

...le contrôle budgétaire sur le service national universel

LE SNU : À LA RECHERCHE DE LA GÉNÉRALISATION

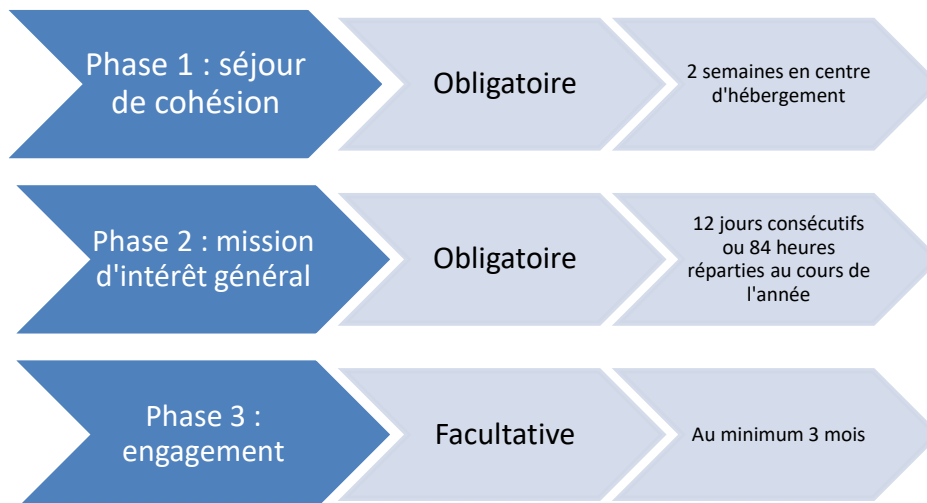
La commission des finances examine, le mercredi 8 mars 2023, le rapport de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial de la mission « sport, jeunesse et vie associative », suite à son contrôle budgétaire sur le service national universel.

1. L'EXPÉRIMENTATION DU SNU A VOCATION À PRÉPARER SA GÉNÉRALISATION

A. LE SNU EST PRÉVU POUR SE DÉROULER EN TROIS PHASES

La mise en place d'un « service national universel » (SNU) a été annoncée en 2018, et une expérimentation du service national universel basée sur le volontariat des jeunes est mise en œuvre depuis 2019. Les objectifs du SNU sont de favoriser la **mixité sociale, d'enseigner aux jeunes les enjeux de la défense et d'inciter à l'engagement associatif.**

Le SNU, une fois généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge, est prévu pour se dérouler en trois temps : la première phase consiste en un « **séjour de cohésion** » en hébergement collectif d'une durée de deux semaines, et durant les deux phases suivantes, la seconde obligatoire et la troisième facultative, le jeune doit s'engager auprès d'une association ou d'une institution publique.



L'expérimentation du SNU est basée sur le **volontariat** : tous les jeunes âgés de 15 à 17 ans qui possèdent la nationalité française, quel que soit leur lieu d'habitation peuvent décider de s'y inscrire. En 2023, l'objectif fixé par le Gouvernement est que 64 000 jeunes participent au séjour de cohésion.

Les retours sur la qualité des séjours proposés aux jeunes durant la phase expérimentale **sont positifs. 9 jeunes sur 10 se déclarent** satisfaits du séjour, et le rapporteur spécial a pu constater que les séjours sont de bonne qualité. Le SNU est loin de la caricature de « service militaire *bis* » qui en est parfois faite. Toutefois, **l'expérimentation du SNU a également soulevé plusieurs difficultés.**

La représentativité sociale du séjour de cohésion peut être améliorée. Les jeunes issus des quartiers prioritaires de la ville (QPV) ont représenté environ 5 % des jeunes qui ont participé au

séjour de cohésion en 2022, alors qu'ils constituent 8 % des 15-17 ans en France. Surtout, il y a une surreprésentation des jeunes participants dont l'un des parents travaille dans les corps en uniforme (33 % en 2022, contre 2 % dans la population générale). Les retours de terrain indiquent qu'il est déjà très difficile de trouver suffisamment de centres d'hébergement disponibles en été, et le recrutement du nombre d'encadrants nécessaires à la généralisation du SNU soulève également de nombreuses questions. Aussi, le rythme du déploiement du SNU s'est-il déroulé de manière **plus lente que prévue**, même si l'on prend en compte la crise sanitaire, et le nombre de jeunes effectuant le SNU est resté inférieur aux objectifs en 2021 et en 2022.

Déroulement de l'expérimentation du service national universel

(en nombre de jeunes)

Année	Objectifs	Réalisation
2019	Entre 2 000 et 3 000	1 941
2020	20 000	0 ¹
2021	25 000	14 653
2022	50 000	32 416
2023	64 000	-

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

B. DEUX SCÉNARIOS DE GÉNÉRALISATION DU SNU SONT À L'ÉTUDE

Deux scénarios de généralisation du SNU ont été présentés devant le rapporteur spécial par les services de la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et du service national universel.

Le premier consiste à généraliser le SNU **hors du temps scolaire**, dans la lignée des expérimentations qui ont été menées jusqu'à présent. Dans le second, le SNU **serait généralisé sur le temps scolaire, et de nombreux séjours de cohésion seraient organisés tout au long de l'année. Le second a la préférence de la secrétaire d'État.**

Les deux scénarios de généralisation du SNU : principaux chiffres

	Scénario 1 : généralisation hors temps scolaire	Scénario 2 : généralisation sur le temps scolaire
Nombre de séjours	3 ou 4	Entre 13 et 15
Nombre de jeunes par séjour	Entre 210 000 et 280 000	Entre 56 000 et 64 615
Nombre de centres requis	Entre 2 100 et 2 800	Entre 748 et 862
Nombre d'encadrants requis	Entre 39 375 et 52 500	Entre 14 000 et 16 153
Nombre de jours de travail moyen par encadrant	Entre 30 et 45	Entre 90 et 120

Source : commission des finances

¹ La pandémie a conduit à l'annulation du séjour de cohésion sur le territoire métropolitain.

Si le second scénario est plus « réaliste » que le premier en termes de nombre d'encadrants et de centres d'hébergement requis, il suppose une **articulation entre l'administration du SNU et l'éducation nationale qui reste à construire**. L'absence des élèves pendant les deux semaines du séjour de cohésion aura un impact sur la structuration des programmes, et fera l'objet d'oppositions au sein de l'éducation nationale. **Si ce scénario devait être mis en œuvre, il faudrait s'assurer que les élèves de seconde « rattrapent » les deux semaines de cours perdues.**

Dans le deuxième scénario, l'obligation de participer au séjour de cohésion se retrouverait mêlée avec « l'obligation scolaire », qui s'applique pour les jeunes français ou étrangers jusqu'à 16 ans révolus. **Toutefois, il n'est pas certain que le SNU puisse se « fondre » entièrement dans l'obligation scolaire.** En l'état actuel du droit, dès lors qu'un voyage scolaire prévoit une nuitée, il n'est pas obligatoire d'y participer, et étendre l'obligation pourrait constituer une atteinte aux libertés individuelles. **Ainsi, il est probable que la généralisation de deux semaines de séjour de cohésion en hébergement collectif, même sur le temps scolaire, suppose au moins d'adopter une loi.**

2. LE PROJET DE GÉNÉRALISATION DU SNU FAIT FACE À DES DIFFICULTÉS MAJEURES EN TERMES D'ENCADREMENT ET D'HÉBERGEMENT

A. LA GÉNÉRALISATION DU SNU IMPLIQUE LA CRÉATION D'UNE « FILIÈRE » DE L'ENCADREMENT DU SÉJOUR DE COHÉSION

La généralisation du service national universel sera impossible sans la mise en place d'une véritable stratégie de recrutement du personnel. Quel que soit le scénario retenu, la généralisation hors du temps scolaire ou sur la période scolaire, les modalités de recrutement qui sont aujourd'hui mises en œuvre durant la phase expérimentale, essentiellement du « bouche à oreille », ne pourront pas être répliquées à large échelle.

Le taux d'encadrement constaté au cours de la session 2022 est environ **d'un adulte pour six jeunes**, ce qui est un taux meilleur que celui fixé dans les objectifs du service national universel (un adulte pour huit jeunes), mais qui s'explique en partie par les désistements : environ 20 % des jeunes qui ont eu leur dossier validé ne sont pas rendus au séjour de cohésion.

Dans le scénario d'une généralisation hors temps scolaire, le nombre de personnes recrutées devrait être compris entre 39 375 et 52 500. L'administration n'a pas fourni d'estimations pour ce scénario, et il est évident que le recrutement d'un nombre aussi important de personnes sur un temps court est très difficilement réalisable.

Concernant **le scénario d'une généralisation du SNU sur le temps scolaire, les besoins de recrutement seraient moins élevés (entre 14 000 et 16 153 personnes)**, mais le nombre d'encadrants requis en simultané serait important (entre 7 000 et 8 076). Les encadrants devraient en outre **être disponibles tout au long de l'année** pour assurer des séjours de cohésion.

Des représentants de l'éducation populaire ont déclaré devant le rapporteur spécial qu'ils préféreraient le scénario d'une généralisation sur le temps scolaire à celui d'une généralisation hors temps scolaire, dans la mesure où ils n'ont pas vocation à « prêter » du personnel sur des périodes courtes.

La généralisation du SNU sur le temps scolaire supposerait cependant de recruter et de former des encadrants longtemps à l'avance. **Une « filière » du service national universel nécessiterait ainsi plusieurs années pour être opérationnelle, et son coût serait important.**

Par ailleurs, les membres de l'éducation nationale et des corps en uniforme, **qui représentent pendant l'expérimentation environ 50 % des chefs de centre, ne seraient plus disponibles dans le scénario d'une généralisation sur le temps scolaire.**

B. LE NOMBRE DE CENTRES D'HÉBERGEMENT N'EST PAS SUFFISANT POUR ACCUEILLIR L'ENSEMBLE DES JEUNES SANS UNE FORTE AUGMENTATION DES COÛTS

La disponibilité des centres d'hébergement est une problématique majeure du projet de généralisation du SNU, au point que le groupe de travail relatif à la création d'un service national universel d'avril 2018, dirigé par Daniel Ménaouine, la qualifiait de « *difficulté la plus importante à surmonter pour assurer le complet déploiement du service national* »¹.

Durant les déplacements et les auditions, les personnes interrogées par le rapporteur spécial ont quasi-unanimement affirmé que le nombre de centres d'hébergement disponibles atteignait sa limite, et **qu'il a déjà été difficile de trouver suffisamment de lieux d'accueil pour les sessions de 2021 et de 2022.**

Dans le scénario d'une généralisation hors temps scolaire **l'hébergement reposerait majoritairement sur les internats scolaires.** Les besoins en centres seraient extrêmement importants : le rapporteur spécial estime qu'il serait nécessaire de disposer de 2 100 à 2 800 centres au total, et entre 1 400 et 1 867 en simultané pour parvenir à accueillir l'ensemble des jeunes effectuant le séjour de cohésion. Sachant que les places d'internats effectivement utilisables en été se chiffrent probablement aux alentours de 100 000, **les capacités des internats sont manifestement très inférieures à ce qui serait nécessaire pour accueillir entre 210 000 et 280 000 jeunes par période de séjour.**

Dans le scénario d'une généralisation sur le temps scolaire, il ne serait pas nécessaire de disposer d'autant de centres d'hébergement, mais leur nombre n'en resterait pas moins très important. **Le rapporteur spécial estime qu'entre 748 et 862 centres seraient nécessaires au total, et entre 374 et 431 centres en simultané.**

Les internats ne seraient plus disponibles, à l'exception du mois de juin, et l'organisation du service national universel reposerait donc très majoritairement sur les centres de vacances. Or, les centres de vacances ne sont pas tous disponibles hors de la période estivale, leur répartition sur le territoire est inégale, et surtout, ils sont loin d'avoir tous la taille requise pour accueillir des séjours de cohésion.

Alors que l'objectif est de 200 jeunes par centre, l'effectif moyen des accueils collectifs de mineurs (ACM) est inférieur à 30 mineurs par séjour (incluant les campings)². **La moyenne des locaux avec hébergement déclarant des ACM est estimée à 96 jeunes hébergés par centre.**

Or, la nécessité de recourir à des centres de petite taille conduirait à multiplier le nombre de centres, ce qui augmenterait les coûts du séjour de cohésion.

Enfin, recourir davantage aux centres de vacances **comporte également le risque de rendre l'État trop dépendant d'acteurs privés dans l'organisation des séjours de cohésion**, ce qui se traduirait par une augmentation des coûts, et des incertitudes sur la disponibilité des centres d'une année à l'autre.

La rénovation de centres existants, qui ne sont plus aux normes voire qui ont fermé, a été évoquée comme un levier pour atteindre le nombre de centres suffisant pour accueillir les jeunes accomplissant le séjour de cohésion. La rénovation des centres aurait par ailleurs l'avantage de rendre l'État moins dépendant des acteurs extérieurs, si elle est subventionnée en contrepartie d'un droit d'accès.

La rénovation des centres a toutefois un coût, qui n'est pas chiffré. D'après les informations transmises, il apparaît que les préfets sont en train d'identifier les centres devant être réhabilités. De plus, les rénovations peuvent prendre plusieurs années. **Elles ne sont donc pas compatibles avec un scénario de généralisation rapide du service national universel.**

¹ Rapport relatif à la création d'un service national universel, Groupe de travail sur le service national universel, Daniel Ménaouine, avril 2018, page 18.

² Données de l'INJEP sur l'année 2020-2021 (<https://injep.fr/donnee/accueils-collectifs-de-mineurs-colonies-et-centres-de-vacances-centres-aeres-et-de-loisirs-scoutisme-2020-2021/#tab01>).

3. LE PROJET DE GÉNÉRALISATION DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE NOUVELLE RÉFLEXION

A. IL EST PRÉFÉRABLE DE SURSEoir AU PROJET DE GÉNÉRALISATION DU SÉJOUR DE COHÉSION

Si l'on se fonde sur le coût par jeune prévu pour 2023, qui est de 2 187,5 euros, **on obtient un coût total du SNU généralisé de 1,75 milliard d'euros**. Toutefois, les chiffrages qui s'appuient seulement sur les expérimentations ne permettent pas d'avoir une vision claire du coût du SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge.

En effet, même en prenant en compte les économies d'échelle, la logistique requise pour assurer les séjours de cohésion pour l'ensemble d'une classe d'âge tout au long de l'année est **sans commune mesure** avec celle qui est actuellement mise en œuvre dans la phase expérimentale du SNU : **il serait nécessaire de mettre en place une véritable administration du SNU**.

De plus, les centres d'hébergement disponibles **risquent de devenir de plus en plus chers à mesure qu'il devient difficile de trouver des centres d'une taille suffisante pour accueillir un séjour de cohésion**. Or, les grands centres sont en nombre limité et l'hébergement et la restauration sont déjà le premier poste de dépenses du séjour de cohésion. Enfin, ces chiffrages ne prennent pas en compte **les dépenses d'investissement nécessaires pour aboutir à sa généralisation**.

Pour ces raisons, le rapport des inspections générales remis au Premier ministre au printemps 2018, qui chiffrait le coût par an du SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge de **2,4 à 3,1 milliards d'euros par an, semble proche du coût réel qu'aura le SNU**.

En audition, plusieurs acteurs du service national universel ont souligné que si le SNU représentait en effet un coût important, ses bénéfices pour la société et la cohésion de la Nation justifiaient cet investissement. Il est juste qu'il n'y aurait pas de sens à définir un montant au-delà duquel cela ne vaudrait « plus le coup » d'investir à destination de la jeunesse.

Toutefois, le séjour de cohésion généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge présente de nombreuses incertitudes, qui ont été détaillées dans ce contrôle. De plus, **l'acceptabilité sociale** du séjour de cohésion obligatoire pour l'ensemble des élèves de seconde soulève des questions.

Pour toutes ces raisons, **le rapporteur spécial propose de surseoir le projet de généraliser le séjour de cohésion à l'ensemble d'une classe d'âge**. Cette suspension devra permettre de lever des incertitudes et d'obtenir plus d'informations sur la généralisation du service national universel.

B. LE SNU DOIT ÊTRE ORIENTÉ EN DIRECTION DE L'ENGAGEMENT CIVIQUE

La seconde phase, la mission d'intérêt général (MIG), est censée **concrétiser le projet que le SNU n'est pas seulement une formation obligatoire pour les élèves de seconde, mais également un instrument au service de la cohésion nationale**. Toutefois, la MIG **n'est pas satisfaisante en l'état actuel**.

En effet, sur l'ensemble des jeunes ayant effectué le séjour de cohésion entre 2019 et 2021, on compte 11 200 jeunes ayant validé la phase 2 du SNU, ce qui représente 53,7 % des volontaires. Une des raisons est que les structures d'accueil peuvent être réticentes à accueillir des jeunes pour des durées inférieures à plusieurs mois. De plus, il peut **être difficile pour des jeunes de trouver une mission d'intérêt général proche de chez eux, en particulier pour ceux qui vivent dans des zones rurales**. Ces difficultés sont par ailleurs reconnues au sein de l'administration.

Ensuite, d'un point de vue plus philosophique, **l'idée d'un engagement « obligatoire » est paradoxale**. Il apparaît au rapporteur spécial qu'il est préférable de **faire confiance aux jeunes**, dont l'engagement n'est pas à prouver, et de ne pas rendre obligatoire la phase d'engagement du service national universel.

Le rapporteur spécial recommande donc la suppression de la MIG au profit de la phase 3, l'engagement volontaire sur plusieurs mois. Devenir volontaire dans une association ou accomplir un service civique pendant plusieurs mois représente toutefois un **investissement en temps conséquent** pour les jeunes, qui ont déjà un emploi du temps chargé dans l'enseignement secondaire. Il serait donc nécessaire de valoriser davantage l'accomplissement de la phase d'engagement volontaire sur le temps long *via* Parcoursup.

Plus généralement, le projet de généralisation du séjour de cohésion soulève également des questions importantes relatives aux **libertés individuelles des jeunes et à la façon dont la Nation reconnaît leur engagement**.

Or, le Parlement n'a jusqu'à présent pas été saisi de cette question. L'expérimentation a été engagée depuis 2019 sans qu'une véritable loi sur le service national universel n'ait été adoptée. **Certes, une loi n'est pas juridiquement nécessaire tant que le dispositif se trouve à un stade expérimental, mais elle serait souhaitable pour qu'il puisse y avoir un véritable débat sur le service national universel.**

Les recommandations du rapporteur spécial

(à l'égard du Gouvernement)

1. Surseoir au projet de généralisation du séjour de cohésion.
2. Supprimer la phase 2 du service national universel, « la mission d'intérêt général », au profit de la phase 3, la phase d'engagement volontaire sur plusieurs mois.
3. Davantage valoriser l'accomplissement de la phase d'engagement volontaire *via* Parcoursup.
4. Garantir que le Parlement puisse se prononcer sur le service national universel.



Éric Jeansannetas
Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste, Écologiste et
Républicain) de la Creuse

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28