en termes de sociabilité et d'employabilité, souvent soulignés par les employeurs et organismes de formation rencontrés par la Cour, sont structurants pour le parcours futur du jeune. Ils ne sont pourtant pas mesurés par l'Épide de façon systématique.

⁸⁷ Par exemple la certification Pix.

Sans remettre en question les objectifs et indicateurs de performance axés sur l'insertion professionnelle stricto sensu, il serait utile que ces autres résultats fassent l'objet d'une valorisation particulière dans la mesure de la performance de l'établissement. L'observatoire des pratiques et des territoires ou le conseil scientifique, quand ses membres auront été nommés, pourraient prendre en charge cette question. La mesure de cette performance « sociale » permettrait de nourrir le dialogue de gestion avec les tutelles ministérielles et d'améliorer la communication de l'Épide auprès du grand public.

La mise en place d'un observatoire des pratiques et des territoires en 2021 avant l'installation du conseil scientifique

En 2021, un observatoire des pratiques et des territoires devrait être mis en place par l'Épide. Il contribuera par son action à la territorialisation de la délivrance de l'offre de services, à l'amélioration des pratiques professionnelles et à l'atteinte des résultats opérationnels. Il impliquera des directeurs de centre, des professionnels du siège ou des centres selon les sujets, voire des experts externes. Il sera chargé de l'identification, de l'évaluation et de la diffusion des bonnes pratiques (définies comme des pratiques respectant le cadre général de l'offre de service et améliorant les résultats opérationnels d'un centre) ainsi que de l'amélioration de la connaissance des territoires et des réseaux d'acteurs pouvant contribuer aux résultats opérationnels des centres.

La création de cet observatoire suscite toutefois des interrogations sur la stratégie de l'Épide en matière d'analyse et de prospective. En effet, un conseil scientifique existe déjà (du moins théoriquement, cf. chapitre 1). Dans l'éventualité de l'abandon du projet de conseil scientifique il serait souhaitable qu'une prochaine séance du conseil d'administration clarifie la question définitivement afin de pouvoir discuter avec les tutelles des alternatives possibles.

IV - Un défaut de coordination entre acteurs de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes

A - Une coopération à améliorer avec les autres acteurs pour lutter contre les barrières à l'entrée du dispositif

Les missions locales jouent un rôle central dans l'orientation des jeunes NEET vers les dispositifs susceptibles de les accueillir. Une meilleure coopération avec elles apparaît donc nécessaire pour remédier à un certain nombre de difficultés, qu'il s'agisse de mieux faire connaître le dispositif auprès des jeunes, d'orienter davantage de jeunes femmes vers les centres Épide, d'élargir l'aire de recrutement ou de consolider la situation des jeunes à la sortie du dispositif. L'enjeu de l'orientation est fondamental pour lutter contre le non-recours des jeunes aux solutions adaptées à leur situation, non-recours qui peut être causé par la non-connaissance, la non-réception, la non-demande ou la non-proposition⁸⁸.

⁸⁸ Selon la typologie établie de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

1 - L'absence d'hébergement le week-end a un effet d'éviction sur les jeunes mal logés ou éloignés des centres Épide

L'hébergement et la restauration en pension complète se limitent à la semaine de travail, du lundi au vendredi⁸⁹. Les centres Épide sont également fermés pendant les vacances scolaires et les jours fériés⁹⁰. Une telle configuration limite l'accès et la fidélisation des jeunes car la plupart du public-cible de l'Épide ne jouit pas d'un logement stable ou est domicilié dans un territoire faiblement desservi par les transports en commun ou très éloigné d'un centre. Le coût en temps et en argent du trajet hebdomadaire s'avère pour eux prohibitif. L'accompagnement de certains volontaires rend pourtant nécessaire leur éloignement prolongé du cadre familial ou amical habituel⁹¹. Pour les aider, les centres recherchent localement des solutions d'hébergement à proximité⁹², mais ces dispositifs extérieurs sont pour la plupart saturés, d'autant que les volontaires n'y sont pas prioritaires. Cette difficulté explique pourquoi l'Épide réfléchit à l'ouverture de certains centres le week-end (cf. chapitre I, § II. C).

La question du logement faisant partie de l'accompagnement global dispensé par les missions locales, une réflexion commune de l'Épide et du réseau des missions locales sur les solutions permettant d'élargir le nombre de jeunes susceptibles d'être orientés vers l'établissement apparaît souhaitable.

Par ailleurs, si la carte des implantations actuelles de l'Épide en France s'est progressivement enrichie, elle ne couvre pas suffisamment de territoires. L'absence d'hébergement le week-end empêche d'accueillir des jeunes résidant à grande distance des centres et évince de fait une part importante de jeunes issus des zones à dominante rurale et méridionale (cf. carte ci-après).

Ainsi, huit départements n'ont quasiment jamais fourni de jeunes à un centre Épide (moins de dix volontaires sur la totalité de la période 2015-2019) : Cantal (aucun recrutement), Lozère (1), Hautes-Alpes (3), Lot (5), Aveyron, Creuse, Deux-Sèvres (7), Gers (9). L'absence de centre Épide situé à proximité est la principale raison invoquée. Les volontaires du Cantal relèvent du centre Épide de Lyon Meyzieu, situé à plus de 150 km (plus de deux heures de train). De même, il n'y a aucun centre en Corse et les bilans de recrutement ne font pas état de volontaires originaires de cette collectivité.

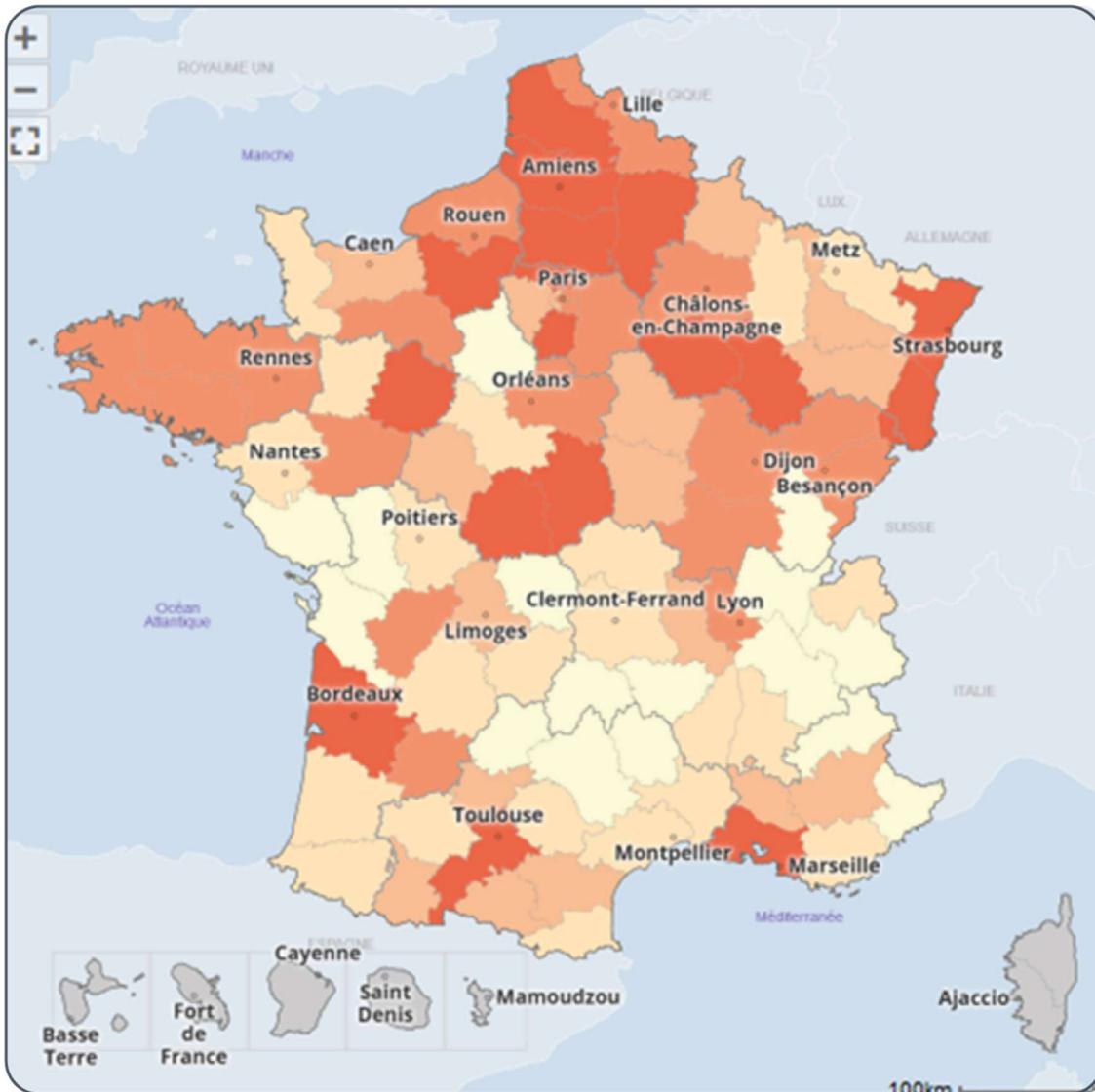
⁸⁹ Quand le SMV propose un internat sept jours sur sept et les E2C ne propose aucune solution d'hébergement.

⁹⁰ Contrairement aux bases militaires hébergeant les régiments du SMV, en activité toute l'année.

⁹¹ L'enquête de satisfaction conduite par l'Épide en 2017 indique en effet que la volonté de se détacher d'un environnement extérieur difficile progresse significativement dans les priorités des volontaires de l'Épide (32 %, soit une augmentation de + 22 points en trois ans) immédiatement derrière le besoin de cadre de vie sécurisant (39 %) et l'apprentissage de la vie en collectivité (36 %).

⁹² En cas d'absence de solution de droit commun, les centres peuvent avoir recours aux auberges de jeunesse et hôtels, mais ils privilégient les partenariats avec des résidences sociales ou FJT et la location de logement.

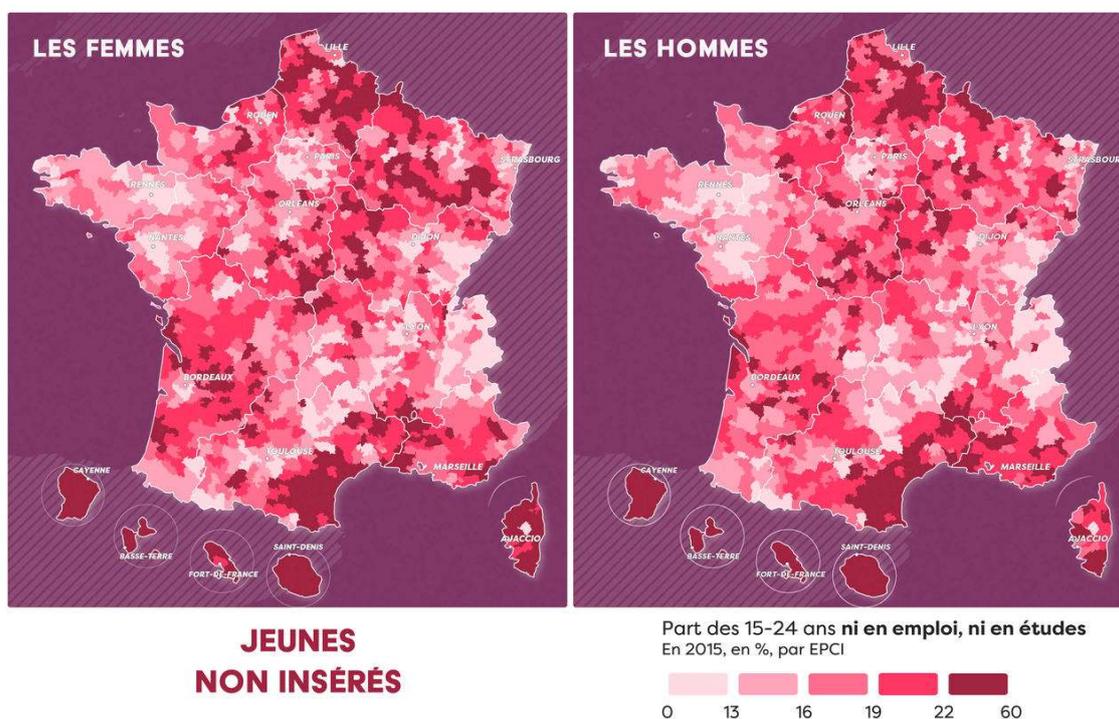
Carte n° 2 : origine des jeunes volontaires accueillis par l'Épide (2019)



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par l'Épide

Sans chercher à couvrir uniformément le territoire, l'Épide devrait à l'avenir rééquilibrer ses implantations au bénéfice des « zones blanches » qui abritent un vivier important de jeunes sans diplôme ni emploi, comme le montre la cartographie de l'Insee ci-après.

Carte n° 3 : localisation géographique des jeunes les moins insérés en France



Sources : Insee RP 2015 • Réalisation : Observatoire des territoires, service cartographie • Mars 2019

Source : Insee

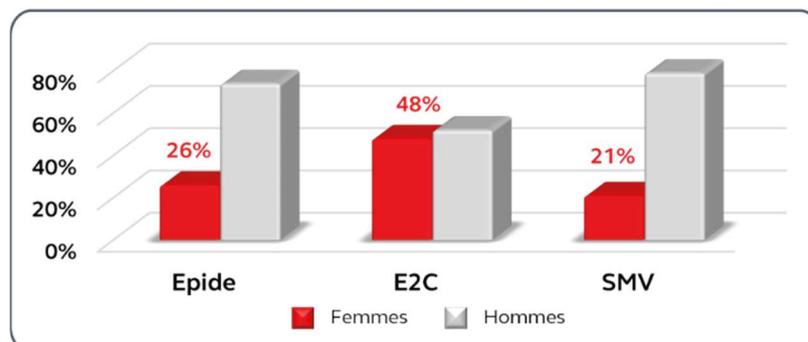
L'ouverture programmée pour novembre 2021 du centre d'Alès-La Grand'Combe ne devrait combler qu'en toute petite partie les besoins du sud de la France. Il en est de même pour l'Île-de-France.

En tout état de cause, la réflexion sur la future carte des implantations doit davantage tenir compte de son taux de couverture géographique des besoins du terrain. Là encore, une réflexion commune avec les missions locales sur les besoins à couvrir serait utile.

2 - Les jeunes femmes demeurent sous-représentées en centre Épide

Depuis 2015, la répartition entre hommes et femmes au sein des centres Épide n'est pas équilibrée (74 % des volontaires sont des hommes). Si le taux de féminisation des jeunes accueillis en Épide dépasse légèrement celui du SMV, il demeure néanmoins très en retrait par rapport à celui des E2C (48 %, soit le taux de jeunes femmes parmi les jeunes sans emploi ni formation).

Graphique n° 14 : proportion de jeunes femmes accueillies au sein des dispositifs de seconde chance (2020)



Source : Cour des comptes

Les jeunes femmes sans diplôme ni emploi sont confrontées en France aux mêmes difficultés que les jeunes hommes, mais avec une acuité souvent plus importante. En effet, selon une analyse de la Dares publiée en février 2020⁹³, les jeunes femmes de 18 à 25 ans sont légèrement plus nombreuses à quitter l'école sans diplôme ni perspective professionnelle (28,7 % contre 27,2 % d'hommes). De plus, elles sont davantage exposées au risque d'entrer dans la catégorie la plus vulnérable : celle des « NEET de longue durée », et ce, malgré le fait que les femmes sont généralement plus actives dans la recherche d'emploi (16 % des NEET contre 9 % des hommes dans la même situation).

Depuis 2015, l'établissement affirme redoubler d'efforts pour féminiser ses recrutements. Il déclare avoir mis en œuvre une communication spécifique avec « une iconographie adaptée », diverses actions de sensibilisation auprès des prescripteurs et des publics potentiels⁹⁴ et un accueil adapté pendant les préadmissions. Pour lutter contre l'idée que son offre de services est orientée vers des solutions ou des métiers peu ouverts aux femmes, l'établissement a engagé diverses actions de sensibilisation et de découverte des métiers dits « masculins », comme ceux de la sécurité ou du bâtiment et des travaux publics. L'Épide indique être attentif à la question de l'égalité entre hommes et femmes, mener une politique volontariste de recrutement et offrir aux jeunes femmes un accompagnement social et sanitaire adapté sur certains sujets (violences, sexualité, contraception, etc.). De même, la lutte contre les discriminations hommes/femmes est inscrite au programme du parcours citoyen. Ce sujet fait l'objet d'une attention particulière car certains jeunes « peuvent être éloignés d'une conception égalitaire entre hommes et femmes, notamment en raison du poids de leur culture familiale ». À ce titre, l'établissement a mis en œuvre des actions et des partenariats⁹⁵ pour « sensibiliser les volontaires aux stéréotypes qui les enferment et qui les freinent dans leur insertion professionnelle, notamment pour les jeunes femmes. »

⁹³ « Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) : quels profils et quels parcours ? ».

⁹⁴ Traduite notamment par la participation des femmes-volontaires aux informations collectives/forums de recrutement organisés à l'extérieur des centres pour parler de leur quotidien aux candidates ainsi que de leur parcours professionnel.

⁹⁵ Avec notamment le centre d'information sur le droit des femmes et des familles en direction des agents et des volontaires

Les raisons de la faible présence des jeunes femmes parmi les volontaires de l'Épide ne sont pas seulement conjoncturelles. Elles devraient conduire l'établissement à s'interroger sur ses conditions d'accueil. À ce titre, le prochain contrat d'objectifs et de performance devrait introduire un objectif plus volontariste que l'actuel indicateur de suivi de la part des volontaires femmes parmi les jeunes intégrés⁹⁶.

En outre, ces dernières sont surreprésentées dans les démissions (plus du tiers des démissions, alors qu'elles représentent un quart des volontaires admis) et leur durée de formation est plus longue⁹⁷ pour aboutir à une sortie positive. Il serait utile d'étudier plus particulièrement le parcours des jeunes femmes, pour mettre en place un plan d'actions en leur faveur, tant en ce qui concerne les modalités d'accueil que de recrutement et de suivi à la sortie de l'Épide.

Enfin, les prescripteurs de parcours en centre Épide pourraient être sensibilisés à cette question.

B - Des effets de concurrence à éviter

a) Une aide financière personnelle perçue comme peu attractive en comparaison de celle des autres dispositifs

L'allocation mensuelle de 210 € versée aux volontaires ne permet pas à certains jeunes de financer leurs frais de trajet entre leur domicile et le centre, ni de subvenir à leurs besoins durant les week-ends et les périodes de fermeture. De plus, quand les volontaires cumulent leur activité à l'Épide avec celle de soutiens de famille, ils sont parfois contraints d'interrompre leurs parcours pour prendre en charge certaines tâches dans leur foyer. Par ailleurs, l'allocation versée aux volontaires est parfois utilisée comme un revenu complémentaire par la famille. Enfin, la précarité financière de jeunes peut les conduire à accepter un contrat très court leur assurant une rentrée financière immédiate sans en informer l'établissement.

⁹⁶ Indicateur n° 1.4.4 – objectif : Mesurer l'implication de l'établissement dans la lutte contre la discrimination. Cet indicateur de suivi a été maintenu pour la période 2018-2021.

⁹⁷ 0,5 mois de plus que les hommes en moyenne sur les années 2017-2019. Leur poids relatif est supérieur pour les parcours d'une durée de plus de neuf mois.

Tableau n° 15 : comparaison des allocations versées par l'Épide, les E2C et le SMV jusqu'en 2020

	EPIDE	E2C	SMV
Statut	Volontaire à l'insertion (VI) Code du service national Article L. 130-1 à 5	Stagiaire de la formation professionnelle Code du travail - 6 ^{ème} partie Article L. 6341-1 à L. 6343-4	Statut hybride de militaire et de stagiaire de formation professionnelle Loi n° 2018-607 du 13/07/2018 relative à la programmation militaire 2019/2025 – article 32
Allocation	Tous les volontaires à l'insertion 300 € / mois dont 210 €/mois et 90 € / mois capitalisée, versée en fin de parcours en cas d'insertion réussie	Primo demandeur d'emploi 18-20 ans : 310,39 € 21-25 ans : 339,35 € Autre cas (demandeur d'emploi justifiant plus de 6 mois d'activité sur 12 mois, etc.) : 652,02 €	Volontaire Stagiaire sans diplôme Volontaire Expert (Diplôme > ou= CAP) 313 € / mois Hors période de formation professionnelle Allocation de stagiaire de la formation professionnelle
		Annnonce d'une augmentation à 500 € de l'allocation des stagiaires de la formation professionnelle en 2021	

Source : Épide

L'allocation financière de l'Épide demeure la moins avantageuse de tous les dispositifs alternatifs⁹⁸. Son montant s'explique en partie par leur prise en charge totale pendant leur séjour dans les centres. Ce différentiel, qui pourrait s'aggraver dans les années à venir⁹⁹, contribue à dégrader l'attractivité de l'Épide auprès des jeunes potentiellement intéressés par le dispositif.

Les objectifs très ambitieux d'entrées en Garantie jeunes, qui procure une allocation d'un montant plus élevé (montant maximal de 497 € par mois), sont également susceptibles de limiter les possibilités d'amélioration du recrutement de l'Épide. C'est pourquoi ce dernier souhaite augmenter le montant de l'allocation, inchangé depuis 2005 (cf. chapitre II).

Interrogée sur la différence de niveaux de rémunération entre les dispositifs, la DGEFP indique que ces chiffres doivent tenir compte des éléments en nature associés (logement, repas, habillement). Elle admet toutefois qu'une réflexion est en cours entre la direction générale de l'Épide et les tutelles ministérielles afin de déterminer l'opportunité de procéder à une revalorisation de l'allocation pour tenir compte des coûts de transport.

Toutefois, le montant de l'allocation n'est pas seul en cause : la qualité de la prescription par les missions locales pourrait être améliorée.

⁹⁸ La moyenne des rémunérations perçues par les stagiaires E2C étant plus proche de la fourchette basse de l'ordre de 370 €, selon le réseau national des E2C.

⁹⁹ La revalorisation à hauteur de 500 € de l'allocation des stagiaires de la formation professionnelle sans revalorisation de l'allocation Épide creuserait encore davantage l'écart avec le SMV et les E2C.

b) Un risque d'éviction

La Cour a déjà évoqué dans ses précédents travaux le fait que les dispositifs proposés aux jeunes sont mal coordonnés et produisent des effets d'éviction. Elle a invité l'administration à simplifier l'offre de services à destinations des jeunes « en fonction de trois objectifs : accroître sa lisibilité pour les usagers, les jeunes et les employeurs, ainsi que pour les structures chargées de la mise en œuvre des dispositifs ; favoriser au sein de cette offre les dispositifs les plus efficaces ; et limiter les effets de concurrence et d'éviction, ainsi que les duplications entre dispositifs. »

La montée en puissance de la Garantie jeunes

Lancée à la fin 2013, la Garantie jeunes est destinée aux jeunes âgés de 16 à 25 ans qui ne sont ni scolarisés, ni en formation, ni au travail. Mise en œuvre par les missions locales, cette mesure se déploie sous plusieurs formes : octroi d'une allocation (jusqu'à près de 500 € par mois), priorité donnée aux immersions professionnelles, etc. Son bilan s'avère encourageant : le taux d'emploi des personnes concernées s'est accru de dix points onze mois après le début de leur prise en charge, selon une étude du ministère du travail, publiée en 2019.

Pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé le 26 novembre 2020 que le nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes serait porté à « au moins 200 000 » en 2021, au lieu des 100 000 prévus initialement.

Dans sa dernière enquête sur le SMV, en 2018, la Cour a confirmé ce constat, aggravé avec la généralisation récente de la Garantie jeunes gérée par les missions locales. En effet, en raison de leur intéressement « à la fois au nombre de jeunes accompagnés et aux résultats obtenus en termes d'insertion », il a été constaté que les missions locales ne sont pas incitées à orienter les jeunes vers les autres dispositifs intensifs¹⁰⁰. Cet effet d'éviction est d'autant plus probable que le jeune se voit proposer dans le cadre de la Garantie jeunes une allocation supérieure à celles offertes par les autres dispositifs intensifs. Les missions locales doivent en effet composer avec deux injonctions contradictoires : orienter les jeunes vers un centre Épide situé à proximité, ou l'inclure à son propre dispositif de Garantie jeunes.

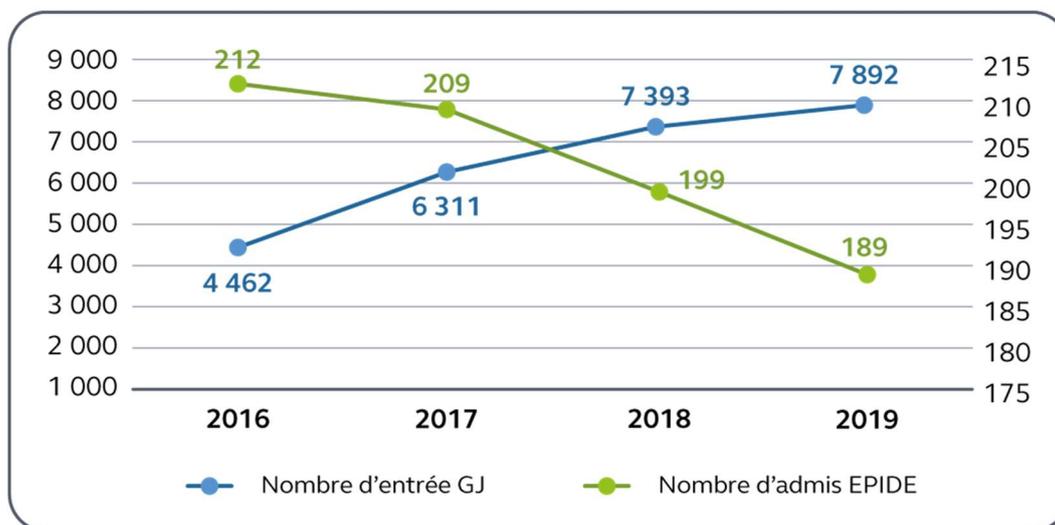
Ces difficultés sont confirmées par les investigations menées dans les centres visités. Sur la totalité des volontaires ayant postulé en 2019 sur le centre de Cambrai, 27 % avaient été orientés par les missions locales¹⁰¹ alors que 39 % avaient été informés par la famille et les amis¹⁰². Dans son « plan d'actions recrutement 2021 », le centre de Cambrai indique n'avoir pas profité de la montée en charge de la Garantie jeunes mais au contraire, « on observe que les objectifs de la [Garantie jeunes], qui s'imposent aux [missions locales], obligent celles-ci à des stratégies de captation, presque de confiscation des publics. L'Épide de Cambrai qui pouvait compter en 2015 encore sur des prescriptions des [missions locales] doit aujourd'hui réussir à recruter en s'appuyant de façon quasi exclusive sur le travail des [chargés de recrutements des volontaires] ». Les statistiques confirment les trajectoires opposées des entrées dans les deux dispositifs.

¹⁰⁰ Une orientation de ceux-ci vers des dispositifs de deuxième chance n'est pas considérée comme une « sortie positive » pour les financeurs des missions locales.

¹⁰¹ Pour un taux de concrétisation de 46 % (- 8 points 2019 par rapport à 2018).

¹⁰² Avec un taux de concrétisation de 41 % (- 10 points 2019 par rapport à 2018).

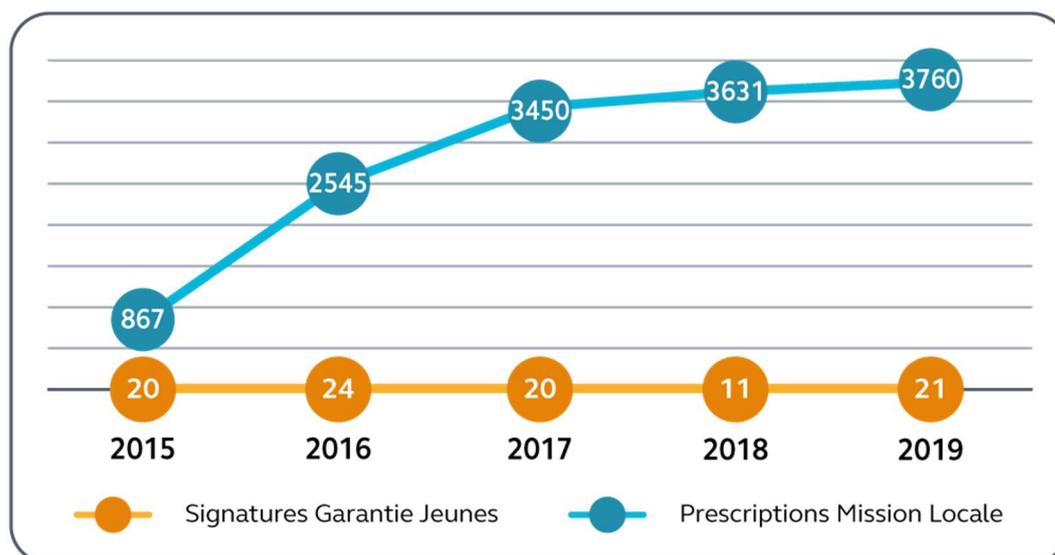
Graphique n° 15 : évolution du recrutement des jeunes au centre Épide de Cambrai



Source : Plan d'actions DDP Recrutement 2021 – centre de Cambrai

Les données communiquées par le centre de Combrée confirment ces différences de trajectoires entre les entrées en Garantie jeunes, en progression constante, et la prescription des missions locales vers l'Épide, qui reste atone.

Graphique n° 16 : évolution de la prescription de la mission locale à proximité du centre Épide de Combrée



Source : extrait du support présentée à la Cour par le centre Épide de Combrée

Au niveau national les recrutements en centre Épide prescrits par les missions locales ont baissé depuis 2016 alors que les ambitions assignées pour la Garantie jeunes n'ont cessé d'augmenter.

Dans un rapport de décembre 2020, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse met également en garde contre la concurrence croissante entre la Garantie jeunes et les autres dispositifs d'insertion des jeunes¹⁰³.

La réflexion engagée pour la mise en place d'une « Garantie jeunes universelle » est l'occasion de repenser la cohérence d'ensemble des dispositifs d'accompagnement et d'allocation, en y incluant l'Épide.

C - Une stratégie partenariale à développer dans les territoires en s'inspirant des réussites des autres dispositifs d'insertion

Les écoles de la deuxième chance sont généralement financées pour un tiers de leur budget par la Région, collectivité compétente en matière de formation professionnelle des jeunes en recherche d'emploi. Contrairement aux centres Épide, elles bénéficient souvent du soutien de collectivités et de réseaux locaux pour recruter des jeunes et tisser des liens avec les entreprises, tandis que chaque centre Épide peine à obtenir quelques avantages matériels pour ses jeunes volontaires, tels qu'une prise en charge partielle de leurs frais de transport.

Les régions peuvent en outre allouer des aides et divers avantages dont pourraient bénéficier les volontaires de l'Épide. Ainsi, le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine propose aux jeunes de 17 à 25 ans une aide financière individuelle de 400 à 1 200 € pour la préparation de l'examen du permis de conduire. La région Grand-Est offre des aides spécifiques pour l'accès à la culture (places de cinéma à 1 €, bons de 20 € pour l'achat d'ouvrages, tarifs préférentiels pour des concerts et des spectacles). Ce sont autant de leviers permettant de développer la socialisation et la citoyenneté des volontaires de l'Épide. Enfin, la région Hauts-de-France verse une bourse pouvant s'élever jusqu'à 5 612 € pour inciter les jeunes à se former dans les instituts et écoles de formation des professionnels de la filière sanitaire et sociale (aide-soignant, auxiliaire de puériculture, éducateur spécialisé, etc.). Or, cette filière est fréquemment envisagée par les jeunes de l'Épide.

Les centres Épide auraient grand intérêt à se rapprocher davantage des collectivités territoriales et à être bien identifiés par les membres des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop) et des services publics de l'emploi. Ils pourraient ainsi mieux trouver leur place dans les diverses strates de planification en matière d'orientation et de formation professionnelle et seraient mieux connus des élus.

¹⁰³ Le rapport préconise l'harmonisation des allocations sur la base du revenu de solidarité active (soit 564,78 € pour une personne seule, sans activité, sans autres revenus et sans aides au logement) pour l'ensemble des dispositifs proposant une formation et un accompagnement aux jeunes sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification (PACEA, AIJ, PEC et service civique).

Compte tenu de la dimension sociale de l'accompagnement proposé par l'Épide, des financements départementaux pourraient être envisagés. Une réflexion pourrait être engagée à cet effet avec l'Assemblée des départements de France. Plus aléatoires et difficiles à anticiper, les ressources de l'échelon communal constituent également une piste à explorer, à l'instar de l'appui dont a bénéficié le SMV à Châlons-en-Champagne.

L'existence de financements communaux : l'exemple du SMV à Châlons-en-Champagne

La commune de Châlons-en-Champagne (46 000 habitants) a financé environ 500 000 € d'investissements dans l'infrastructure du détachement du SMV. Elle a été à l'origine même de son implantation. L'antenne du 1^{er} régiment du Service Militaire Volontaire de Châlons-en-Champagne a ainsi ouvert ses portes le 16 janvier 2017. Après avoir accueilli 500 jeunes depuis l'année 2017, le détachement va incorporer 140 nouveaux candidats en 2021.

Des entreprises et sociétés pourraient enfin être sollicitées par les directeurs de centre, dans une démarche coordonnée au niveau national. Le mécénat, sur lequel s'appuient déjà les E2C, constitue une piste complémentaire qu'il conviendrait d'approfondir. De nombreuses entreprises partenaires apportent en effet des fonds aux E2C. Le développement de partenariats avec des entreprises qui prennent en charge les formations suivies par des jeunes qu'ils recrutent ensuite est une piste déjà explorée par le SMV¹⁰⁴.

¹⁰⁴ En 2017, la société AG2R La Mondiale a par exemple financé 160 000 € de formation du SMV dans des filières ciblées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est tentant de mettre en perspective les résultats de l'Épide en matière de prise en charge, d'accompagnement des jeunes vers l'emploi et de maîtrise des dépenses avec ceux affichés par le service militaire volontaire (SMV) et les écoles de la deuxième chance (E2C). Ces trois dispositifs s'adressent en effet aux jeunes de 16 à 25 ans sans perspective d'emploi ni de formation et proposent bien souvent un accompagnement similaire : remise à niveau scolaire, travail sur la motivation, préparation du projet professionnel, mise en relation avec les entreprises.

Toutefois, une telle démarche doit être entourée de précautions méthodologiques. À l'incertitude qui subsiste quant à la fiabilité des chiffres recueillis s'ajoutent la divergence des méthodes de mesure et de calcul d'un dispositif à l'autre, ainsi qu'un doute sur la pertinence de placer sur un même niveau des échelles de moyens et de populations souvent différents. En effet, l'accompagnement social et professionnel dispensé de l'Épide est différent de ceux développés par le SMV et les E2C. Ces divergences, tant logistiques que pédagogiques, reflètent en partie les écarts de profils de jeunes accueillis par les trois dispositifs.

De ces différences résultent des écarts tant dans les coûts de fonctionnement (encadrement, hébergement) que dans les taux de réussite des jeunes.

Dans une perspective plus large, le manque de coordination entre Épide, E2C et SMV pose question : aucune passerelle, ni mise en commun des ressources, ni communication collective n'existent formellement, sans que l'État paraisse souhaiter y remédier. Des initiatives en ce sens permettraient pourtant d'améliorer la lisibilité des différents dispositifs, en apparence concurrents.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 8. augmenter significativement la proportion de jeunes femmes parmi les volontaires de l'Épide en investissant dans les aménagements nécessaires en matière de recrutement et d'hébergement (Épide) ;*
 - 9. améliorer la cohérence et la visibilité de l'offre de prestations de l'Épide au regard des autres dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes, en valorisant davantage la spécificité de l'établissement en matière d'accueil et de public (DGEFP).*
-

Conclusion générale

L'Épide est l'un des dispositifs créés pour aider les jeunes en difficulté à s'insérer dans la société et dans l'emploi. Malgré son intérêt pour accompagner des personnes sans diplôme ni qualification, il reste encore peu connu et il peine à remplir ses capacités d'accueil.

L'État pilote la politique d'insertion dans l'emploi de jeunes les plus fragiles. À ce titre, il importe, afin de répondre au mieux aux besoins, qu'il alloue ses financements aux différents dispositifs de manière efficiente.

Pour y parvenir, l'administration doit mieux connaître les coûts et la performance des structures intervenant dans ce champ.

La mise en place d'études longitudinales sur des cohortes de jeunes accompagnés, la détermination de critères objectivables permettant de définir des profils de jeunes ayant des besoins similaires et la définition et la mise en œuvre d'indicateurs de performance communs à tous les acteurs de l'insertion sont les bases indispensables au pilotage de cette politique. Or, elles restent à construire.

En l'absence des ces instruments de mesures et d'évaluation, l'allocation des moyens financiers de l'Etat aux différents dispositifs ne peut être efficiente, constat que partage la direction du budget.

Le risque est grand que le service militaire volontaire, le service militaire adapté, les écoles de la deuxième chance, la Garantie jeunes et l'Épide restent des moyens d'action en partie concurrents alors qu'ils devraient être complémentaires.

Cette situation serait particulièrement dommageable en cette période de crise sanitaire, économique et sociale, au moment où s'ébauche une Garantie jeunes universelle, alors qu'il est possible de mieux marquer les spécificités de chaque dispositif et d'améliorer l'orientation des jeunes vers le dispositif le plus adapté à leurs besoins.

Encore faut-il, s'agissant de l'Épide, s'atteler rapidement à la résolution de difficultés persistantes qui handicapent l'établissement, comme le rôle du ministère des armées ou encore la gestion du patrimoine immobilier, faute de quoi le modèle même de l'Épide pourrait se trouver à terme mis en question, alors qu'il est le seul à permettre à certains jeunes en grande difficulté de pouvoir sortir de leur environnement grâce à l'internat.

Liste des abréviations

2IDE	Société « Immobilier insertion défense emploi »
AIJ	Accompagnement intensif des jeunes
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
BEP	Brevet d'études professionnelles
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CFG	Certificat de formation générale
CIE	Conseil de l'immobilier de l'État
CIP	Chargé d'insertion professionnelle
CléA	Certification du socle de connaissances et de compétences professionnelles
Crefop	Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CPRDFOP	Contrats de plan régionaux de développement de l'orientation et de la formation professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
E2C	Écoles de la deuxième chance
ERP	Établissement recevant du public
FSE	Fonds social européen
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
Igas	Inspection générale des affaires sociales
Igesa	Institution de gestion sociale des armées
JDC	Journées défense et citoyenneté
NEET	Jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
Pacea	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PEC	Parcours emploi compétence
PEP	Projet éducatif et professionnel
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
Pix	Certification des compétences numériques
PSC	Prévention et secours civique
SCSP	Subvention pour charges de service public
SIPProf	Service d'insertion professionnelle et formation
Seci :	Service éducation citoyenneté
SMG	Service des moyens généraux
SMA	Service militaire adapté

SMV Service militaire volontaire
SPSI..... Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
VS..... Volontaire stagiaire
VSC..... Volontaires stagiaire cursus court
VSL Volontaire stagiaire cursus long
VT Volontaires techniciens

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de courriers avec le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire	102
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées	107
Annexe n° 3 : étude de quatre dispositifs d'insertion sociale et professionnelle des jeunes	110
Annexe n° 4 : coûts moyens par jeune accueilli en centre Épide, dans un régiment de SMV et en E2C (par échantillonnage)	112

Annexe n° 1 : échanges de courriers avec le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 511

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 23 juin 2020

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les aides publiques à l'innovation des entreprises ;
- l'évaluation de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) ;
- la rémunération des agents publics en arrêt maladie ;
- l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation ;
- le plan de continuité des juridictions judiciaires durant l'épidémie de Covid-19.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



ÉRIC WOERTH

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC 02001011 KEE
06/07/2020

Le Premier président

Le - 6 JUL. 2020

CJ - Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 23 juin dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour sera en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation sera réalisé par la formation inter-chambres « Finances publiques », présidée par M. Christian Charpy, président de la première chambre.

Le rapport sur Les aides publiques à l'innovation des entreprises sera réalisé par la première chambre de la Cour, présidée par M. Christian Charpy. Comme cela a été indiqué à vos services, elle ne pourra porter sur le crédit d'impôt recherche, sujet beaucoup trop lourd pour pouvoir être traité dans le délai imparti, et qui fait actuellement l'objet de travaux d'évaluation de France Stratégie.

Le rapport sur L'évaluation de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE) sera réalisé par la cinquième chambre, présidée par M. Gérard Terrien.

Le rapport sur L'indemnisation des agents publics en arrêt maladie sera réalisé par la formation inter-juridictions « Fonction publique », présidée par M. Louis Gautier, conseiller maître.

Le rapport sur Le plan de continuité des juridictions judiciaires durant l'épidémie de Covid-19 sera réalisé par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani.

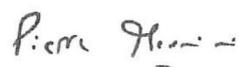
Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Compte tenu de la nécessité de disposer de données les plus fiables possibles pour l'exercice 2020 et des travaux à mener auprès des collectivités territoriales, le rapport sur *L'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation* vous sera remis au mois de juillet 2021. Les quatre autres vous seront remis avant la fin du mois d'avril 2021.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ et l'approche de ces enquêtes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Confidemment,



Pierre Moscovici

Cour des comptes

KCC 02001246 K22
24/07/2020

Le Premier président

Le 24 JUL. 2020

Cl- Monsieur le Président,

Par lettre du 23 juin 2020, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de confier à la Cour des comptes, conformément au 2^e de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'un contrôle sur l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide).

En réponse, je vous ai indiqué, par courrier du 8 juillet 2020, que la Cour était en mesure d'effectuer ce contrôle, qui a été confié à la cinquième chambre.

À la suite de l'entretien qui s'est tenu le 29 juin 2020 entre Mme Marie-Christine Verdier-Joudias, députée, rapporteure spéciale des crédits de la mission *Travail et emploi*, chargée du suivi de cette enquête, et Mme Corinne Soussia, présidente de la troisième section à la cinquième chambre, accompagnée de l'équipe de contrôle, je suis en mesure de vous apporter les précisions ci-après.

L'enquête portera sur les exercices 2015 à 2020 et s'attachera à analyser l'efficacité et l'efficience de l'Épide dans un contexte où l'établissement est engagé depuis 2015 dans une stratégie de développement visant à accueillir davantage de jeunes âgés de 18 à 25 ans, sans qualification ou en voie de marginalisation sociale.

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Dans ce cadre, la Cour appréciera dans quelle mesure les objectifs attachés à la stratégie de développement ont été atteints (nombre et profil des jeunes accueillis, couverture du territoire métropolitain), les moyens mis en œuvre pour y parvenir (développement des ressources¹, partenariats pour l'orientation des jeunes vers l'Épide, politique immobilière) et les résultats obtenus tant en matière de développement des compétences que d'insertion des jeunes dans l'emploi. L'analyse des résultats obtenus sera éclairée par un examen des particularités du modèle de l'Épide (organisation et déroulement de la scolarité, encadrement, hébergement, accompagnement sanitaire et social) et des relations nouées avec les acteurs de l'insertion (missions locales, acteurs de la politique de la ville, etc.) et le monde économique. Les ruptures de parcours des jeunes pendant la scolarité feront l'objet d'une attention particulière.

Sous réserve de la disponibilité des données, la Cour s'attachera à donner des éclairages sur le parcours des jeunes accueillis dans les centres de l'Épide et à comparer les performances de l'établissement – en termes d'insertion comme de coûts – avec celles d'autres dispositifs de deuxième chance accueillant des publics au profil similaire : les écoles de la deuxième chance et le service militaire volontaire.

En matière de gestion, la Cour examinera notamment la situation financière et le pilotage de la performance (contractualisation avec la tutelle et pilotage interne de la réduction des coûts), la politique et la gestion immobilières (en lien avec la Caisse des dépôts et consignations), ainsi que la gestion des ressources humaines. Le contrôle interne, le contrôle de la paie, ainsi que celui de la chaîne de la dépense ne feront en revanche l'objet que d'investigations limitées, compte tenu des travaux régulièrement menés par la Cour dans le cadre de la certification des comptes de l'État et de ceux actuellement conduits par l'Inspection générale des affaires sociales.

La Cour procédera à des investigations sur pièces et sur place, comprenant des déplacements dans plusieurs centres. L'outre-mer, où se déploie le service militaire adapté, n'entre pas dans le champ du contrôle.

Celui-ci sera conduit par Mme Nathalie Green et M. Axel Vandamme, rapporteurs extérieurs, assistés par M. Rachid Seghir, vérificateur. Mme Marie-Ange Mattel, conseillère maître, assurera la fonction de contre-rapporteuse.

Il a été convenu avec Mme Marie-Christine Verdier-Jouclès qu'un point d'étape serait fait par l'équipe de la cinquième chambre avec elle en janvier 2021, la remise du rapport étant prévue en avril 2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

P. a. confidentiel,



Pierre Moscovici

¹ Y compris la recherche de financements, notamment par le biais de fonds européens ou de subventions dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences.

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Ministère du travail (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle)

- Sous-directeur des parcours d'accès à l'emploi (DGEFP) ;
- Cheffe de la mission pour l'accès des jeunes à l'emploi (DGEFP) ;
- Chargé de la tutelle de l'Épide au sein de la mission pour l'accès des jeunes à l'emploi (DGEFP).

Ministère des armées

- Secrétaire générale de l'administration (SGA) ;
- Expert de haut niveau pour la coordination de la tutelle des établissements publics auprès de la SGA ;
- Chef d'état-major du Service militaire volontaire (SMV).

Ministères économiques et financiers

- Directeur de l'immobilier de l'État (DIE) ;
- Sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » (DIE) ;
- Cheffe du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle à la direction du budget ;
- Chef du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès des ministères chargés des affaires sociales (SCBCM) ;
- Cheffe du département comptable ministériel au SCBCM ;
- Cheffe de bureau au SCBCM ;
- Chargée de mission au SCBCM.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- Directeur général délégué à la politique de la ville à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;
- Sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- Adjointe à la cheffe du bureau de la programmation budgétaire et élaboration de la stratégie financière du programme 147 - *Politique de la ville à la DGCL* ;
- Sous-directrice renouvellement urbain et emploi au Commissariat à l'égalité des territoires (CGET) entre 2014 et 2019.

Caisse des dépôts et consignations

- Directeur juridique et fiscal du groupe Caisse des dépôts et consignations ;
- Responsable des relations avec la Cour à la Caisse des dépôts et consignations.

Société 2IDE

- Présidente du conseil d'administration de la société 2IDE ;
- Directeur général de la société 2IDE.

Épide

Direction générale

- Directrice générale (depuis 2020) ;
- Ex-directrice générale (de 2014 à 2019) ;
- Secrétaire général de l'Épide ;
- Cheffe du département insertion, opération réseaux, relations extérieures (Diorre) ;
- Agent comptable.

Organisations représentatives du personnel de l'Épide

- Représentant de la CFDT ;
- Représentante de la CGT ;
- Représentant de l'Unsa.

Centre Épide de Bordeaux (33)

- Directeur du centre ;
- Agents sur des fonctions support du comité de direction (responsables RH, budget et infrastructures, technicien SI, gestion de l'habillement) ;
- Agents d'encadrement (citoyenneté, formation, sport) ;
- Jeunes volontaires.

Centre Épide de Brétigny-sur-Orge (91)

- Directeur du centre ;
- Agents sur des fonctions support du comité de direction (responsables RH, budget et infrastructures, technicien SI, gestion de l'habillement) ;
- Agents d'encadrement (citoyenneté, formation, sport) ;
- Jeunes volontaires.

Centre Épide de Combrée (49)

- Directrice du centre ;
- Agents sur des fonctions support du comité de direction (responsables RH, budget et infrastructures, technicien SI, gestion de l’habillement) ;
- Agents d’encadrement (citoyenneté, formation, sport) ;
- Jeunes volontaires.

Centre Épide de Cambrai (59)

- Directeur du centre ;
- Agents sur des fonctions support du comité de direction (responsables RH, budget et infrastructures, technicien SI, gestion de l’habillement) ;
- Agents d’encadrement (citoyenneté, formation, sport) ;
- Jeunes volontaires.

2^{ème} Régiment du SMV à Brétigny-sur-Orge (91)

- Chef de corps commandant le 2^{ème} régiment du Service Militaire Volontaire ;
- Officiers et sous-officiers chargés de l’encadrement des volontaires et des moyens matériels du régiment ;
- Jeunes volontaires (stagiaires et experts).

Annexe n° 3 : étude de quatre dispositifs d'insertion sociale et professionnelle des jeunes : Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide), Garantie jeunes (GJ), service militaire volontaire (SMV), école de la deuxième chance (E2C)

COMPARATIF EPIDE /GJ / SMV / E2C (année de référence 2019)

	EPIDE	GJ	E2C	SMV
Tutelle(s)	Ministères du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion Ministère de la Cohésion des territoires (Ministère des Armées)	Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion	Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion Ministère de l'Éducation nationale	Ministère des Armées
Création	2005	Expérimentation depuis 2013, généralisation en 2017	1997	Expérimentation depuis 2015 puis pérennisation en 2018 après évaluation et évolution du dispositif
Statut du jeune	Volontaire à l'insertion (VI) <i>Code du service national Article L 130-1 à 5</i>	Pas de création de statut pour ce dispositif Le jeune signe un contrat d'engagement avec la ML (CERFA) <i>Code du travail Articles L5131-3 à L5131-6-1</i>	Stagiaire de la formation professionnelle <i>Code du travail 6^{ème} partie Articles L6341-1 à L6343-4</i>	Volontaire stagiaire du volontariat militaire d'insertion Les volontaires bénéficient d'un statut hybride pendant le parcours : militaire/stagiaire de la formation professionnelle <i>Loi n° 2018-607 du 13/07/2018 relative à la programmation militaire 2019/2025 – article 32</i>
Public	18 à 25 ans Tout jeune ayant une situation régulière en France Non qualifiés (max CAP/BEP, pas de BAC) Priorité : QPV	16 à 25 ans Tout jeune ayant une situation régulière en France Situation de précarité financière Situation de NEET NB : niveau d'étude non discriminant	16 à 25 ans Tout jeune ayant une situation régulière en France Sans emploi, sans qualification ni diplôme et ayant quitté le système scolaire depuis au moins un an	18 à 25 ans Nationalité française Aucun diplôme (profil « volontaire stagiaire ») ou diplôme niveau CAP/BEP/BAC ou plus (profil « volontaire expert »)
Nombre de lieux	19 centres en métropole	Autant que de missions locales (436 ML)	133 sites-écoles en métropole dont 5 hors métropole	6 centres en métropole : • 3 régiments et 1 détachement Terre, • 1 centre de la Marine, • 1 centre de l'Armée de l'air
Critères d'entrée	<ul style="list-style-type: none"> Être volontaire pour ce programme 18/25 ans H/F De nationalité française ou étrangère avec un titre de 	<ul style="list-style-type: none"> Être volontaire pour intégrer le dispositif Être disponible durant le mois en collectif Avoir l'accord par écrit pour les mineurs (entrée et allocation) 	<ul style="list-style-type: none"> 16/25 ans H/F Sans qualification ni diplôme. Ne pas relever de l'illettrisme ou de 	2 types de parcours selon le profil du jeune : Volontaire stagiaire (VS) <ul style="list-style-type: none"> 18 /25 ans. H/F

Modalités de recrutement	<p>séjour permettant de travailler</p> <ul style="list-style-type: none"> Être sans qualification professionnelle ni emploi Être médicalement apte à la pratique du sport Être en règle avec la journée de défense et citoyenneté (JDC) Jour de ses droits civiques et/ou avoir un passif vis-à-vis de la justice compatible avec un parcours à l'ÉPIDE Résider de manière habituelle en métropole 	<ul style="list-style-type: none"> Ne pas relever de l'illettrisme ou de l'alphabétisation en langue française car nécessité de pouvoir suivre les ateliers du 1^{er} mois en collectif Présenter des documents officiels d'identité en cours de validité (CNI, passeport, carte de séjour autorisant la personne à travailler) Présenter des documents justifiant de la précarité financière de la famille ou du jeune (voir ressources du jeune sur les 3 derniers mois) Justifier de son statut de NEET (mais le plus souvent c'est du déclaratif) Signer un PACEA avec la Mission locale préalablement à l'entrée dans le dispositif 	<p>l'alphabétisation en langue française</p> <ul style="list-style-type: none"> Être en mesure de présenter des documents officiels d'identité en cours de validité (CNI, passeport, carte de séjour autorisant la personne à travailler) ou un accusé de réception de ces mêmes documents 	<ul style="list-style-type: none"> Nationalité française résidant en métropole ou à l'étranger. Aucun diplôme requis Physiquement apte En règle avec les obligations de la JDC Avec un casier judiciaire compatible avec l'exercice du métier militaire <p>Volontaire Expert (VE)</p> <ul style="list-style-type: none"> Idem Détenteur d'un diplôme de niveau CAP ou plus.
	<p>Etapes :</p> <p>Les jeunes peuvent s'inscrire ou se renseigner auprès :</p> <ul style="list-style-type: none"> Des Missions locales De Pôle Emploi D'une maison de l'emploi D'un CCAS (centre communal d'action sociale) ; Du CIRFA Lors de la JDC Directement sur le site Internet de l'ÉPIDE : www.epide.fr (rubrique jeunes / inscription). 	<p>L'organisation peut varier selon les Missions locales et les orientations données par la Direccte et la Préfecture :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les jeunes orientés vers ce dispositif sont déjà suivis par la ML ou orientés par un autre partenaire Entretien à la ML Signature d'un PACEA Constitution du dossier administratif pour intégrer la GJ – transmission du dossier à la commission d'entrée Commission d'entrée pour valider la candidature 	<p>Etapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> Être orienté par un conseiller de la Mission locale qui valide l'orientation à l'École de la Deuxième Chance en délivrant une fiche de liaison ; Participer à une réunion d'information collective interactive qui présentera le parcours de formation de l'École et apportera des réponses aux interrogations du candidat. 	<p>Etapes :</p> <ol style="list-style-type: none"> Choix : choix du métier et du centre en conséquence puis candidature en ligne ou papier transmise au centre choisi. Recrutement : si le dossier est retenu : <ul style="list-style-type: none"> Le recruteur contacte le candidat par téléphone pour finaliser le dossier Entretien de présélection Rdv au centre pour passer la visite médicale, le test d'aptitude (GRI) et entretien
Rémunération	<ul style="list-style-type: none"> Validation initiale des candidats à la suite d'une enquête téléphonique ou une rencontre Convocation des candidats aux ateliers d'admission (administratif, sanitaire et social, capacité d'intégration) Visite médicale Présentation du règlement intérieur et signature du contrat d'insertion <p>délai de rétractation possible pendant 7 jours à partir de la signature du contrat</p>	<ul style="list-style-type: none"> En cas de refus, nécessité d'une notification administrative au nom de l'Etat Signature du CERFA GJ le 1^{er} jour du collectif = décision d'admission administrative au nom de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> La période d'intégration (de 3 à 6 semaines), permet au stagiaire de s'engager à construire un projet et à accepter les règles de vie de l'E2C. Signature d'un contrat entre le stagiaire et l'E2C qui précise les contours du plan de formation individualisé. 	<p>3. Réponse : réception d'une lettre indiquant l'acceptation ou non d'une candidature</p> <p>4. Intégration : signature du contrat et information sur le parcours</p>
	<p>300 € dont</p> <p>210 € d'allocation mensuelle selon la présence du VI + 90 € par mois de parcours si sortie positive (emploi/formation) ou sortie dynamique en emploi</p>	<p>497,01€ (Barème RSA hors forfait logement)</p> <p>Possibilité de cumul avec un salaire si celui est inférieur à 300€</p> <p>(Diminution progressive de l'allocation au-delà)</p>	<p>Barème stagiaire formation professionnelle, selon l'âge et la situation de famille :</p> <p>Primo demandeur d'emploi</p> <p>18-20 ans = 310.39 euros</p> <p>21-25 ans = 339.35 euros</p> <p>Autre cas : 652.02 euros (demandeur d'emploi justifiant d'au moins 6 mois d'activité sur 12 mois, travailleur handicapé, personne ayant un enfant à charge etc.)</p> <p>PLAN DE RELANCE ETAT 2020 - PLAN # 1 JEUNE = 1 SOLUTION</p> <p>Revalorisation en 2021 de la rémunération du stagiaire FP</p> <ul style="list-style-type: none"> 16/18 ans : 200 euros (au lieu de 130 €) 18/25 ans : 500 euros (au lieu de 310 et 339 €) <p>Création d'une prime d'entrée en formation = 150 euros</p>	<p>Volontaire Stagiaire (Aucun diplôme) 313 € / mois</p> <p>Volontaire Expert (Diplôme >= CAP) 675 € / mois</p>

Source : Épide

**Annexe n° 4 : coûts moyens par jeune accueilli en centre Épide,
dans un régiment de service militaire volontaire (SMV) et en école de la
deuxième chance (E2C) (par échantillonnage)**

Années	EPIDE				SMV				E2C			
	2017	2018	2019	Moyenne	2017	2018	2019	Moyenne	2017	2018	2019	Moyenne
Nombre de sites dans l'échantillon	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5
Nombre de jeunes dans l'échantillon	813	738	741	764	725	829	1 211	922	2 107	2 030	2 146	2 094
Allocations versées aux jeunes (en €)	2 094 646	2 005 965	1 934 127	2 011 579	2 625 564	5 849 865	5 456 927	4 644 119	NC	NC	NC	NC
Frais de formation (en €)	537 378	527 610	495 211	520 066	1 115 700	713 121	743 511	857 444	NC	NC	NC	NC
Alimentation (en €)	1 272 448	1 170 506	1 211 599	1 218 184	23 266 355	29 407 519	32 643 964	28 439 279				
Hébergement (en €)	3 786 906	3 937 477	4 364 738	4 029 707								
Encadrement (en €)	15 201 725	15 291 808	14 925 665	15 139 729					11 664 946	11 328 146	11 622 233	11 538 442
Total (en €)	22 893 103	22 933 366	22 931 329	22 919 266	27 007 619	35 970 505	38 844 402	33 940 842	11 664 946	11 328 146	11 622 233	11 538 442
Coût moyen par jeune (en €)	28 165	31 075	30 946	30 062	37 252	43 390	32 076	37 573	5 536	5 580	5 416	5 511

NB : pour les E2C, la ligne « encadrement » regroupe plus largement les frais de fonctionnement.

Source : Cour des comptes, d'après les données Épide, E2C Paris, E2C Marseille, E2C Champagne-Ardenne et SMV.