

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)

A l'issue du contrôle par la Cour du bilan, à mi-parcours, du plan de cohésion sociale, l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDE) a fait l'objet, le 14 février 2008, d'un référé à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministre de la défense, seul à avoir répondu.

La Cour avait constaté, dans ce référé, que le dispositif du « contrat de volontaire pour l'insertion », créé par une ordonnance du 2 août 2005, avait été mis en œuvre dans des conditions d'improvisation, au mépris des règles de bonne gestion. Les résultats s'en révélaient modestes et très coûteux, alors même que des engagements lourds et de long terme avaient été pris. La Cour appelait en conséquence à un réexamen sans délai de l'ensemble du dispositif.

Le contrôle de la gestion de l'EPIDE auquel a procédé la Cour a montré qu'il a été progressivement tenu compte des critiques et recommandations qu'elle avait formulées à cet égard. Mais si le fonctionnement de l'établissement a eu tendance à s'améliorer, les questions de fond que pose le dispositif n'ont pas été résolues.

I - Les anomalies de la gestion de l'EPIDE

La Cour relevait, dans son référé, que l'EPIDE avait été créé dans des conditions hasardeuses, en particulier au regard du respect des règles comptables et de l'application du code des marchés publics.

Après plusieurs années de dysfonctionnement, l'EPIDE a entrepris, dans la période récente, de structurer son organisation et de se doter de procédures définies et d'un contrôle interne. Les anomalies constatées dans les états financiers ont été corrigées. La faiblesse passée de la gestion de l'EPIDE a conduit toutefois le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à maintenir à juste titre son visa sur tout engagement de dépense supérieur à 50 000 €.

En dépit de ces difficultés initiales de gestion, le législateur a confié à l'EPIDE la tâche d'assumer, de décembre 2006 à la fin 2010, le

recrutement et la gestion administrative et financière d'un total cumulé de 746 personnes en contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le compte du ministère de la défense.

II - Les hésitations des pouvoirs publics sur les orientations et le pilotage de l'EPIDe

La Cour soulignait que l'EPIDe, laissé sans directive claire, semblait s'engager dans une fuite en avant se traduisant par un quadruplement de ses besoins prévisionnels de financement, qu'il estimait à 200M€ pour 2009.

Il a fallu plusieurs années aux autorités de tutelle (ministères chargés de la défense, de l'emploi et, depuis 2008, de la ville) pour mettre au point et conclure, en février 2009, un contrat d'objectifs et de moyens fixant à l'établissement sa feuille de route pour les années 2009-2011. Ce contrat, dont la mise au point a été accélérée à la suite du référé de la Cour, plafonne à 85M€ par an le financement par l'Etat et précise enfin, quatre ans après sa création, les objectifs qui lui sont fixés en termes de population accueillie, de capacité de ses centres, de pédagogie et d'optimisation de ses coûts.

Ces délais traduisent l'hésitation des pouvoirs publics sur les orientations à retenir, et le manque de pilotage clair de l'établissement, dont aucun ministère ne s'estime véritablement responsable depuis la mise en retrait de fait du ministère de la défense. A cet égard, bien que le ministère chargé de la politique de la ville ait été ajouté aux tutelles de l'EPIDe par une loi du 26 mai 2008, le décret lui attribuant un siège au conseil d'administration n'a toujours pas été pris.

III - La nécessité d'une évaluation rapide et approfondie des résultats

La Cour constatait que les objectifs initiaux ambitieux (accueillir et sortir de difficulté 20 000 « volontaires pour l'insertion ») étaient loin d'être atteints, et que les coûts unitaires étaient très élevés.

La population ciblée par l'EPIDe est constituée de jeunes en très grande difficulté, pour lesquels il représente souvent « la dernière chance » avant la délinquance. La tranche d'âge, initialement de 18 à 22 ans, a été élargie de 16 à 25 ans. Cependant, en 2010, l'EPIDe accueille à

peine plus de 2000 jeunes dans ses 20 centres. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit qu'en 2011, au moins la moitié d'entre eux devront provenir des quartiers relevant de la politique de la ville, mais cette proportion n'était que d'un tiers en 2009.

L'établissement met en œuvre, en s'inspirant du dispositif du service militaire adapté en outre-mer, une approche globale de l'insertion dont les résultats restent à évaluer avec précision, même si le passage par l'EPIDe constitue sans doute pour certains jeunes un levier déterminant de resocialisation.

Le taux d'abandon est très élevé : en 2009, dans les deux mois qui ont suivi leur arrivée, 21 % des admis ont abandonné, alors que la durée minimale du parcours est de 8 mois, renouvelable si nécessaire jusqu'à 24 mois. Fin 2009, le pourcentage de jeunes ayant un emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois) était de 24,6 % pour ceux qui étaient sortis de l'EPIDe et de 18 % pour ceux qui étaient passés par un CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale).

Alors que l'écart entre les taux de sortie n'apparaît pas déterminant, la différence de coût unitaire, liée au mode de fonctionnement de l'EPIDe (internat avec un encadrant pour 40 jeunes), est considérable. Le coût annuel d'un CIVIS pour l'Etat ressort à 900 € tandis que celui d'une place occupée (par 1,2 volontaire pour l'insertion en moyenne) dépassait 45 000 € par an en 2008, et atteignait encore près de 40 000 € en 2009. Le contrat d'objectifs et de moyens fixe pour 2011 un objectif de 35 000 €, qui ne pourra être atteint sans une maîtrise rigoureuse des charges de fonctionnement.

La justification de telles différences de coûts ne peut se concevoir que si l'EPIDe s'adresse effectivement aux jeunes qui en ont le plus besoin et si son efficacité en termes d'insertion est réelle. Des travaux d'évaluation sociale par le suivi de deux groupes de jeunes comparables, l'un passé par l'EPIDe, l'autre non, ont été prévus à cet égard par le contrat d'objectifs et de moyens, mais leur démarrage a été retardé jusqu'en février 2011. Les résultats définitifs n'en sont désormais attendus qu'à l'automne 2013, trop tardivement pour être pris en compte dans la préparation du prochain contrat d'objectifs et de moyens, si le calendrier prévu pour celui-ci était maintenu.

IV - Des implantations majoritairement rurales qui éloignent les centres d'accueil d'un public urbain plus nombreux

La Cour notait que les choix de localisation des centres d'accueil n'avaient répondu à aucun plan d'ensemble.

Les centres d'accueil, dont le nombre s'est stabilisé à 20, sont souvent situés en zone rurale, alors que la proximité des jeunes à accueillir et des emplois à leur procurer aurait dû conduire à les implanter en zone urbaine. La moitié d'entre eux a une capacité inférieure à 120 places d'accueil de jeunes, alors que, selon l'EPIDE, ce seuil est souhaitable en termes d'économies d'échelle et de pédagogie. La Cour a cependant relevé que l'EPIDE envisageait la fermeture à terme de quatre petits centres ruraux au bénéfice de deux ouvertures en banlieues de grandes villes.

V - Un montage immobilier complexe et surdimensionné

La Cour observait qu'un montage immobilier complexe avait été mis en place, avec la création d'une société foncière, 2IDE, au capital réparti entre la Caisse des dépôts (51 %) et l'EPIDE (49 %), et se traduisait par des engagements de longue durée, les biens acquis par 2IDE étant loués par l'établissement pour une durée de 25 ans non révisables.

La création d'une filiale commune entre la Caisse des dépôts et l'EPIDE s'inscrivait dans la perspective de la constitution d'un patrimoine pouvant atteindre 50 centres. L'Etat a apporté par décrets 17 biens immobiliers à l'EPIDE pour un montant de 59,3 M€. L'EPIDE a lui même transféré 8 centres à 2IDE, qui les lui loue. Ce dispositif, surdimensionné au regard du nombre de sites concernés, a été mis en place par un protocole qui n'a pas été soumis au visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel et n'a été communiqué au conseil d'administration de l'établissement que deux ans après sa signature. Ce texte très déséquilibré impose à l'EPIDE de lourdes contraintes en termes, notamment, d'objectifs de rentabilité des investissements en fonds propres et de durée ; il interdit également la renégociation des baux.

La Cour a toutefois constaté qu'une négociation, encore inaboutie, s'était récemment engagée entre la Caisse des dépôts et l'EPIDe pour redéfinir et rééquilibrer les conditions de ce protocole. Certaines des dispositions du projet, notamment le versement direct à 2IDE des subventions des collectivités locales soucieuses d'aider l'EPIDe, posent cependant de nouvelles difficultés de fond qui doivent appeler l'attention vigilante des ministères de tutelle, d'autant qu'au total, les baux souscrits par l'établissement représentent en 2010 près de 84 M€ d'engagements à long terme pour l'Etat.

Avec l'EPIDe, l'Etat a créé un établissement public de façon précipitée, sans étude préalable, et lui a affecté un patrimoine immobilier disparate et lourd à gérer, sans se préoccuper jusqu'il y a peu de l'équilibre du dispositif mis en place à cet effet. La gestion de l'établissement a connu de nombreuses faiblesses qui ne sont pas encore toutes corrigées. La tutelle s'est exercée de manière déséquilibrée. Les années perdues avant qu'un contrat d'objectifs et de moyens soit opérationnel traduisent ces difficultés auxquelles l'administration a seulement commencé à remédier.

Ainsi, l'Etat ne s'est pas mis en situation de réussir l'objectif d'insertion sociale et professionnelle de jeunes en déshérence qu'il s'était fixé, et qui s'est finalement réduit à un très petit nombre de bénéficiaires pour un coût très élevé.

L'EPIDe représente peut-être la « dernière chance » pour ces jeunes, mais il ne peut se justifier qu'à deux conditions : qu'il accueille réellement les jeunes les plus en difficulté et qu'il contribue efficacement à leur insertion, en particulier en les faisant déboucher sur un emploi.

Or, à ce jour, les pouvoirs publics ne disposent pas des éléments permettant d'apprécier si l'EPIDe satisfait à ces deux conditions, puisque la démarche d'évaluation, prévue par le contrat d'objectifs et de moyens, a pris deux ans de retard.

La Cour estime donc qu'il est prudent de geler les dispositions du contrat d'objectifs et de moyens en cours – et en particulier toutes celles qui ont un caractère budgétaire et financier – et de le proroger en l'état jusqu'à ce que les ministères de tutelle disposent des résultats de cette évaluation, de façon à pouvoir alors décider en connaissance de cause du devenir de l'EPIDe.

**REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, DE LA DEFENSE ET DES
ANCIENS COMBATTANTS**

La création de l'EPIDe en 2005 répondait à une situation de grave crise sociale, dont l'urgence principale était d'apporter des réponses au malaise grandissant de jeunes en voie de marginalisation.

Le dispositif « défense seconde chance » répondait à cette attente en s'appuyant sur l'expérience acquise par les armées avec le service militaire adapté (SMA).

L'association inédite d'une méthode pédagogique inspirée de la culture militaire, d'une formation comportementale adaptée, d'une remise à niveau scolaire et d'une formation professionnelle a été reconnue par diverses instances, dont le Conseil Economique et Social, comme une réussite inédite.

L'EPIDe a toutefois eu des difficultés à s'adapter à la montée en puissance très rapide qui lui a été initialement demandée. Il a connu, lors des premières années de son activité, certains dysfonctionnements de gestion et de gouvernance.

C'est pourquoi, à la suite du référé de la Cour en 2008, les faiblesses de gestion qu'elle avait repérées ont été progressivement corrigées.

Le ministère de la défense, tenant compte de remarques de la Cour, a demandé que la gouvernance de l'EPIDe soit totalement renouvelée. L'ensemble des tutelles a accepté la nomination d'un nouveau directeur général, commandé un audit interministériel du fonctionnement du siège de l'EPIDe et élaboré avec lui un contrat d'objectifs et de moyens précis.

Depuis 2008, la nouvelle équipe dirigeante a conduit un redressement sensible de cette gestion et a eu à cœur de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés dans le contrat d'objectifs et de moyens. Des progrès très importants ont ainsi été réalisés à la fois en termes de gouvernance du dispositif de gestion de l'établissement et de résultats.

Le référé de la Cour a eu des suites concrètes et efficaces. En particulier, l'effort de l'EPIDe en termes de résultats a porté sur deux points :

- l'amélioration de la localisation des centres afin de les rapprocher des agglomérations et des bassins d'emploi ;

- la réduction du coût unitaire du parcours des jeunes accueillis, qui est passé de 45000 euros en 2008 à 32000 euros par an en 2010. Ces coûts ne peuvent être comparés à ceux des dispositifs traditionnels d'insertion sociale et professionnelle parce qu'ils incluent une pédagogie exigeant un

taux d'encadrement élevé (un encadrant pour deux jeunes) et un accueil des jeunes en internat.

Je rejoins donc la Cour sur la nécessité d'une évaluation objective de l'activité et des résultats de l'EPIDe, mais j'attire son attention sur l'importance de ce dispositif pour la jeunesse de notre pays et la nécessité de poursuivre son action.

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

A la suite du projet d'insertion sur l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) que vous m'avez transmis par courrier du 15 décembre 2010, je souhaite vous apporter les informations et remarques suivantes.

- La Cour souligne les anomalies persistantes dans la gestion de l'EPIDe et les relie aux « conditions hasardeuses » de la création de cet établissement.

Cette période, avec l'appui du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, semble révolue, l'établissement étant désormais en phase de stabilisation.

- La Cour met en exergue les hésitations des pouvoirs publics concernant les orientations et le pilotage de l'EPIDe.

Le ministère chargé de l'emploi s'est attaché à consolider le métier et l'offre de service de l'établissement. Dès lors que les travaux ont été suffisamment avancés et les conditions techniques réunies, la négociation avec l'EPIDe sur ses objectifs et résultats a été engagée. Ce processus a conduit à la signature du contrat d'objectifs et de moyens (COM) avec les tutelles le 9 février 2009.

- La Cour appelle à une « évaluation rapide et approfondie des résultats ». Elle relève un taux d'abandon élevé (22%) dans les deux premiers mois d'intégration de l'EPIDe.

Ce taux a baissé entre 2007 et 2008, passant de 25 à 22 %. Le ministère chargé de l'emploi a fait du taux d'abandon un indicateur important du contrat d'objectif et de moyen (objectif de limiter à 15 % les abandons dans la première période de contrat d'un jeune à l'EPIDe). Ce taux tient compte des difficultés importantes rencontrées par le public visé et de la spécificité de l'internat.

- La Cour souligne que l'écart relativement faible en termes de résultats d'accès à l'emploi durable de l'EPIDe (24,6% à 12 mois en 2009) et du CIVIS (18%), pose un réel problème au regard des coûts comparés des deux dispositifs.

Il est fondamental de s'assurer que les jeunes qui bénéficient de l'EPIDe ont besoin des spécificités de ce dispositif, notamment l'internat que n'offre pas le CIVIS et qui explique principalement la différence de coûts. A cet égard, on doit noter que les prescriptions par les missions locales, en charge du CIVIS, augmentent et atteignent désormais 40 % des jeunes présents à l'EPIDe.

- La Cour s'inquiète que les résultats de l'évaluation conduite par la DARES ne soient disponibles qu'à compter de 2013.

Le ministère chargé de l'emploi partage l'intérêt de la Cour pour cette évaluation. Il convient cependant de rappeler que, sans préjudice de cette évaluation, des données de pilotage de l'activité et des résultats, issus du nouveau système d'information de l'EPIDe, créé et mis en œuvre depuis juin 2010 (en coopération avec le ministère chargé de l'emploi, en s'inspirant de l'expérience de Parcours 3, le système d'information des missions locales), sont à ce jour exploitables. Il est donc désormais possible de s'assurer de l'adéquation des réalisations aux objectifs de l'EPIDe, en particulier en ce qui concerne les caractéristiques des publics accueillis.

- La Cour s'interroge sur la pertinence des implantations majoritairement rurales qui éloignent les centres d'accueil d'un public urbain plus nombreux.

Le ministère chargé de l'emploi souhaite préciser que les travaux de définition du COM qui avaient permis dès 2008 de retenir des critères plus objectifs déterminant les possibilités d'ouverture d'un centre EPIDe dans un secteur donné, ont encore été affinés depuis avec l'EPIDe, en définissant des populations de références : par exemple un nombre minimum de jeunes DEFM de niveau V et infra minimum et de jeunes en ZUS sur le territoire visé.

Par ailleurs, si l'implantation géographique des centres, majoritairement situés en zone rurale, peut être un frein au recrutement des jeunes urbains, le ministère chargé de l'emploi ne néglige pas la nécessité revendiquée par l'EPIDe de pouvoir réaliser le travail d'accompagnement un peu à l'écart des lieux de résidence de ces jeunes, qui, sur ces lieux, sont souvent en très grandes difficultés relationnelles.

- La Cour estime enfin le montage immobilier de l'EPIDe complexe et surdimensionné. L'EPIDe et la caisse des dépôts et consignations ont, à

la demande des tutelles, procédé à des travaux de révision du protocole passé entre ces deux établissements dans le cadre de cette filiale.

Le poids des loyers dans le coût de fonctionnement de l'EPIDe est en effet, par nature, très lourd. L'optimisation de ces coûts, qui pourrait être obtenue grâce à la renégociation des protocoles évoqués ci-dessus, constitue dès lors un objectif important. Il figure dans l'actuel COM, section 9 : « optimiser le montant de ses loyers par un dialogue compétitif avec les bailleurs ».

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Comme le constate la Cour, dans son insertion sur « L'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe) », les premières années d'existence de l'EPIDe ont été marquées par un certain nombre de dysfonctionnements liés au contexte particulier de création de l'établissement. Depuis l'exercice 2009, les tutelles se sont attachées à doter l'établissement de procédures budgétaires et comptables clairement définies.

L'établissement a engagé une réorganisation de ses centres en fixant la capacité minimale d'un centre à 120 volontaires et a développé une stratégie d'implantation pour assurer une meilleure couverture des zones urbaines sensibles. Par ailleurs, les tutelles ont engagé une révision du Protocole d'actionnaires, constitutif de la société « Immobilier, Insertion, Défense Emploi », dite 2IDE, signé entre la caisse des dépôts et consignations et l'EPIDe.

Si les objectifs initiaux fixés à l'établissement en termes de déploiement ont pu conduire l'EPIDe à afficher, chaque année un objectif de progression de son activité, le contrat d'objectifs et de moyens pour 2009-2011 fixe des objectifs en termes de stratégie de développement et de financement de l'Etat. Par ailleurs, le bilan de la première année de réalisation du contrat d'objectifs et de moyens présenté par l'EPIDe témoigne d'une amélioration sensible de ses résultats entre 2008 et 2009.

Les différences de coûts avec d'autres dispositifs similaires ne peuvent se concevoir que si l'EPIDe s'adresse aux jeunes qui en ont le plus besoin et si son efficacité en termes d'insertion est réelle. Il convient à cet effet de veiller à ce que l'EPIDe se concentre sur les jeunes pour

lesquels cette formule est la plus adaptée, notamment ceux qui sont en voie de marginalisation et améliore ses résultats en termes de taux de sorties en emploi durable. Les résultats de l'insertion demeurent en effet en deçà des objectifs fixés et les taux de départs prématurés de volontaires restent élevés. Je veillerai à ce que ces deux points demeurent les axes d'efforts prioritaires de progrès pour l'année 2011.

Enfin, comme le recommande la Cour, il est désormais nécessaire, avant d'engager la signature du prochain contrat d'objectifs et de performance, et dans l'attente des résultats de l'expérimentation sociale du dispositif, de déterminer la cible de l'établissement pour les années à venir compte tenu des résultats attendus en matière d'insertion des jeunes, de maîtrise de ses coûts et de son positionnement parmi les autres dispositifs similaires. Une telle approche fait partie intégrante de la bonne utilisation des fonds publics affectés aux dispositifs d'accompagnement et d'insertion des jeunes dans l'emploi. Je souhaite donc que la préparation du prochain contrat d'objectifs, de moyens et de performance soit l'occasion de mener une réflexion sur le rôle de l'EPIDe en matière d'insertion des jeunes dans l'emploi durable, mission première de l'établissement.

REPONSE DU MINISTRE DE LA VILLE

Le ministère de la ville a souhaité devenir un acteur majeur de ce dispositif véritablement adapté pour insérer durablement, dans la société et dans l'emploi, des jeunes en voie de marginalisation. Il s'agit d'une mission essentielle pour les quartiers de la politique de la ville où le taux de chômage des jeunes, et notamment des jeunes hommes, peut dépasser 40 %.

Devenu tutelle de l'EPIDe en mai 2008, le ministère de la Ville s'est aussitôt attaché à ce que cette tutelle soit effective, à ce que les faiblesses de gestion décrites dans le référé soient rapidement et intégralement corrigées, et à ce que le dispositif soit davantage tourné vers les jeunes des quartiers sensibles.

Ce projet appelle de ma part les observations suivantes :

A - Sur les "anomalies persistantes dans la gestion de l'EPIDe"

Comme vous le rappelez, la mise en place de l'EPIDe s'est réalisée dans un contexte où l'urgence d'agir l'a emporté sur la mise en place d'une gestion comptable d'emblée exhaustive. Toutefois, un effort important a été engagé. Le conseil d'administration a pris acte dernièrement de l'amélioration de la qualité des derniers documents comptables fournis. Par

ailleurs, la mise en place d'un contrôle interne sur les dépenses est actuellement en cours de consolidation dans le cadre des travaux de certification des comptes et dans le cadre d'un service d'audit renforcé.

B -Sur les "hésitations des pouvoirs publics" sur les orientations et le pilotage de l'EPIDe

Un contrat d'objectif et de moyens 2009-2011 (COM) était présenté au conseil d'administration du 27 novembre 2008 et signé le 2 février 2009, moins d'un an après le référé de la Cour du 14 février 2008. Grâce à la concertation des trois ministères de tutelle et de l'établissement, ce contrat d'objectif et de moyens a permis de formaliser des objectifs réalistes, des principes cohérents de fonctionnement et de mettre en place des modalités resserrées de suivi. Le conseil d'administration porte régulièrement une attention particulière à la mise en œuvre du COM.

La loi du 26 mai 2008 ajoutant le ministère de la Ville en qualité de tutelle de l'établissement prévoit une modification des dispositions réglementaires du code de la défense. Le conseil d'Etat est actuellement saisi d'un projet de décret modificatif en ce sens.

Le rôle actif tenu par le ministère de la Ville à toutes les réunions de coordination des administrations de l'Etat, aux réunions interministérielles relatives à l'EPIDe, aux réunions de son conseil d'administration et bien entendu à toutes les réunions de préparation du contrat d'objectifs et de moyens atteste toutefois dès à présent, de l'effectivité de sa tutelle. De plus, le ministère de la Ville assure le suivi de l'audit du siège et joue un rôle très actif au comité de pilotage de l'évaluation. Le décret actuellement à l'examen du Conseil d'Etat viendra conforter cette situation.

C -Sur la nécessité d'une évaluation rapide et approfondie des résultats

Le ministère de la Ville rejoint entièrement la Cour s'agissant de la nécessité de réaliser une évaluation de bonne qualité du dispositif. \1 recherchera les moyens d'obtenir plus rapidement des résultats d'évaluation pertinents et, de ce fait, opérationnels.

Le rapport de performance 2009 remis aux tutelles au 2^{ème} semestre 2010 montre que beaucoup d'objectifs du COM n'ont pas été totalement atteints, notamment en terme de taux de sorties vers l'emploi et de baisse des taux de départs prématurés à 12 mois. Les raisons sont à la fois externes (crise économique) et internes (réorganisation).

Il convient de souligner toutefois des résultats encourageants en 2009 avec l'augmentation du taux de jeunes issus des quartiers sensibles (33,5% contre 30% en 2008), le taux d'occupation des centres (98%) et la baisse du coût annuel par volontaire (39400 € en 2009 contre 41400 € en 2008 selon le rapport de performance 2009).

Concernant les éléments de comparaison de l'EPIDe avec d'autres dispositifs, les caractéristiques des jeunes bénéficiant de ces dispositifs, les modalités d'accompagnement et la qualification des sorties positives incitent à considérer ces éléments avec prudence.

Une évaluation par expérimentation sociale du dispositif EPIDe est prévue dans le COM. A l'occasion de la phase test qui s'est déroulée en décembre, des difficultés de faisabilité technique sont apparues en plus des problèmes posés par le tirage aléatoire qui ne semble pas adapté à cette population fragilisée. Mes services vont reconsidérer le protocole actuel.

Geler la situation actuelle pendant plusieurs années comme le recommande la Cour serait contraire à la mission que le ministère confie à l'EPIDe pour qui l'augmentation du nombre des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville ne peut passer que par une augmentation des places ouvertes dans les centres les plus urbains. Cependant, cette orientation, pour légitime qu'elle soit, ne doit pas être poursuivie au détriment des territoires ruraux.

D -Sur les implantations majoritairement rurales qui éloignent les centres d'accueil d'un public urbain plus nombreux

La localisation des centres d'accueil sur d'anciennes bases militaires le plus souvent rurales est liée à la création de l'EPIDe portée initialement par le ministère de la Défense et des Anciens combattants, ce qui a permis de limiter les coûts de création de ces centres. Actuellement, les vingt centres sont situés dans quinze régions, mais ont vocation à couvrir l'ensemble du territoire. Une circulaire commune du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé et du ministère de la Ville, prévue également dans le COM et en voie de publication, prévoit la signature de protocoles régionaux qui doivent permettre de mieux intégrer l'EPIDe dans l'offre d'insertion du territoire.

E -Sur le montage immobilier complexe et surdimensionné

La position particulière de l'EPIDe vis-à-vis de la société 21DE en qualité d'actionnaire, locataire et en même temps donneur d'ordre rend en effet complexe le dispositif immobilier. Des travaux de refonte du protocole entre l'établissement et la caisse des dépôts ont été confiés à un groupe d'experts mandatés par le conseil d'administration et ont été soumis à la Cour des comptes.

En tout état de cause, je serais tout à fait favorable à ce que soit conduite une expertise extérieure sur le dispositif actuel.

Concernant les conclusions et recommandations du projet d'insertion L'audit interministériel du siège de l'EPIDe réalisé début 2009 a donné lieu à des préconisations dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier par un comité associant établissement et tutelles. Ainsi, l'EPIDe a déjà entrepris un certain nombre de travaux (le déménagement du siège début 2010) et sa

réorganisation (organigramme et structure de ses effectifs) sera finalisée début 2011.

Le Ca M constitue un outil de pilotage essentiel des tutelles. S'il est en effet nécessaire d'être prudent sur tout déploiement important de l'EPIDe en l'absence des résultats d'évaluation du dispositif, je souhaite l'élaboration d'un COM « intermédiaire » qui permettra au vu des derniers résultats de préciser de nouveaux objectifs dans le cadre de la programmation triennale ainsi que d'affiner les indicateurs de performance.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'EPIDE

Relevant d'une volonté politique forte et constante, l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), créé en août 2005, apporte une solution adaptée aux problèmes spécifiques de l'insertion sociale et professionnelle, de jeunes majeurs dépourvus de qualifications, en voie de marginalisation, voire engagés dans des conduites à risques.

L'offre d'accompagnement dans l'insertion élaborée par l'établissement est, par construction, tournée vers cette population spécifique non prise en charge par les dispositifs d'insertion préexistants. Elle repose sur la restauration de l'estime de soi, clef de la capacité à vivre comme personne autonome et responsable. Elle emprunte aux savoir-faire militaires, et se fonde notamment sur l'internat en semaine, lequel est largement garant de la réussite du travail de socialisation.

Ce dispositif original requiert, du fait des caractéristiques énoncées plus haut, une économie particulière. Le fait de devoir mettre en place cette dernière dans un contexte social marqué par l'urgence explique que le dispositif initialement dénommé « Défense 2^{ème} chance » ait pu être mis en œuvre « dans des conditions d'improvisation au mépris des règles de bonne gestion » ainsi que la Cour le relevait, moins de trois ans après la création de l'EPIDe, dans son référé du 14 février 2008,.

Les suites données à ce référé ont conduit à reconsidérer, dès 2008, les modes de gouvernance de l'établissement, son organisation, les modalités de sa gestion, afin d'être parfaitement fidèle à la mission d'accompagnement dans l'insertion.

A la date de publication du présent rapport, la quasi-totalité des faiblesses relevées par la Cour, au titre de son contrôle de la gestion pour la période 2005-2008, doivent être regardées comme corrigées, celles qui éventuellement demeurent, comme résiduelles et marginales. En tout état de cause, l'établissement poursuit dans la voie dans laquelle il s'est engagé

d'amélioration de sa performance opérationnelle, administrative, financière et juridique.

Depuis le référé, un réexamen de l'ensemble du dispositif a été effectué du fait de la mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2009-2011, signé avec les tutelles le 2 février 2009. Ainsi l'établissement dispose d'objectifs quantifiés et d'une garantie sur le niveau des moyens financiers propre à les atteindre. Dans ce cadre, une batterie d'indicateurs de gestion, prémices d'une évaluation plus globale de l'établissement et du dispositif qu'il met en œuvre, a été mise en place. Elle a fortement amélioré l'information et ipso facto le pilotage des tutelles. La Cour a noté comment, depuis 2008, le CA peut orienter, piloter et contrôler l'établissement.

Par ailleurs, dès le 5 février 2009, l'établissement s'est employé à mettre en œuvre la prescription de son tout récent COM relative à la « mise en place, sur la durée [2009-2011 d'une évaluation par expérimentation sociale [...] pour évaluer l'impact du dispositif sur le devenir des jeunes ayant bénéficié du suivi de l'EPIDe »

Des difficultés sérieuses liées à la faisabilité scientifique de l'expérimentation et d'autres, plus lourdes en conséquences humaines, liées à des considérations éthiques particulièrement graves, n'ont pas manqué de se faire jour. Ces difficultés sont en passe d'être surmontées et l'objectif, fixé par le COM, d'une mise en place d'une expérimentation sociale avant la fin de l'année 2011 sera atteint.

Dans le cadre fixé par la loi, l'EPIDe reçoit ses missions et ses objectifs de ses ministres de tutelle. Il lui paraît donc hautement souhaitable que ceux-ci aient une parfaite connaissance des services rendus par l'établissement pour lui permettre d'assumer pleinement son rôle au service des jeunes majeurs en très grande difficulté et de leurs familles, mais également au service de la cohésion sociale et de la prévention de la délinquance. En restaurant des jeunes dans leur dignité d'hommes et de femmes, l'EPIDe honore la grande tradition humaniste de la France.

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour ne lui ont pas adressé de réponse :

- le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations*
- le président de 2IDE*