

N° 329

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le service militaire adapté,*

Par MM. Nuihau LAUREY et Georges PATIENT,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabout, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	5
---	---

### PREMIÈRE PARTIE UN DISPOSITIF D'INSERTION ORIGINAL INDISPENSABLE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER

<b>I. UN DISPOSITIF ORIGINAL, QUI A CONNU UNE IMPORTANTE MONTÉE EN PUISSANCE DEPUIS 2010 .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Un dispositif axé, depuis la fin de la conscription, sur l'intégration socioprofessionnelle des jeunes ultramarins les plus en difficulté .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une organisation originale : un dispositif militaire placé sous l'autorité du ministère des outre-mer.....</i>	<i>11</i>
3. <i>L'atteinte de l'objectif « SMA 6000 » : une augmentation substantielle des effectifs depuis 2010.....</i>	<i>14</i>
<b>II. UN DISPOSITIF INDISPENSABLE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER.....</b>	<b>16</b>
1. <i>L'emploi et la situation socio-économique de la jeunesse constituent une difficulté structurelle des outre-mer .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Un public particulièrement éloigné de l'emploi, conformément à l'objectif du dispositif .....</i>	<i>17</i>
3. <i>Malgré ces données socio-économiques défavorables, le SMA atteint des résultats d'insertion particulièrement satisfaisants .....</i>	<i>21</i>
4. <i>Une offre de formation adaptée aux besoins locaux .....</i>	<i>24</i>

### DEUXIÈME PARTIE UN FINANCEMENT EFFICACE ET UN COÛT MAÎTRISÉ

<b>I. UN FINANCEMENT AYANT CONNU UNE IMPORTANTE HAUSSE DANS LE CADRE DE « SMA 6000 » .....</b>	<b>27</b>
1. <i>Un financement essentiellement issu des crédits de la mission « Outre-mer », complétés par la participation des collectivités territoriales et des fonds européens.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Une augmentation importante des crédits dans le cadre du plan « SMA 6000 », principalement imputable aux dépenses de personnel, masquant une baisse des dépenses d'investissement.....</i>	<i>28</i>
<b>II. UN COÛT PAR STAGIAIRE PROCHE DE 36 000 EUROS .....</b>	<b>32</b>

**TROISIÈME PARTIE  
DES DÉFIS RESTANT À RELEVER**

<b>I. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE QUANT À L'ADAPTATION DES UNITÉS AUX ÉVOLUTIONS DES TERRITOIRES ET À LA BAISSÉ PRÉOCCUPANTE DES TAUX D'ENCADREMENT .....</b>	<b>35</b>
1. <i>Redéployer les effectifs de volontaires du SMA en fonction des évolutions sociales et         démographiques propres à chaque territoire .....</i>	<i>35</i>
2. <i>Un taux d'encadrement ayant atteint un niveau critique.....</i>	<i>38</i>
<b>II. APRÈS L'ATTEINTE DE « SMA 6000 », LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LE DISPOSITIF .....</b>	<b>40</b>
1. <i>Un plan « SMA 2025 » centré sur l' « employabilité durable » bienvenu, mais supposant         un allongement des formations et un meilleur suivi des bénéficiaires.....</i>	<i>40</i>
2. <i>Un SMA distinct du futur service national universel, mais devant mettre en œuvre le         maximum de synergie possible entre les deux dispositifs.....</i>	<i>43</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>47</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>53</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales observations

**Le service militaire adapté ou SMA a pour mission principale de faciliter l'insertion dans la vie active des jeunes adultes - 18 à 26 ans - volontaires en situation d'échec et/ou en voie de marginalisation et résidant dans les départements et collectivités d'outre-mer.** À cet effet, le SMA propose, sous statut de volontaire dans les armées et dans un cadre militaire, un parcours socioprofessionnel destiné à renforcer l'employabilité des bénéficiaires. Il s'articule autour d'une remise à niveau dans les savoirs de base, d'une éducation citoyenne, d'une formation aux premiers secours et d'une préformation professionnelle.

En 2009, le gouvernement a décidé de lancer le plan « SMA 6000 », **consistant en un doublement des effectifs alors accueillis, soit 3 000 jeunes par an. Cet objectif a finalement été atteint en 2017.**

Dans ce contexte, **les crédits du SMA ont connu une augmentation de plus de 60 % depuis 2010, atteignant 222,42 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017.** L'évolution est particulièrement contrastée en fonction des types de dépenses. Ainsi, depuis 2014, **les dépenses de personnel sont restées quasiment stables (+ 2 %), tandis que les dépenses d'investissement ont connu une baisse de 41 %.** Ces évolutions mettent en évidence **un réel risque d'effet d'éviction des dépenses de fonctionnement et d'investissement lié à l'augmentation des effectifs,** potentiellement préjudiciable à la qualité des formations dispensées par les unités.

**Le coût moyen, en prenant en compte les volontaires stagiaires et les volontaires techniciens, d'une formation au SMA s'élevait à 36 740 euros en 2017.** Si les comparaisons révèlent un annuel coût proche du service militaire volontaire ou supérieur à l'Établissement public d'insertion (EPIDE), **elles doivent être nuancées par la spécificité du SMA et les surcoûts liés aux outre-mer.** De même, le coût du SMA est également à comparer au « coût social évité », en termes **d'aides sociales et d'externalités négatives.** Au total, selon une évaluation demandée en 2014 par le ministère des outre-mer et réalisée par un cabinet de conseil, le fait d'investir fortement dans une année de SMA pour un jeune génère en fait une économie dès la cinquième année, chiffrée à 26,5 millions d'euros pour une cohorte de 6 000 bénéficiaires.

Le SMA se distingue par son mode de recrutement « par le bas », qui vise à sélectionner les profils les plus éloignés de l'emploi. Le respect de ce principe se matérialise principalement par la forte proportion de bénéficiaires en situation d'illettrisme (38 % des stagiaires en 2016) et de non-diplômés (1/3 des promotions).

**Le taux d'insertion des volontaires stagiaires, qui constitue le principal indicateur de performance du dispositif, atteint des niveaux particulièrement satisfaisants, entre 77 et 74 % sur les 7 dernières années, eu égard aux caractéristiques socio-économiques des outre-mer et des jeunes sélectionnés.** Les résultats montrent en outre une tendance à l'augmentation de la qualité de l'insertion révélée, dans la quasi-totalité des territoires, par la part croissante des emplois durables.

**Le doublement des effectifs de volontaires stagiaires dans le cadre de « SMA 6000 » n'a toutefois pas suffisamment pris en compte les évolutions sociodémographiques propres à chaque territoire.** Le SMA connaît ainsi des difficultés de recrutement dans les Antilles, en raison de l'épuisement des « viviers ». Réciproquement, certains territoires, comme Mayotte, la Nouvelle Calédonie ou la Polynésie française connaissent une forte demande, se traduisant par des taux de sélectivité anormalement élevés.

La mise en œuvre de « SMA 6000 » a également entraîné une **importante mise sous tension des effectifs encadrants. Le taux d'encadrement, qui s'élevait à 25 % en 2010 a connu une baisse de 10 points sur la période 2010-2017.** Ces quatre dernières années, cette baisse a concerné l'ensemble des unités, à l'exception de La Réunion, dont le taux d'encadrement est resté stable. De l'avis général, **les taux d'encadrement du SMA ont aujourd'hui atteint un niveau plancher, susceptible de mettre en péril ses résultats et la sécurité de ses activités.**

La ministre des Outre-mer a défini, en février 2018, un nouvel objectif dénommé « SMA 2025 », lequel vise à favoriser l'employabilité durable des volontaires plutôt que celle à court-terme. Ceci constitue une évolution particulièrement bienvenue, et conforme à l'objectif du SMA et de la politique de l'État en outre-mer, visant à favoriser le développement endogène de ces territoires.

**Des différences importantes caractérisent le futur service national universel (SNU) du SMA, tant dans son objet que ses modalités, même si des synergies pourront utilement être trouvées.**

### **Les principales recommandations**

**Recommandation n° 1 :** afin d'assurer une meilleure adéquation de la taille des unités aux réalités sociales et démographiques propres à chaque territoire d'outre-mer, réévaluer la taille des cohortes de volontaires recrutés dans chacune des unités du SMA.

**Recommandation n° 2 :** afin de consolider ses résultats et de garantir la sécurité de ses activités, augmenter les taux d'encadrement des unités du SMA, en prenant en compte la nouvelle définition de la taille des promotions.

**Recommandation n° 3 :** afin de garantir l'« employabilité durable » des stagiaires du SMA, envisager un allongement progressif de la durée des formations.

**Recommandation n° 4 :** dans le cadre de « SMA 2025 », renforcer prioritairement le suivi des volontaires du SMA au-delà des 6 mois, et le différencier par type de formation et de débouché, afin de veiller à l'amélioration réelle de l'employabilité des stagiaires sur le long-terme.

**Recommandation n° 5 :** parallèlement à la montée en puissance du service national universel, affirmer la singularité et l'indépendance du SMA, dispositif centré sur l'insertion professionnelle, tout en mettant en œuvre une importante coordination et des actions conjointes entre les deux.



## PREMIÈRE PARTIE UN DISPOSITIF D'INSERTION ORIGINAL INDISPENSABLE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER

### I. UN DISPOSITIF ORIGINAL, QUI A CONNU UNE IMPORTANTE MONTÉE EN PUISSANCE DEPUIS 2010

#### 1. Un dispositif axé, depuis la fin de la conscription, sur l'intégration socioprofessionnelle des jeunes ultramarins les plus en difficulté

Le service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion des jeunes ultramarins créé en 1961 à l'initiative du Premier ministre Michel Debré dans le but de « faire exécuter un service militaire utile à une partie de la jeunesse ultramarine » avec trois objectifs : assurer le droit à la conscription pour les jeunes ultramarins, résorber le retard de développement des départements outre-mer et de sous-qualification des populations et rééquilibrer la démographie entre les Antilles et la Guyane.

#### Chronologie du développement du service militaire adapté

1961 : Antilles-Guyane (Martinique, Guadeloupe, Guyane)

1965 : La Réunion

1986 : Nouvelle-Calédonie

1988 : Mayotte

1989 : Polynésie française

1995 : détachement de Périgueux<sup>1</sup>

Le SMA a vu sa mission évoluer à l'occasion de la suspension de la conscription en 1997. **La décision politique de maintenir le SMA a orienté les régiments vers une mission différente : la resocialisation par la formation citoyenne et professionnelle d'une partie de la jeunesse ultramarine (18 à 26 ans).**

---

<sup>1</sup> Il est la seule unité du SMA implantée dans l'hexagone. Il a pour mission d'accompagner les volontaires stagiaires du SMA en poursuite de formation en métropole, concrétisée par l'obtention d'un titre professionnel de niveau V reconnu par l'État. Il assure la formation pédagogique des engagés volontaires du SMA (EVSMA) appelés à occuper les fonctions de formateurs métiers au sein des sept régiments des Outre-mer. Enfin, il forme les cadres désignés pour servir au SMA (de chef de section à chef de corps) lors du Plan annuel de mutation.

Cette décision a supposé un profond changement de la physionomie du SMA. Pendant la conscription, le SMA se composait d'une population d'appelés du contingent, âgés de vingt ans en moyenne, issus de toutes les couches socioprofessionnelles et présentant des niveaux de formation variés. Depuis la suspension du service national, il se compose de volontaires militaires recrutés parmi les jeunes les plus en difficulté et en voie de marginalisation.

Le changement de statut du personnel servant au SMA a donc engendré une véritable mutation de l'institution. **Se consacrant auparavant à des chantiers de développement des départements d'outre-mer, le SMA est aujourd'hui impliqué dans une démarche différente qui le situe à mi-chemin entre une école de formation professionnelle** (mais qui recrute « par le bas » et garde la plupart de ses stagiaires en internat) **et une structure de rééducation pour jeunes en voie de désocialisation.**

Aujourd'hui, le SMA a pour mission principale de faciliter l'insertion dans la vie active des jeunes adultes - 18 à 26 ans - volontaires en situation d'échec et/ou en voie de marginalisation et résidant dans les départements et collectivités d'outre-mer.

À cet effet, après une sélection au profit des jeunes les plus éloignés de l'emploi, le SMA propose, sous statut de volontaire dans les armées et dans un cadre militaire, un parcours socioprofessionnel destiné à renforcer l'employabilité de chaque volontaire. Il s'articule autour d'une remise à niveau dans les savoirs de base, d'une éducation citoyenne, d'une formation aux premiers secours et d'une préformation professionnelle. Ce parcours est sanctionné par l'obtention du certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI)<sup>1</sup> et complété par l'obtention du permis de conduire.

Le SMA participe à l'exécution des plans d'urgence et de secours, au titre des forces armées<sup>2</sup>. Enfin, conformément à son orientation initiale mais dans une moindre mesure, le SMA participe également à la mise en valeur des départements et collectivités d'Outre-mer par des chantiers pratiques externes au profit de l'État, des collectivités territoriales ou des associations reconnues d'intérêt public.

---

<sup>1</sup> Certification propre au SMA qui se rapproche, en pratique, du « socle de connaissances et de compétences professionnelles » instauré par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

<sup>2</sup> Les unités du SMA constituent une capacité permanente d'intervention dans le cadre de ces plans. Avec l'autorisation du ministre des Outre-mer, elles sont alors placées sous les ordres des Commandants Supérieurs des Forces Armées outre-mer (COMSUP) et peuvent même intervenir à l'étranger dans le cadre de missions humanitaires (Haïti en 2010).

### **Le rôle du SMA en matière de secours aux populations**

Dans le cadre de ses missions, le SMA doit pouvoir intervenir en appui des forces armées, sur demande de concours ou réquisition, en participation aux plans de secours ou d'urgence. Chacune des formations du SMA reçoit du commandant supérieur de la zone un contrat opérationnel décrivant les missions et les capacités opérationnelles attendues du SMA.

Ainsi, le SMA a participé, par exemple, aux opérations suivantes :

- démostication dans le cadre de la lutte contre le chikungunya à La Réunion en 2006 ;
- intervention pendant six mois en Haïti après le séisme de 2010 à partir des régiments de Martinique et de la Guadeloupe ;
- nettoyage des algues Sargasses sur les plages de Martinique en 2014 ;
- intervention en Polynésie française suite aux intempéries survenues dans la vallée de Faaripo en 2015 ;
- intervention suite au passage de l'ouragan « Matthew » en Martinique en 2016.

*Source : réponses aux questionnaires de la commission des finances du Sénat*

## **2. Une organisation originale : un dispositif militaire placé sous l'autorité du ministère des outre-mer**

Le SMA est placé sous l'autorité du ministère des Outre-mer<sup>1</sup> qui définit les orientations, les objectifs et les modalités de sa mission d'insertion. Commandé par un officier général détaché de l'armée de terre, il est composé d'un état-major, situé à Paris au sein de la Direction générale des outre-mer, d'unités en outre-mer (cf. *infra*) et d'un détachement d'accueil à Périgueux. Relais métropolitain des formations outre-mer, ce détachement encadre les stagiaires engagés dans une poursuite de formation professionnelle qualifiante en métropole. Il accueille également les formateurs professionnels, appelés engagés volontaires du SMA (EVSMA), lors de leur formation pédagogique avant que ceux-ci ne rejoignent leur unité.

---

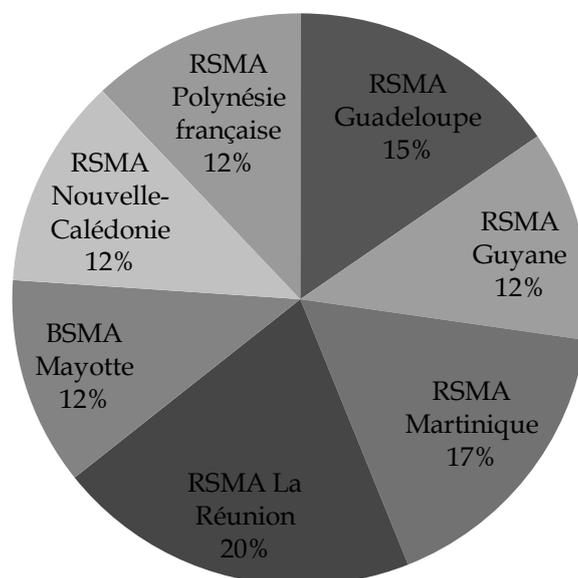
<sup>1</sup> Arrêté du 30 octobre 2013 portant organisation interne de la direction générale des outre-mer.

**Les différents régiments et bataillons du SMA**

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	Nouvelle Calédonie	Polynésie française
Services dédiés au soutien	Direction générale du commandement Service médical Direction travaux infrastructure Bureau maintenance logistique Direction administration finances Cercle-mess Direction recrutement formation insertion Bureau gestion du personnel						
Nombre de Compagnies de formation professionnelle	5	5	3	7	3	3	4
Implantations géographiques	Une emprise : Le Lamentin	Une emprise : Baie-Mahaut	Deux emprises : St Jean du Maroni et Cayenne	Trois emprises : St Pierre, St Denis Et Bourg-Murat	Une emprise : Combani	Trois emprises : Koumac, Kone et Nouméa	Trois emprises : Arue, Tubuaï et Hiva oa

Source : réponses aux questionnaires de la commission des finances du Sénat

### Part des crédits SMA exécutés en 2016 par territoire



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

Au sein de ce dispositif, deux types de population sont distingués : les cadres et les bénéficiaires.

Les **cadres** regroupent les officiers, les sous-officiers et les engagés volontaires de l'armée de terre désignés par le ministère de la défense pour servir au sein des unités du SMA pour 2 ou 3 ans. S'y rajoute la population du personnel civil détaché du ministère des Armées et celle des engagés volontaires du SMA (EVSMA), recrutés au titre du SMA, qui délivre la formation professionnelle au profit des volontaires stagiaires.

Les **bénéficiaires** regroupent la population des volontaires stagiaires (80 % des effectifs) et les volontaires techniciens (20 %). Les premiers sont accueillis pour suivre une formation professionnelle, d'une durée variant entre 6 et 12 mois en fonction de leur niveau initial. Les seconds, tous diplômés, signent des contrats d'un an successif (dans la limite de 5 ans) et viennent vivre une première expérience professionnelle en assumant des postes de soutien technique ou d'aide moniteur auprès des EVSMA en formation professionnelle.

### **Le statut juridique des stagiaires du SMA**

Les Français âgés de plus de 18 ans et de moins de 26 ans à la date du dépôt de leur demande de volontariat peuvent servir dans les départements et collectivités territoriales d'outre-mer, comme volontaires servant au titre du SMA.

Ils comprennent :

- les volontaires stagiaires : ce sont des originaires des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, qui souhaitent recevoir une formation professionnelle dans le cadre du SMA ;

- les volontaires techniciens : ils participent au soutien technique des unités auxquelles ils apportent leurs compétences. Ils servent dans les mêmes conditions que les autres volontaires dans les armées ;

La durée de contrat et le régime de rémunération de ces derniers leur sont spécifiques. Les volontaires du SMA sont des militaires. Ils servent sous le statut général des militaires et se voient appliquer le règlement de discipline générale des armées.

Les volontaires du SMA participent en tout temps, en tout lieu et sur tous les théâtres d'opérations aux missions du SMA, au sein de leur unité d'affectation.

*Source : instruction interministérielle n°939-DEF-EMA-OL-relative au recrutement des volontaires du SMA du 21 mai 1999*

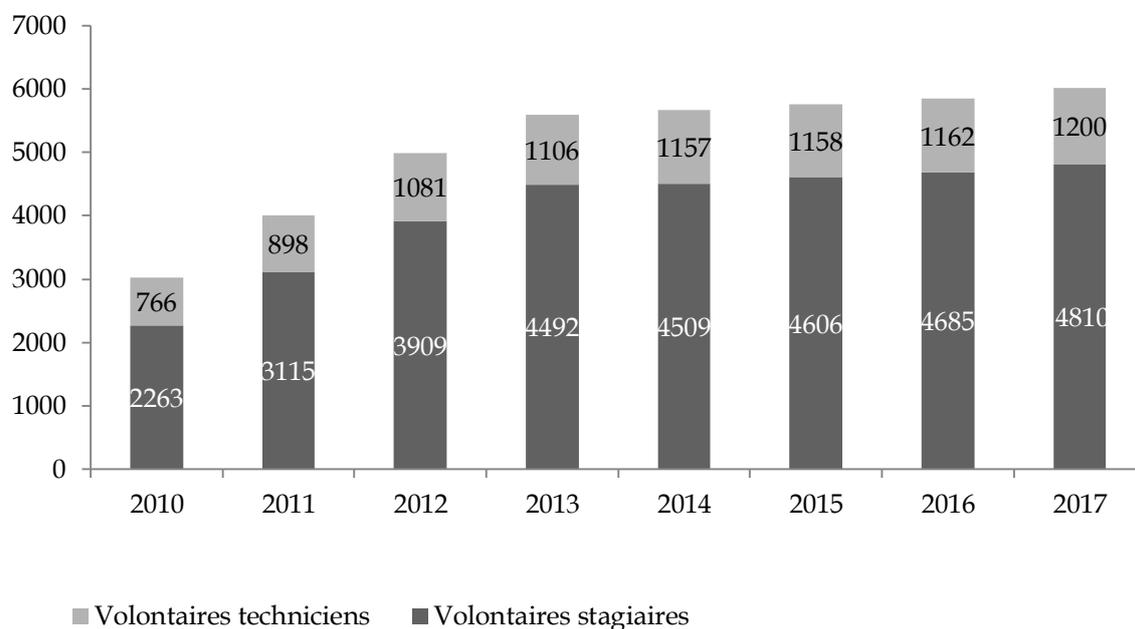
L'organisation structurelle des différents régiments est basée sur un dispositif similaire avec des compagnies chargées de la formation professionnelle et des services dédiés au soutien de chaque unité. Le nombre de cadres par régiment dépend du volume de stagiaires accueillis par le corps. La répartition des effectifs relève de la compétence du commandant du SMA qui veille à assurer une cohérence du taux d'encadrement entre les formations en prenant en compte leurs spécificités locales.

### **3. L'atteinte de l'objectif « SMA 6000 » : une augmentation substantielle des effectifs depuis 2010**

En 2009, alors que le département de la Guadeloupe traversait une crise sociale, le gouvernement a décidé de doubler les effectifs accueillis par le SMA, qui formait alors près de 3 000 jeunes par an. Le plan « SMA 6000 » est lancé avec l'échéance initiale de 2014. Les glissements budgétaires ayant entraîné un dépassement de cette échéance, celle-ci a finalement été atteinte en 2017.

### Effectifs du SMA depuis 2010

(en ETPT)



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

## II. UN DISPOSITIF INDISPENSABLE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER

### 1. L'emploi et la situation socio-économique de la jeunesse constituent une difficulté structurelle des outre-mer

**Le service militaire adapté inscrit son action dans un contexte particulier, marqué par un ensemble de difficultés socio-économiques et sécuritaires.**

Rassemblant plus de 2,7 millions d'habitants, soit un peu plus de 4 % de la population française, les outre-mer connaissent une situation économique et sociale très défavorable par rapport à la métropole. Cette situation est particulièrement sensible s'agissant de la situation socio-économique des jeunes.

Dans le domaine de **l'éducation**, par exemple, la part des jeunes de dix-huit ans en difficulté de lecture atteint, selon le ministère de l'éducation nationale, entre 30 % et 75 % dans les départements d'outre-mer, contre 10 % dans l'hexagone.

Le PIB par habitant correspond environ à près de 60 % de celui de la métropole, le taux de chômage se situant quant à lui en moyenne à 23 %, oscillant entre 17,8 % (en Martinique) et 26 % (à Mayotte) et. Par ailleurs 80 % de la population est éligible au logement social et près de 70 % au logement locatif très social. **Les jeunes sont particulièrement touchés par ce phénomène.**

Le chômage, particulièrement élevé, est d'abord structurel et donc relatif à des causes propres aux régions d'outre-mer. Au-delà de l'étroitesse des marchés du travail qui se caractérisent en outre par la faiblesse de l'activité, il est lié aux fortes augmentations de la population active et à l'important retard en termes de formation<sup>1</sup>. Parmi les causes identifiées, le faible niveau de qualification arrive au premier rang, alors que les secteurs créateurs d'emplois requièrent des compétences spécifiques. Le manque d'emplois, par ailleurs, est à l'origine d'un recours massif aux minimas sociaux.

Le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi supérieur à 50 % dans les départements d'outre-mer et atteignait près de 58 % en Guadeloupe contre 23,7 % en métropole en 2016. Réciproquement, le taux d'emploi des 15-24 ans était en moyenne deux fois inférieur en outre-mer à celui de la métropole (28,4 %).

---

<sup>1</sup> Insee, *Enquête emploi en continu en Guadeloupe - Le chômage diminue en 2017*, 10 avril 2018.

**Les mouvements sociaux survenus en mars 2017 en Guyane et en 2018 à Mayotte tirent leurs origines de ces fragilités économiques et sociodémographiques structurelles, qui viennent s'ajouter aux problèmes d'insécurité propres à ces territoires.**

#### **La participation du SMA à la lutte contre la délinquance juvénile**

Si le SMA n'a pas vocation, de par le statut militaire de ses volontaires, à traiter ou à être une réponse à la violence ou la délinquance des jeunes, voire à être une alternative à l'incarcération, il n'en demeure pas moins un acteur de prévention des comportements déviants ou illégaux. En effet, au-delà du cadre, des valeurs et du régime de vie militaire qu'il impose aux volontaires, le SMA conduit, en particulier lors du premier mois de formation, des actions de prévention souvent en partenariat avec des acteurs spécialisés :

- en matière de prévention de la **délinquance**, des séances collectives sont conduites, au sein du régiment, sous forme d'informations en salle de cours ou sous forme d'ateliers participatifs. Elles sont en général conduites, dans le cadre d'un partenariat, par les brigades spécialisées de la gendarmerie nationale ou des associations reconnues localement pour leur action de prévention et de médiation vers les jeunes ;

- en matière de prévention et suivi des **comportements addictifs** ; le service médical du régiment opère, pour chaque volontaire un dépistage urinaire se traduisant par la détection des inaptitudes définitives ou temporaires à suivre telle ou telle formation (tir, permis de conduire, travail en hauteur...), et un suivi spécifique individualisé par le médecin ;

- en matière de connaissance et respect des **droits individuels**, des séances sont conduites, au sein du régiment, sous forme d'informations en salle de cours ou sous forme d'ateliers participatifs.

*Source : réponse aux questionnaires de la commission des finances du Sénat*

## **2. Un public particulièrement éloigné de l'emploi, conformément à l'objectif du dispositif**

**Le SMA se distingue par son mode de recrutement « par le bas », qui vise à sélectionner les profils les plus éloignés de l'emploi.** Le respect de ce principe se matérialise principalement par la forte proportion de bénéficiaires en situation **d'illettrisme** et de **non-diplômés**. La **féminisation** des promotions constitue également un enjeu majeur du recrutement du SMA, les femmes connaissant un taux d'emploi inférieur à celui des hommes.

**Le SMA est ainsi caractérisé par une importante représentation des non-diplômés parmi les volontaires stagiaires, qui représentent plus d'un tiers des promotions.** Ces dernières années, les taux fluctuent en fonction des recrutements de plus en plus difficiles sur certains territoires, ce qui oblige à accueillir tous les jeunes qui se présentent, sans pouvoir privilégier le recrutement de ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi, donc non-diplômés (voir *infra*, 1 du I de la troisième partie). Ce phénomène

explique par exemple les baisses constatées en Martinique et en Guadeloupe entre 2016 et 2017.

### Taux de non-diplômés parmi les volontaires stagiaires

	2016	2017
<b>Martinique</b>	32,0 %	29,0 %
<b>Guadeloupe</b>	29,0 %	28,0 %
<b>Guyane</b>	35,0 %	36,0 %
<b>La Réunion</b>	34,0 %	29,0 %
<b>Mayotte</b>	33,0 %	32,0 %
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	30,0 %	32,0 %
<b>Polynésie française</b>	36,0 %	35,0 %

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Pour autant, ces chiffres sont à mettre en perspective avec le taux d'illettrisme à l'entrée du SMA qui tend à se maintenir à un niveau élevé, voire à progresser.

En 2012, le SMA a ainsi fixé un objectif d'accueil d'au moins 30 % de personnes en situation d'illettrisme parmi les bénéficiaires du dispositif.

#### La lutte contre l'illettrisme au sein du SMA : le programme SMAAlpha

Depuis 2012, le SMA a marqué un effort spécifique dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme, en concevant et conduisant le programme SMAAlpha. Ce programme vise à faire acquérir les savoirs et compétences de base en intégrant des pédagogies, des expertises et des outils qui ont été adaptés au public SMA et au contexte spécifique des Outre-mer :

- mise à disposition, par les rectorats et vice-rectorats, au sein des régiments du SMA d'une vingtaine de professeurs de l'Éducation nationale (2 à 3 par régiment) pour préparer les non diplômés au Certificat de formation générale (CFG) ;
- déploiement dans tous les régiments d'un didacticiel numérique de remédiation cognitive développé par la société GERIP permettant d'inscrire la progression des bénéficiaires dans une démarche plus personnalisée. Cette action a été cofinancée durant les deux premières années par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) ;
- mobilisation de la ressource des Engagés du Service civique dans le cadre du partenariat national SMA-Agence du Service civique ;
- création de projets pilotes dans le domaine de l'expression orale et/ou écrite en partenariat avec des associations (Agir pour l'école, Labo des Histoires, atelier théâtre).

Source : réponse aux questionnaires de la commission des finances du Sénat

En 2013, le SMA a adopté dans tous les régiments le test d'évaluation de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) dorénavant passé par tous les volontaires lors du premier mois de formation.

En 2016, 37,8 % des volontaires stagiaires accueillis étaient considérés comme illettrés au test de l'ANLCI. En 2014, ce taux s'élevait à 19,2 % pour l'ensemble des départements d'outre-mer, contre 3,5 % en métropole (la moyenne nationale étant de 4,1 %)¹. La surreprésentation de ce public au sein des promotions du SMA apparaît conforme à l'objectif du dispositif.

#### Taux d'illettrisme à l'entrée des volontaires stagiaires du SMA et dans le territoire concerné

	2016	2017	Taux d'illettrisme dans le territoire (2014)²
<b>Martinique</b>	36,1%	44,3%	16,3 %
<b>Guadeloupe</b>	35,4%	34,4%	16,1 %
<b>Guyane</b>	49,1%	52,6%	27,2 %
<b>La Réunion</b>	35,4%	36,8%	14,4 %
<b>Mayotte</b>	41,4%	39,6%	48,1 %
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	38,0%	38,0%	
<b>Polynésie française</b>	33,9%	31,3%	

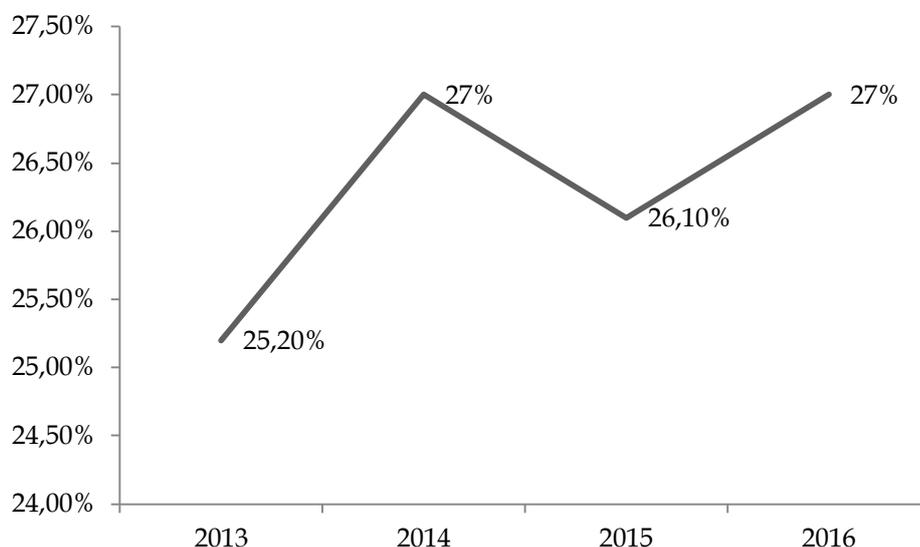
Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires et d'après la délégation interministérielle à la langue française pour la cohésion sociale

Les femmes connaissent, en outre-mer comme dans l'hexagone, un taux d'emploi inférieur à celui des hommes. C'est pourquoi, en 2013, année charnière de sa montée en puissance, le SMA s'était fixé l'objectif d'accueillir 30% de volontaires féminines. En 2016, en moyenne, 27% des volontaires sont des femmes, soit un quart des bénéficiaires. Ce taux de féminisation est près de trois fois supérieur à celui de l'armée de terre (10 % en 2015).

¹ Illettrisme, état des lieux : les données et chiffres clés, 2017, délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale

² Ibid.

### Évolution du taux de féminisation du SMA



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Le taux de féminisation varie selon les territoires. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, ce dernier dépasse les 40 % alors qu'il stagne à 15 % en Guyane. Ces situations sont très largement dues aux différences historiques et sociologiques entre ces territoires.

### Taux de féminisation du SMA

<b>Martinique</b>	34,1%
<b>Guadeloupe</b>	31,8%
<b>Guyane</b>	17,8%
<b>La Réunion</b>	21,7%
<b>Mayotte</b>	20,0%
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	44,7%
<b>Polynésie française</b>	35,5%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Aucun filtre de sélection sur le sexe n'est opéré par les acteurs du recrutement. Celle-ci s'opère « naturellement » au regard du bassin de recrutement et des candidats au volontariat.

En effet, le SMA cherche en permanence à adapter ses modes d'action et son offre de formation aux réalités du marché de l'emploi. Le SMA fait évoluer son ingénierie de formation au regard des perspectives de

débouchés professionnels propres à chaque territoire (cf. *infra*). La mise en œuvre de filières de formation plus attractives pour les femmes s'inscrit dans ce processus et non pas dans celui d'une « discrimination positive ». Dans ce cadre, de nouvelles filières qui attirent davantage de femmes ont été ouvertes ces dernières années<sup>1</sup>.

L'analyse de la composition des promotions de volontaires stagiaires confirme donc une surreprésentation des publics éloignés de l'emploi. C'est à la lumière de cette donnée qu'il convient d'apprécier les résultats d'insertion du SMA, qui apparaissent particulièrement satisfaisants.

### **3. Malgré ces données socio-économiques défavorables, le SMA atteint des résultats d'insertion particulièrement satisfaisants**

**Le taux d'insertion<sup>2</sup> des volontaires stagiaires, qui constitue le principal indicateur de performance du dispositif, atteint des niveaux particulièrement satisfaisants, entre 77 et 74 % sur les 7 dernières années, eu égard aux caractéristiques socio-économiques des outre-mer et des bénéficiaires.** Le maintien d'un taux d'insertion élevé malgré l'augmentation continue des effectifs depuis 2010 traduit le bon fonctionnement général du SMA. Des disparités géographiques importantes subsistent toutefois, le plus fort taux d'insertion s'élevant ainsi à 93,5 % à Mayotte et le plus bas à 72,9 % en Nouvelle-Calédonie.

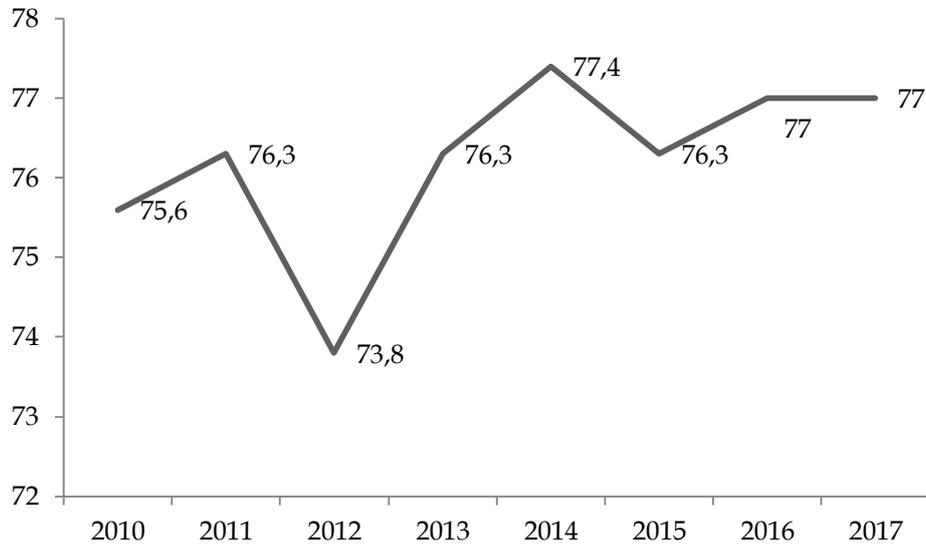
---

<sup>1</sup> Ainsi, par exemple, en 2013, le SMA de Martinique a ouvert une filière « agent d'accueil touristique » et « hôtellerie » et celui de Guadeloupe, une filière « agent de propreté et d'hygiène ». En 2014, le SMA de Martinique a ouvert une filière « agent de propreté et d'hygiène » et celui de Mayotte, une filière « aide à la personne ». En 2015, une nouvelle offre de poursuite de formation en métropole a été mise en place avec l'ouverture d'une filière « assistant de vie aux familles » au détachement de Périgueux.

<sup>2</sup> Nombre de volontaires insérés / nombre de volontaire formés. Un volontaire est considéré comme inséré s'il trouve un emploi rémunéré ou entre dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle dans les six mois suivant la fin de la formation au SMA.

### Taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA

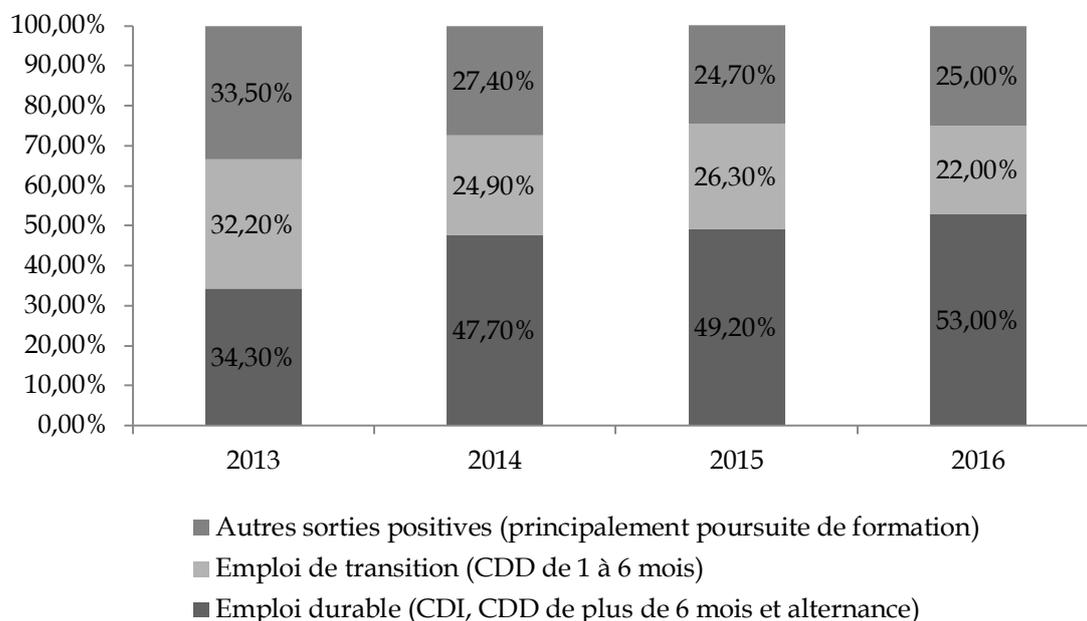
(en %)



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

Les résultats montrent une **tendance à l'augmentation de la qualité de l'insertion** révélée, dans la quasi-totalité des territoires, par la part croissante des emplois durables. Ainsi, la part des volontaires stagiaires bénéficiant d'un emploi durable dans les six mois suivant la fin de leur formation au SMA a augmenté de près de 20 points entre 2013 et 2016.

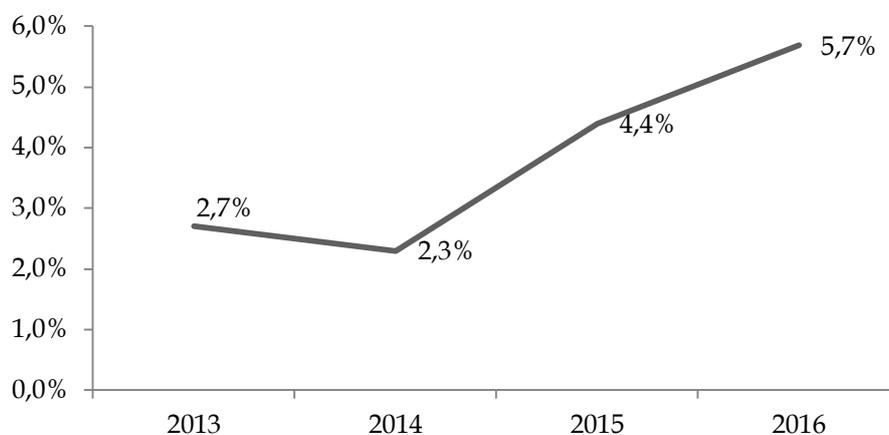
### Part des volontaires stagiaires insérés par type d'insertion



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

Ces dernières années, les besoins du ministère des Armées ont favorisé cette tendance. La part des volontaires stagiaires insérés au sein de ce dernier est ainsi passée de 2,7 % à 5,7 %.

### Part des volontaires stagiaires insérés dans un emploi au ministère des Armées



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Vos rapporteurs spéciaux ont également pu constater, lors de leurs auditions, que **le renforcement des emplois aidés a contribué à l'évolution positive du taux d'insertion. De tels constats restent toutefois difficiles à objectiver, puisque le SMA ne suit pas la répartition des insertions dans le secteur marchand et non marchand.**

Malgré ces résultats d'insertion satisfaisants, les différentes unités peuvent connaître des situations contrastées. Ainsi, les difficultés de recrutement apparues dans les Antilles ont nécessité des redéfinitions des cibles de bénéficiaires pour permettre à l'ensemble du SMA d'atteindre ses objectifs. Ces difficultés se sont confirmées en 2018 et militent pour une nouvelle répartition géographique des bénéficiaires du SMA (voir *infra*, 1 du I de la troisième partie).

Pour les régiments du Pacifique, vos rapporteurs spéciaux constatent en Nouvelle-Calédonie une nette baisse de la poursuite de formation au profit de l'emploi, liée pour partie à une capacité d'absorption insuffisante des structures de formation du territoire mais aussi aux actions de l'encadrement en direction des employeurs. Néanmoins, la part de l'emploi durable y apparaît plus faible que sur les autres territoires. Pour la Polynésie française, après une année 2016 montrant une situation inverse à celle de l'ensemble du SMA, avec une nette baisse des parts de l'emploi durable et de l'emploi de transition, compensée par une forte augmentation des sorties positives (bénéficiaire en emploi ou en poursuite de formation), la part de l'emploi durable remonte.

#### **4. Une offre de formation adaptée aux besoins locaux**

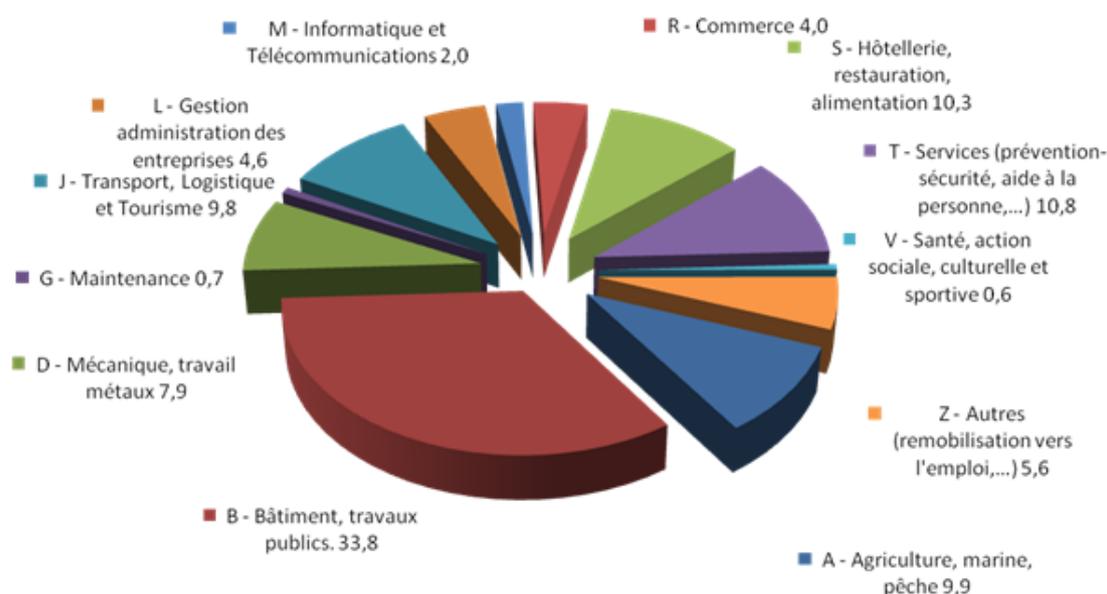
**Le SMA inscrit son action dans une démarche socio-économique fondée sur le développement et l'animation d'un réseau de partenaires institutionnels, privés et associatifs fortement sollicités.** Dans ce domaine d'action prioritaire, les cadres du SMA entretiennent de manière permanente des liens de travail sur le développement des filières et les compétences à acquérir, avec leurs partenaires respectifs (ceux qui ont les besoins en ressources humaines à savoir les entreprises), mais aussi d'influence (syndicats, fédérations, chambres consulaires) et de compétences (centres de formation, Pôle emploi, organismes paritaires collecteurs agréés, conseils régionaux, conseils économique, social et environnemental régionaux).

De surcroît, dans les DROM et depuis 2014, chaque chef de corps du SMA siège, parmi les représentants permanents de l'État, au sein du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) où il participe au diagnostic, à l'étude, au suivi et à l'évaluation des politiques nécessaires pour assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région.

Enfin, chaque formation du SMA anime annuellement et localement un Conseil de perfectionnement (CP), présidé par le préfet ou le haut-commissaire, en présence du représentant de la région (ayant compétence sur la formation professionnelle) et des acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi<sup>1</sup>. Chaque CP rend compte de la performance de la formation du SMA considérée, présente les perspectives d'évolution en particulier dans le domaine des filières professionnelles et formalise des propositions sous l'autorité du préfet ou du haut-commissaire qui sont ensuite portées à la validation du ministère des Outre-mer. Vos rapporteurs spéciaux ont ainsi pu assister à celui de Mayotte et constater la réelle volonté d'adaptation du SMA aux besoins et au tissu productif locaux, ainsi que la réelle implication des partenaires extérieurs concernés.

### Répartition des volontaires par domaines professionnels en 2016

(en %)



Source : direction générale des outre-mer

<sup>1</sup> Les conseils de perfectionnement sont composés des services de l'Etat des domaines de l'emploi (Pôle emploi), de l'orientation (incluant les missions locales), du social, de l'éducation académique, de la formation professionnelle, de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement, des affaires maritimes, des directions départementales, des conseils régionaux et départementaux ou gouvernement et assemblées de Provinces (NC et PF), du comité économique, social et environnemental, des chambres consulaires, des associations des maires, des organismes de formation professionnelle, des représentants locaux des OPCA, acteurs liés à la mobilité en métropole (LADOM). Les organisations syndicales professionnelles (MEDEF, CPME, MPI, TPE), les branches professionnelles (fédérations, unions...) et des organismes ou entreprises partenaires peuvent également y être invités.



## DEUXIÈME PARTIE UN FINANCEMENT EFFICACE ET UN COÛT MAÎTRISÉ

### I. UN FINANCEMENT AYANT CONNU UNE IMPORTANTE HAUSSE DANS LE CADRE DE « SMA 6000 »

#### **1. Un financement essentiellement issu des crédits de la mission « Outre-mer », complétés par la participation des collectivités territoriales et des fonds européens**

**Les crédits du SMA proviennent essentiellement des crédits budgétaires du programme 138 « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer ».**

S'y ajoutent des ressources issues des fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), provenant essentiellement des fonds européens. En 2017, les ressources hors crédits budgétaires représentaient ainsi près de 13 % du budget des différentes unités du SMA.

Le SMA bénéficie également d'un fonds de concours permettant la participation des départements et des collectivités d'outre-mer à son financement, ainsi que de deux attributions de produits, permettant de flécher le produit de cessions de biens mobiliers réformés et de prestations diverses effectuées dans le cadre de sa mission.

Le cofinancement des fonds européens vient en complément des fonds nationaux et en remboursement de montants effectivement dépensés par le SMA. Une part de la soutenabilité budgétaire du budget du SMA est liée au respect des obligations européennes, tout écart aux directives de la Commission européenne pouvant se traduire par des pénalités.

Enfin, les formations du SMA sont éligibles au versement de la taxe d'apprentissage<sup>1</sup>.

Les régiments du SMA de La Réunion, Martinique, Guadeloupe, Mayotte et Guyane bénéficient de subventions du Fonds social européen et de l'Initiative jeunes et de subventions des collectivités (à l'exception de la Guadeloupe). Ces subventions se traduisent soit par le financement d'équipements d'instruction au profit des volontaires stagiaires en formation, comme à la Réunion ou en Guyane (camion poids-lourd, nacelle élévatrice), soit par l'allocation de subventions de fonctionnement comme en Martinique.

Les régiments de Guyane, Guadeloupe et La Réunion ne sont plus éligibles au FEDER sur le programme opérationnel 2014-2020, tandis que les régiments de Martinique et Mayotte, qui ne l'étaient pas sur le précédent

---

<sup>1</sup> Premier alinéa de l'article L. 6241-10 du code du travail.

programme opérationnel, en sont désormais bénéficiaires. Les régiments de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ne sont pas éligibles au FSE et au FEDER.

Des fonds de concours sont alloués au régiment du SMA de Nouvelle-Calédonie par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des Province Nord et Province Sud, dans le cadre de conventions bilatérales conclues entre chacun des partenaires institutionnels et le régiment. Ces fonds de concours ont visé à apporter un soutien au financement de formations professionnelles, de parcours qualifiants et d'un programme d'investissement.

Le régiment du SMA de Polynésie française ne reçoit pas de fonds de concours du gouvernement de pays.

**Vos rapporteurs spéciaux relèvent que la diversité des financements dont bénéficie le SMA constitue une charge de gestion particulièrement bien appréhendée par les unités, la gestion de ces fonds étant en très grande partie déconcentrée<sup>1</sup>.**

## **2. Une augmentation importante des crédits dans le cadre du plan « SMA 6000 », principalement imputable aux dépenses de personnel, masquant une baisse des dépenses d'investissement**

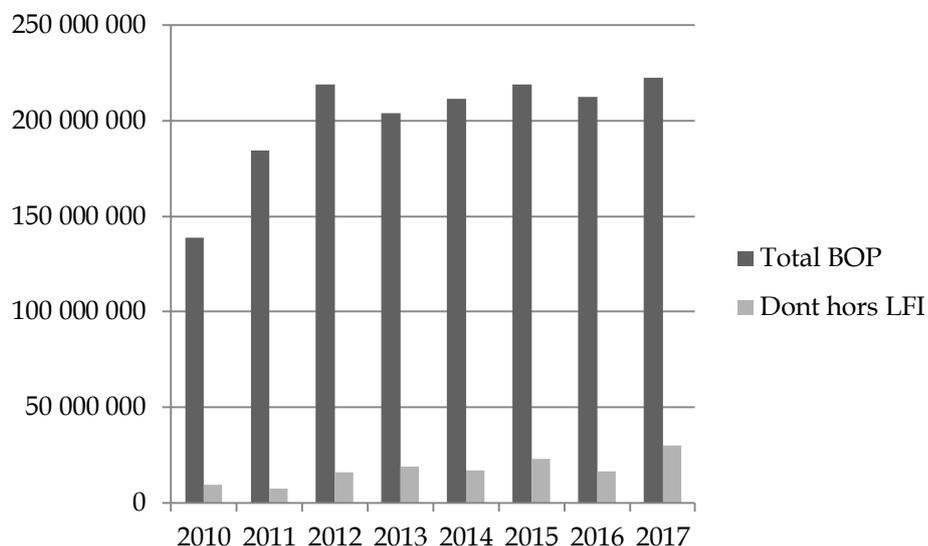
**Les crédits du SMA ont connu une augmentation de plus de 60 % depuis 2010, atteignant 222,42 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017. Cette hausse est à mettre en perspective avec le doublement des effectifs sur cette même période.**

---

<sup>1</sup> Ainsi, à Mayotte, les équipes de la direction administrative et financière disposent de procédures particulièrement efficaces (contrôle des pièces justificatives des différents fonds européens, etc.)

**Crédits annuels du budget opérationnel de programme « SMA »  
(LFI et ressources complémentaires)**

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

L'évolution est particulièrement contrastée en fonction des types de dépenses. Ainsi, depuis 2014, les dépenses de personnel, qui avaient connu une forte hausse concomitante à l'augmentation des effectifs, sont restées quasiment stables (+ 2 %), tandis que les dépenses d'investissement ont connu une baisse de 41 %.

### Crédits du budget opérationnel de programme « SMA »

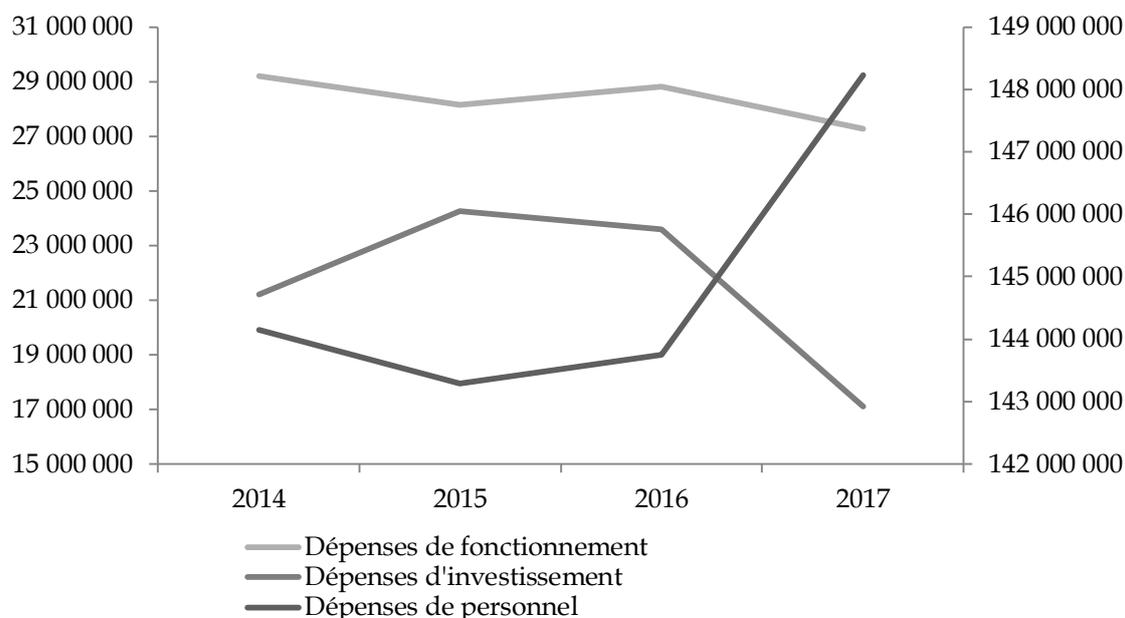
(en euros)

		2014		2015		2016		2017	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement						
<b>LFI</b>	<b>Titre 2 LFI</b>	144 150 298	144 150 298	141 127 756	141 127 756	143 745 748	143 745 748	148 227 736	148 227 736
	LFR	0	0	2 156 327	2 156 327	0	0	0	0
	<b>Total T2</b>	144 150 298	144 150 298	143 284 083	143 284 083	143 745 748	143 745 748	148 227 736	148 227 736
	<b>Titre 3</b>	29 584 420	29 200 315	27 924 000	28 144 000	28 552 000	28 806 231	27 305 066	27 261 642
	<b>Titre 5</b>	29 000 000	21 201 500	27 000 000	24 250 000	18 000 000	23 572 107	16 550 000	17 092 803
	<i>S/total HT2</i>	58 584 420	50 401 815	54 924 000	52 394 000	46 552 000	52 378 338	43 855 066	44 354 445
	Total BOP	202 734 718	194 552 113	196 051 756	193 521 756	190 297 748	196 124 086	192 082 802	192 582 181
<b>Ressources complémentaires</b>		14 840 372	16 902 007	12 057 200	23 087 313	31 355 195	16 493 319	33 172 016	29 838 570
<b>Total HT2</b>		73 424 792	67 303 822	66 981 200	75 481 313	77 907 195	68 871 657	77 027 082	74 193 015
<b>Total BOP</b>		217 575 090	211 454 120	210 265 283	218 765 396	221 652 943	212 617 405	225 254 818	222 420 751

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

### Dépenses de fonctionnement, d'investissement et de personnel du SMA

(en euros)



Note de lecture : le montant des dépenses de personnel est indiqué sur l'axe droit

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

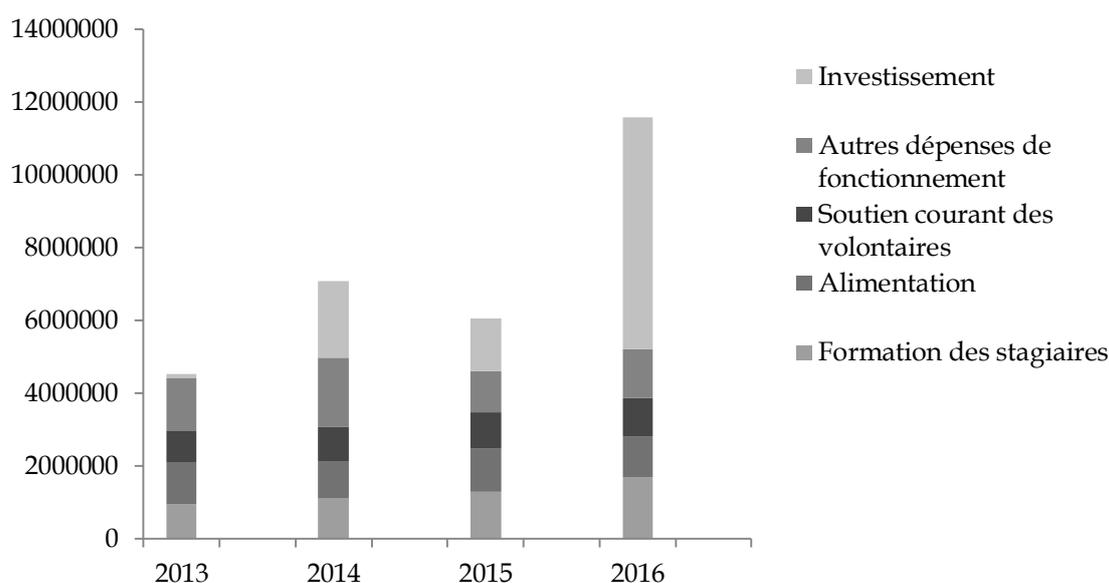
Ces évolutions mettent en évidence un réel risque d'effet d'éviction des dépenses de fonctionnement et d'investissement lié à l'augmentation des effectifs, potentiellement préjudiciable à la qualité des formations dispensées par les unités.

Un important besoin d'investissement subsiste en effet. Il concerne prioritairement la fonction hébergement (41 % des besoins, selon les données transmises par le ministère des outre-mer). En effet, les bâtiments dédiés aux stagiaires ou aux familles des cadres construits antérieurement à la montée en puissance n'ont bénéficié d'aucune maintenance lourde depuis 10 ans. Les conditions climatiques ultramarines ont fortement dégradé le bâti qui nécessite un effort de remise à niveau urgent. Également, l'éloignement et l'insécurité de certains sites imposent de construire des logements au profit des familles afin de les ramener sur les emprises des régiments.

L'évolution diverge toutefois en fonction des unités. Ainsi, si certains régiments ont connu une baisse importante de leurs dépenses d'investissement au cours du plan « SMA 6 000 », comme la Nouvelle-Calédonie (dont les dépenses d'investissement s'élevaient à 7,4 millions d'euros en 2013 et à 2 millions d'euros en 2016), le bataillon de Mayotte a bénéficié d'un important effort en la matière à partir de 2014, permettant, notamment, l'ouverture de nouveaux bâtiments contenant des plateaux pédagogiques particulièrement utiles à certaines filières.

#### Exécution des crédits par poste de dépenses du SMA de Mayotte

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

## II. UN COÛT PAR STAGIAIRE PROCHE DE 36 000 EUROS

Selon les estimations de vos rapporteurs spéciaux, **le coût moyen, en prenant en compte les volontaires stagiaires et les volontaires techniciens, d'une formation au SMA s'élève à 36 740 euros<sup>1</sup> en 2017**. Ce coût a subi, au cours des dernières années, une baisse importante, qui est en réalité davantage imputable à l'abaissement de la durée des formations. En neutralisant l'effet de la diminution de la durée de la formation, le coût reste stable<sup>2</sup>. Cette baisse est également à mettre en relation avec la baisse du taux d'encadrement (voir *infra*.)

---

<sup>1</sup> Chiffre obtenu en prenant en compte la répartition des volontaires stagiaires et des volontaires techniciens en 2017 pour une durée de formation moyenne d'un an et en considérant constant, en 2017, le coût annuel des volontaires.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Le service militaire adapté : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser*, rapport public annuel 2019.

### Détail du coût annuel des volontaires du SMA en 2016

(en euros)

	Volontaire stagiaire	Volontaire technicien
Rémunération pour le volontaire <sup>1</sup>	2 676	16 669
Cotisations sociales pour le volontaire	214	12 488
Dépenses d'encadrement <sup>2</sup>	16 424	16 424
Dépenses de formation	2 816	
Dépenses de soutien courant	2 029	2 029
Dépenses d'alimentation	1 360	1 360
Autres dépenses de fonctionnement	2 295	2 295
Dépenses d'investissement <sup>3</sup>	4 291	4 291
<b>Coût total annuel par volontaire</b>	<b>32 106</b>	<b>55 556</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

L'analyse comparative est rendue difficile par l'absence de dispositif parfaitement assimilable au SMA. La Cour des comptes relève toutefois que son coût annuel est proche du service militaire volontaire (SMV) et supérieur à celui des formations de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), aux emplois d'avenir ou à l'apprentissage<sup>4</sup>, ces deux derniers dispositifs s'adressant toutefois à des publics beaucoup plus larges. Le service militaire volontaire, quant à lui, atteint un taux d'insertion légèrement inférieur à celui du SMA (72 % en 2017<sup>5</sup>).

<sup>1</sup> Les volontaires ne perçoivent pas « d'indemnités » mais une rémunération appelée « solde » qui se décompose en une solde de base et des accessoires de solde.

<sup>2</sup> Les dépenses d'encadrement recouvrent la rémunération et les cotisations et prestations sociales versées aux « cadres » du SMA. La notion de « cadres » regroupe l'ensemble des catégories d'emplois du personnel civil et du personnel militaire officier, sous-officier et militaire du rang.

<sup>3</sup> Le coût des dépenses d'investissement comprend les coûts de construction des bâtiments nécessaires à l'accueil des volontaires dans le cadre de la montée en puissance du SMA. Ils sont donc à relativiser par rapport à d'autres dispositifs n'ayant plus à faire face à ce type de dépenses.

<sup>4</sup> Cour des comptes, Le service militaire adapté : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser, rapport public annuel 2019.

<sup>5</sup> Rapport annuel de performances de la mission « Défense ».

En tout état de cause, vos rapporteurs spéciaux tiennent à nuancer cette comparaison des coûts par plusieurs éléments, dont :

- l'existence de **charges majorées en outre-mer**, en matière de fonctionnement, de construction et de rémunération des effectifs encadrant, pouvant expliquer des surcoûts atteignant 50 % du montant des opérations ;

- **l'implication du SMA dans la lutte contre les addictions et l'illettrisme** ;

- les **différences d'organisation entre les dispositifs comparés** (ainsi, le SMV sous-traite le volet formation professionnelle contrairement au SMA).

**Le coût du SMA est également à comparer au « coût social évité ».** Ce dernier regroupe ainsi les aides en faveur des jeunes (aides sociales comme l'ALS-APL, la CMU, le RSA...), les aides à l'emploi (emplois d'avenir, contrats en alternance...) et les domaines dans lesquels le SMA permet de réduire les externalités négatives (lutte contre l'illettrisme, contre les addictions ou encore contre la délinquance). Ainsi, pour un bénéficiaire du SMA, le coût social net est très important la première année (en raison du coût du dispositif), et correspond donc à un investissement, mais se réduit très fortement pour devenir un gain à partir de la cinquième année. Pour un jeune non bénéficiaire du SMA, mais présentant le même profil, le coût social est moins important les premières années mais devient supérieur à partir de la quatrième. Au total, **selon une évaluation demandée en 2014 par le ministère des outre-mer, le fait d'investir fortement dans une année de SMA pour un jeune génère en fait une économie dès la cinquième année, chiffrée à 26,5 millions d'euros pour une cohorte de 6 000 bénéficiaires<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> *Évaluation de l'insertion des stagiaires de la formation professionnelle (SMA 6000), 22 juin 2015, Pollen Conseil.*

---

## TROISIÈME PARTIE DES DÉFIS RESTANT À RELEVER

### I. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE QUANT À L'ADAPTATION DES UNITÉS AUX ÉVOLUTIONS DES TERRITOIRES ET À LA BAISSÉ PRÉOCCUPANTE DES TAUX D'ENCADREMENT

#### **1. Redéployer les effectifs de volontaires du SMA en fonction des évolutions sociales et démographiques propres à chaque territoire**

L'atteinte de l'objectif « SMA 6 000 » a entraîné un doublement des effectifs de volontaires stagiaires.

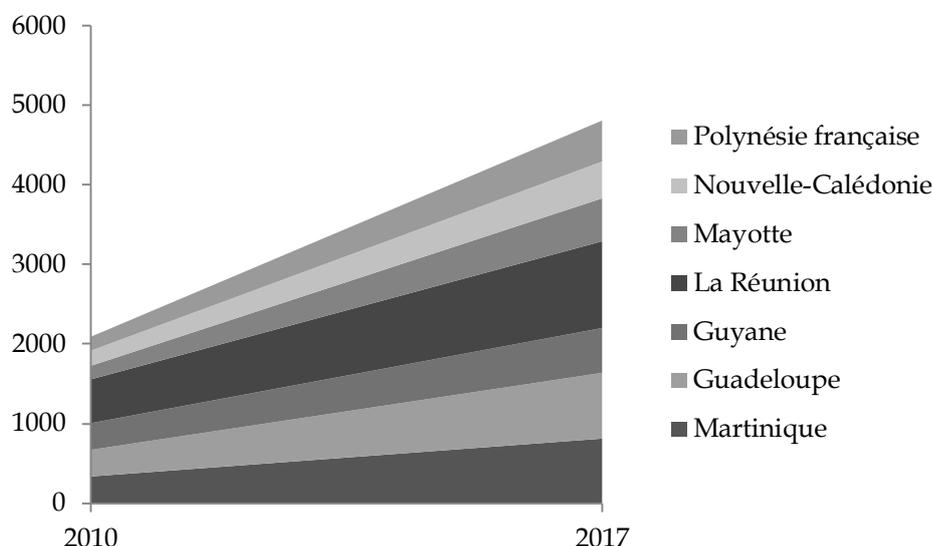
Cette augmentation s'est faite de manière relativement homogène selon les territoires, à l'exception de la Polynésie française et de Mayotte (dont les effectifs de volontaires stagiaires ont augmenté de respectivement 218 % et 194 %), qui se distinguaient par le nombre anormalement faible de leurs volontaires<sup>1</sup>. La montée en puissance des SMA « historiques » (Antilles et Nouvelle-Calédonie) s'est ainsi faite dans des proportions identiques (entre +142 et +147 %), tandis que celle de La Réunion et de Mayotte a été sensiblement plus faible.

---

<sup>1</sup> Ceci peut s'expliquer par la création tardive de ces deux unités, ainsi que, s'agissant de Mayotte, de son statut particulier (il s'agit d'un bataillon et non d'un régiment).

### Évolution de la répartition géographique des volontaires stagiaires du SMA

Territoire	2010	2017	Variation
Martinique	335	811	142,09%
Guadeloupe	335	827	146,87%
Guyane	335	563	68,06%
La Réunion	550	1090	98,18%
Mayotte	170	540	217,65%
Nouvelle-Calédonie	190	462	143,16%
Polynésie française	175	516	194,86%
<b>Total</b>	<b>2263</b>	<b>4810</b>	<b>112,55%</b>



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'augmentation des effectifs permise par « SMA 6 000 » n'a pas suffisamment pris en compte les évolutions socio-démographiques propres à chaque territoire. Le maintien d'un ratio de sélection au-dessus de la barre des 2 candidatures par place masque des évolutions contrastées selon les territoires.

### Taux de sélection du SMA (général)

SMA	Candidatures	Plan d'incorporation	Ratio de sélection
2010	5 701	2 570	2,2
2011	5 723	3 178	1,8
2012	7 782	3 929	2,0
2013	11 172	4 371	2,6
2014	9 523	4 561	2,1
2015	10 072	4 739	2,1
2016	9 653	4 642	2,1

Source : réponses aux questionnaires de la commission des finances du Sénat

Ainsi, le SMA connaît des difficultés de recrutement dans les Antilles, en raison de l'épuisement des « viviers ». Les taux de sélection y apparaissent proches du plancher, respectivement à 1,3 et 1,2 candidature par place en Guadeloupe et en Martinique. Dans les Antilles, la concurrence avec des dispositifs visant la même fin, bien que totalement distincts dans leurs modalités, comme la Garantie jeunes<sup>1</sup> est également problématique. Dans les Antilles, les classes des centres de formation des apprentis sont parfois loin d'être complètes.

Réciproquement, certains territoires, comme Mayotte, la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française connaissent une forte demande, se traduisant par des taux de sélectivité plus élevés.

**Par ailleurs, la candidature n'étant pas ouverte aux jeunes étrangers établis sur le territoire national, ces derniers ne peuvent donc pas candidater. Si cette possibilité était ouverte, le ratio serait encore plus élevé en Guyane et à Mayotte, notamment.** Votre rapporteur spécial Georges Patient souhaite, à cet égard, que la mise en place d'une filière ouverte aux étrangers dans ces deux territoires soit mise à l'étude, même si les difficultés en la matière, liées au statut militaire des volontaires, sont importantes. Le dispositif des cadets citoyens, devant être mis en œuvre d'ici à 2025 sur ces deux territoires au bénéfice des jeunes étrangers en cours de naturalisation constituera une avancée notable (cf. *infra*, 1 du II).

Selon les informations transmises en audition, en Martinique, 20 % d'une classe d'âge éligible au SMA bénéficie du dispositif, contre seulement 8 % à La Réunion.

<sup>1</sup> La Garantie jeunes s'adresse aux jeunes de 16 à moins de 26 ans, en situation de précarité qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude. Pour favoriser leur insertion dans l'emploi, ils sont accompagnés de manière intensive et collective et bénéficient de mises en situation professionnelle. Cet accompagnement est assorti d'une aide financière pour faciliter leurs démarches d'accès à l'emploi.

**Taux de sélection du SMA en 2016**

<b>Martinique</b>	1,2
<b>Guyane</b>	1,8
<b>Mayotte</b>	3
<b>Guadeloupe</b>	1,3
<b>La Réunion</b>	1,8
<b>Polynésie française</b>	3,2
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	3,8

*Source : réponses aux questionnaires de la commission des finances du Sénat*

Au total, vos rapporteurs spéciaux plaident donc pour qu'une redéfinition stratégique de l'ampleur des promotions du SMA en fonction de l'évolution sociale et démographique de chaque territoire soit effectuée. Cette redéfinition pourrait utilement prévoir un redéploiement des effectifs de volontaires des zones « excédentaires » (par exemple, les départements des Antilles) vers des zones « déficitaires » (comme la Nouvelle-Calédonie, La Réunion ou Mayotte).

**Recommandation n°1 : afin d'assurer une meilleure adéquation de la taille des unités aux réalités sociales et démographiques propres à chaque territoire d'outre-mer, réévaluer la taille des cohortes de volontaires recrutés dans chacune des unités du SMA.**

## **2. Un taux d'encadrement ayant atteint un niveau critique**

Début 2017, 1 105 ETPT étaient dédiés à l'encadrement du SMA. Cet effectif est réparti en 169 officiers, 489 sous-officiers, 191 engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT), 186 engagés volontaires du SMA (EVSMA) et 70 personnels civils.

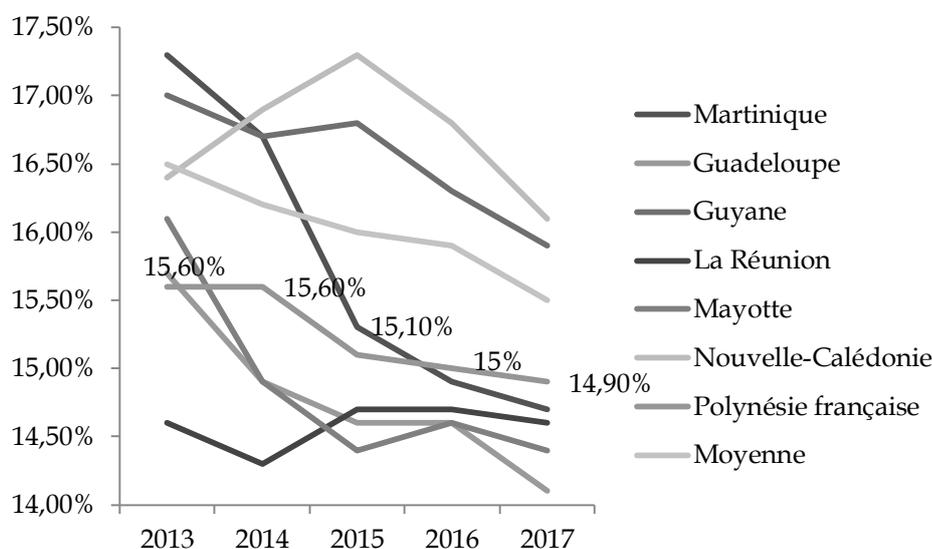
**Les cadres militaires du SMA proviennent du ministère des Armées.** Ils sont affectés pour emploi au profit du ministère des Outre-mer, pour une durée de 2 à 3 ans. Affectés au SMA, les cadres doivent faire face à un nouvel environnement professionnel, culturel, social et économique. Conscient de la nécessaire adaptation des cadres et de la prise de conscience qu'ils ne formeront plus des combattants mais des jeunes volontaires ultramarins en difficulté, le SMA s'investit sur leur formation. Outre le stage d'acculturation mis en place par l'école militaire de spécialisation de l'outre-mer et de l'étranger (EMSOME), les cadres suivent une formation de mise en condition opérationnelle (MCO) organisée par l'état-major du COMSMA.

Le SMA recrute également des formateurs professionnels : les engagés volontaires du SMA (EVSMA) issus, pour la plupart, du monde civil ou bien sélectionnés parmi les volontaires techniciens les plus qualifiés. Ils sont recrutés au regard de leurs qualifications et de leur expérience en adéquation avec les offres de formations professionnelles proposées aux jeunes volontaires. Avant de rejoindre le régiment/bataillon pour lequel ils ont été recrutés, ils suivent une formation de six mois<sup>1</sup>.

Lors de leur déplacement à Mayotte, vos rapporteurs spéciaux ont pu apprécier la haute qualification et le niveau élevé de motivation de ces cadres.

La mise en œuvre de « SMA 6000 » a toutefois entraîné une importante mise sous tension des effectifs encadrants. Le taux d'encadrement<sup>2</sup>, qui s'élevait à 25 % en 2010 a connu une baisse de 10 points sur la période 2010-2017. Ces quatre dernières années, cette baisse a concerné l'ensemble des unités, à l'exception de La Réunion, dont le taux d'encadrement est resté stable.

Taux d'encadrement du SMA depuis 2013



Source : réponses aux questionnaires

<sup>1</sup> Trois mois sont dédiés à la formation militaire au sein du centre de formation initiale militaire (CFIM) de Fréjus. Les trois mois suivants sont consacrés à la préparation de l'EVSMA à tenir son futur emploi de formateur professionnel. Il suit une formation pédagogique, assurée par un organisme de formation extérieur, au sein du détachement du SMA de Périgueux.

<sup>2</sup> Mode de calcul :  $[(\text{effectif encadrement}) / (\text{effectif encadrement} + \text{bénéficiaires})] \times 100$ .

De l'avis général, les taux d'encadrement ont aujourd'hui atteint un niveau plancher, susceptible de mettre en péril les résultats du SMA et la sécurité de ses activités. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'une hausse du nombre de personnels encadrants constitue un impératif absolu. Cette hausse devra s'effectuer en conformité avec la nouvelle définition de la taille des unités précédemment préconisée par vos rapporteurs spéciaux.

**Recommandation n°2 : afin de consolider ses résultats et garantir la sécurité de ses activités, augmenter les taux d'encadrement des unités du SMA, en prenant en compte la nouvelle définition de la taille des promotions.**

## II. APRÈS L'ATTEINTE DE « SMA 6000 », LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LE DISPOSITIF

### 1. Un plan « SMA 2025 » centré sur l'« employabilité durable » bienvenu, mais supposant un allongement des formations et un meilleur suivi des bénéficiaires

L'objectif SMA 6000 atteint, un nouvel horizon a été défini par la ministre des Outre-mer en février 2018, dénommé « SMA 2025 », lequel «  *vise à investir pour une **employabilité durable** au service des jeunes et des entreprises des outre-mer. En effet, le modèle actuel du SMA nécessite d'être aménagé et renforcé, parce que **l'employabilité n'est plus un état mais est devenu un processus permanent**<sup>1</sup>, mais aussi parce que les dynamiques de mise en partage de compétences et la révolution numérique l'appellent »<sup>2</sup>.*

Pour atteindre cet objectif, le ministère des outre-mer indique prévoir :

- **un investissement**<sup>3</sup> **au profit de chaque volontaire du SMA**, pour l'insérer durablement dans l'emploi et lui ouvrir des perspectives professionnelles ;

- **une inclusion numérique**<sup>4</sup> **par la formation et l'éducation aux services et outils digitaux**, en partenariat avec les associations et les collectivités locales ;

---

<sup>1</sup> L'employabilité englobe les capacités à obtenir un premier emploi à la sortie du système éducatif ou dispositif d'insertion (employabilité initiale), à conserver un emploi au sein d'une organisation (employabilité interne) et à trouver un autre emploi (employabilité externe, Hillage et al., 1999).

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux.

<sup>3</sup> Le grand plan d'investissement 2018-2022, Premier ministre, septembre 2017.

<sup>4</sup> Plan pour l'inclusion numérique, Président de la République, juillet 2017.

- **une affirmation d'une spécificité de l'action dans les outre-mer**, soulignée plus spécifiquement dans le domaine de l'insertion, par le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport sur « le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins »<sup>1</sup>.

**« SMA 2025 » consiste pour l'heure en dix projets, dont la mise en œuvre dépendra fortement de la volonté politique du gouvernement et du financement du SMA.**

### Les 10 projets de « SMA 2025 »

« SMA 2025 » vise la mise en œuvre des 10 projets suivants :

- développer le rôle de « sas » de préparation à l'alternance<sup>2</sup> du SMA et favoriser l'intégration directement en deuxième année des jeunes ayant acquis le niveau de compétences nécessaire ;
- renforcer l'accompagnement médico-social et psychologique individualisé des jeunes du SMA afin de lever les freins à leur insertion socioprofessionnelle ;
- lancer le programme « SMA inter Outre-mer »<sup>3</sup> visant à développer la mobilité inter-outre-mer des volontaires ;
- expérimenter un dispositif de « cadets citoyens » à Mayotte et en Guyane au profit d'un public mineur français ou étrangers en cours d'acquisition de la nationalité française ;
- valoriser l'impact social et économique du SMA en mesurant le devenir des jeunes jusqu'à deux ans après leur sortie ;
- inscrire le SMA dans une dynamique de formation qualifiante (certification et titre professionnels) susceptible d'améliorer durablement l'accès des jeunes à l'emploi ;
- inclure le SMA dans la révolution numérique en cours : métiers, pédagogie, environnement ;
- faire acquérir le réflexe « Plate-forme SMA » dans les territoires afin de renforcer la coordination et la collaboration des acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi ;
- renforcer l'employabilité durable des jeunes en inscrivant la formation au SMA dans une approche par compétences (APC) ;
- accroître les capacités d'accueil et de formation du RSMA de Nouvelle-Calédonie pour 80 jeunes supplémentaires.

*Source : réponse au questionnaire de la commission des finances du Sénat*

La volonté de favoriser l'employabilité durable des volontaires plutôt que celle à court-terme constitue une évolution particulièrement bienvenue, et conforme à l'objectif du SMA et de la politique de l'État en

<sup>1</sup> Avis du Conseil économique, social et environnemental, février 2015.

<sup>2</sup> 2<sup>e</sup> axe : Édifier une société de compétence, Le grand plan d'investissement 2018-2022, Premier ministre, septembre 2017.

<sup>3</sup> Annoncé comme le « ERASMUS SMA ». L'appellation ERASMUS est propriété de la Commission européenne et ne peut donc être reprise.

outre-mer, visant à favoriser le développement endogène de ces territoires. Vos rapporteurs spéciaux tiennent toutefois à signaler plusieurs points de vigilance.

**Tout d'abord, le caractère coûteux et encore imprécis des projets présentés par le ministère des outre-mer laisse craindre un retard de mise en œuvre, comme ce fut le cas pour « SMA 6 000 », faute de financement suffisant.**

En outre, **la volonté de privilégier une employabilité durable apparait difficilement compatible avec la réduction de la durée des formations.** En 2009, le SMA disposait de 3 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) volontaires pour 3 000 bénéficiaires. Il ne dispose aujourd'hui plus que de 4 400 ETPT pour 6 000 bénéficiaires. Pour résoudre cette équation le SMA a dû profondément modifier son ingénierie de formation et créer des parcours de formation de 6, 8, 10 et 12 mois.

Cette adaptation des parcours a donné lieu à deux types de contrat pour les volontaires stagiaires (VS) :

- les contrats « volontaire service long » (VSL), avec des durées de formation initialement de 8, 10 et 12 mois, puis uniquement de 10 et 12 mois ;
- les contrats « volontaire service court » (VSC) avec des durées de 6 ou 8 mois.

**Les différents entretiens menés par vos rapporteurs spéciaux ont toutefois permis de démontrer une préférence des encadrants et des volontaires pour les formations longues.** Les taux d'insertion, s'ils ne sont pas consolidés par type de formation, semblent également meilleurs s'agissant des formations longues. De même, la logique d'employabilité à long-terme suppose des réflexes et des « savoirs-être » qui nécessitent du temps pour être acquis, parallèlement aux compétences purement techniques et professionnelles.

La volonté de promouvoir l'employabilité durable des stagiaires doit également s'accompagner d'un meilleur suivi de leur insertion. Ce dernier n'est aujourd'hui effectué que dans les six mois suivant leur sortie du dispositif, et ne distingue qu'en fonction de l'obtention d'un contrat court ou long. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il est nécessaire de mettre en œuvre un suivi plus précis (type de débouchés<sup>1</sup>, en distinguant par exemple le secteur marchand et non marchand) et surtout sur une plus longue durée des volontaires.

---

<sup>1</sup> Les statistiques faites par le SMA ne prennent en compte que la part de l'insertion au ministère des Armées.

**Recommandation n°3 : afin de garantir l'« employabilité durable » des stagiaires du SMA, revenir sur le raccourcissement des formations.**

**Recommandation n°4 : dans le cadre de « SMA 2025 », renforcer prioritairement le suivi des volontaires du SMA au-delà des 6 mois, et le différencier par type de formation et de débouché dans les secteurs marchand et non-marchand, afin de veiller à l'amélioration réelle de l'employabilité des stagiaires sur le long-terme.**

## **2. Un SMA distinct du futur service national universel, mais devant mettre en œuvre le maximum de synergie possible entre les deux dispositifs**

**Des différences importantes caractérisent le futur service national universel (SNU) du SMA, tant dans son objet que dans ses modalités, même si des synergies pourront utilement être trouvées.**

Selon le gouvernement, les trois principaux objectifs assignés au nouveau service national universel (SNU) sont « *la cohésion sociale et nationale, la prise de conscience des enjeux de la défense et de la sécurité nationale et l'affirmation des valeurs de solidarité* »<sup>1</sup>.

Le SNU serait articulé en deux phases majeures : la phase I, obligatoire, après la classe de troisième, entre 15 et 18 ans, comprendrait un temps de cohésion (15 jours en hébergement, centrés sur les valeurs, les savoir-faire et savoir-être) et un temps de projet collectif (15 jours). La phase II, se tenant dès la première phase achevée, est celle de l'engagement, de nature militaire ou civile, volontaire, pour une durée de trois à six mois, avant 25 ans.

Le SMA est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle, pour les jeunes éloignés de l'emploi. Compte tenu de sa mission, de son faible taux d'encadrement et du tout juste dimensionnement de ses infrastructures, en matière d'hébergement, notamment (cf. *supra*) **le SMA estime, à juste titre, qu'il ne sera pas en mesure de remplir un rôle spécifique dans la phase I.**

---

<sup>1</sup> Compte rendu du Conseil des ministres du 27 juin 2018, *Les grands principes du service national universel*.

En revanche, **ses modes d'action correspondent parfaitement aux objectifs et conditions définis par la phase 2 du SNU**. Par nature, le SMA répond de façon concrète aux trois critères essentiels à la construction du parcours citoyen :

- **il permet un brassage territorial**. Le SMA est un dispositif dont les régiments sont répartis sur sept départements et territoires d'outre-mer. Par sa disposition géographique, il permet d'envisager une mobilité pour les jeunes qui souhaiteraient s'engager pour un service universel facultatif de trois à six mois.

- **grâce à l'unicité de lieux**, le SMA offre à ses jeunes volontaires un cadre permanent de vie en collectivité, au cœur même du régiment. La vie en internat y est systématique pour l'ensemble des volontaires. La volonté affirmée de créer un « *brassage social* » au sein d'une même entité est un défi auquel répond le SMA.

- **il permet également un brassage social**, puisqu'il s'adresse à des jeunes en difficulté. Dans le cadre du SNU, l'accueil au SMA de jeunes volontaires pour effectuer un service national universel pourrait permettre le brassage social constitutif du SNU.

Dans ce cadre, les actions potentielles du SMA pourraient être, en phase 1, de :

- **contribuer à faire découvrir le SMA afin de préparer l'engagement volontaire**. Cette action pourrait intervenir lors du « temps de projet collectif ».

- **participer au recrutement de l'encadrement du SNU en proposant aux volontaires techniciens du SMA, chargés de l'encadrement des volontaires stagiaires du SMA durant plusieurs années, de devenir encadrants du SNU (phase 1) sous statut de réserviste, voire de contractuel civil**.

En phase 2, il pourrait permettre de :

- **contribuer à identifier les personnalités remarquées pour leur engagement et leur caractère, ou leurs talents**. Par le volume de volontaires engagés au sein des unités, le SMA détient la capacité de détection des encadrants potentiels ;

- **intégrer des jeunes étudiants engagés dans des cursus d'études supérieures en faisant un effort sur le brassage social ;**

- **favoriser le brassage social en renforçant la mobilité entre l'hexagone et les outre-mer, ainsi qu'entre les outre-mer**.

Au total, si vos rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler la spécificité du SMA par rapport au SNU, qui doit en rester distinct, d'importantes synergies doivent pouvoir être mises en œuvre, principalement au cours de la phase 2.

**Proposition n° 5 : parallèlement à la montée en puissance du service national universel, conforter la singularité et l'indépendance du SMA, dispositif d'insertion professionnelle, tout en mettant en œuvre une importante coordination et des actions conjointes entre les deux.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 février 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur le service militaire adapté.

**M. Vincent Éblé, président.** - Nous en venons à la présentation par Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Outre-mer », des résultats du contrôle qu'ils ont réalisé sur le service militaire adapté.

**M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial.** - Avec mon collègue Georges Patient, nous avons décidé de nous pencher sur un des principaux dispositifs financés par la mission « Outre-mer », le service militaire adapté ou SMA. Nous avons choisi de nous déplacer à Mayotte car ce territoire connaît la situation la plus difficile, notamment en termes de chômage des jeunes. C'est le territoire où la problématique de l'insertion socioprofessionnelle est la plus complexe. Le SMA est un outil militaire créé en 1961, placé sous la direction du ministère des outre-mer. Il a pour mission principale de faciliter l'insertion dans la vie active des jeunes adultes ultramarins volontaires en situation de marginalisation. À cet effet, il propose, sous statut de volontaire dans les armées et dans un cadre militaire, un parcours socioprofessionnel destiné à renforcer leur employabilité. La formation, d'une durée moyenne d'un an, s'articule autour d'une remise à niveau dans les savoirs de base, d'une éducation citoyenne, d'une formation aux premiers secours et d'une préformation professionnelle, avec un parcours sanctionné par un diplôme et, enfin, le passage du permis de conduire. C'est un dispositif original et efficace.

Le dispositif apparaît comme particulièrement performant, puisque le taux d'insertion (stagiaires en emploi ou en poursuite de formation) des volontaires stagiaires atteint des niveaux très satisfaisants, entre 74 et 77 % sur les sept dernières années, eu égard aux caractéristiques socio-économiques des outre-mer et des jeunes sélectionnés, sur lesquelles reviendra plus précisément Georges Patient. Certains territoires, comme Mayotte, dépassent même les 90 % d'insertion réussie. Les résultats montrent en outre une tendance à l'augmentation de la qualité de l'insertion révélée, dans la quasi-totalité des territoires, par la part croissante des emplois durables. Ainsi, la part des volontaires stagiaires bénéficiant d'un emploi durable (CDI ou CDD long) dans les six mois suivant la fin de leur formation au SMA a augmenté de près de 20 points entre 2013 et 2016, passant de 34 à 53 %.

L'efficacité du dispositif repose en partie sur sa grande capacité à s'adapter aux besoins locaux. Les cadres du SMA entretiennent de manière permanente des liens de travail sur le développement des filières et les

compétences à acquérir, avec les employeurs locaux. Lors de notre déplacement à Mayotte, nous avons ainsi pu assister au Conseil de perfectionnement (CP), qui se tient annuellement au sein de chaque SMA, et permet d'adapter les différentes formations aux débouchés, et en constater l'efficacité.

Ce dispositif revêt aujourd'hui une importance particulière, car il a connu une importante montée en puissance ces dernières années, sous le nom de « SMA 6000 ». En 2009, alors que le département de la Guadeloupe traversait une crise sociale, le gouvernement a décidé de doubler les effectifs accueillis par le SMA, qui sont donc passés de 3 000 en 2010 à 6 000 en 2017.

Dans ce contexte, les crédits du SMA ont connu une augmentation de plus de 60 % depuis 2010, atteignant 222,42 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017. Le coût moyen d'une formation au SMA s'élève à 36 740 euros en 2017. Ce coût a subi, au cours des dernières années, une baisse importante, qui est en réalité davantage imputable à l'abaissement de la durée des formations concomitante à « SMA 6000 », qui a permis d'en diminuer le coût unitaire. En neutralisant l'effet de la diminution de la durée de la formation, son coût reste stable. La Cour des comptes, qui a adressé cette année, dans son rapport public annuel, un satisfecit au dispositif, relève que le coût annuel est proche du service militaire volontaire (SMV) et supérieur à celui de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), aux emplois d'avenir ou à l'apprentissage. Cette comparaison nous semble toutefois devoir être nuancée notamment par l'existence de charges majorées en outre-mer, en matière de fonctionnement, de construction et de rémunération des effectifs d'encadrement, pouvant expliquer des surcoûts atteignant 50 % du montant des opérations et par l'implication du SMA dans la lutte contre les addictions et l'illettrisme.

Au total, notre rapport décrit un dispositif dont l'efficacité est établie et reconnue par l'ensemble des acteurs sur le terrain. D'importants défis restent toutefois à relever pour l'avenir.

Le principal enjeu porte sur le redéploiement des effectifs de volontaires du SMA en fonction des évolutions sociales et démographiques propres à chaque territoire. Jusque-là, la montée en puissance du SMA s'est faite de manière relativement homogène selon les territoires, en proportion des effectifs historiques. Nous estimons, à ce titre, que « SMA 6 000 » n'a pas suffisamment pris en compte les évolutions propres à chaque territoire. Le SMA connaît ainsi des difficultés de recrutement dans les Antilles, en raison de l'épuisement des « viviers » de jeunes éligibles. Les taux de sélection y apparaissent ainsi proches du plancher, respectivement à 1,3 et 1,2 candidature par place en Guadeloupe et en Martinique. Dans les Antilles, la concurrence avec des dispositifs visant la même fin, bien que totalement distincts dans leurs modalités, comme la Garantie jeunes est également problématique et les classes des centres de formation des apprentis sont parfois loin d'être complètes.

Réciproquement, certains territoires, comme Mayotte, la Nouvelle Calédonie ou la Polynésie française connaissent une forte demande, se traduisant par des taux de sélectivité plus élevés.

Nous plaillons donc pour qu'une redéfinition stratégique de l'ampleur des promotions du SMA en fonction de l'évolution sociale et démographique de chaque territoire soit effectuée. Cette redéfinition pourrait utilement prévoir un redéploiement des effectifs de volontaires des zones « excédentaires » (par exemple, les départements des Antilles) vers des zones « déficitaires » (comme la Nouvelle-Calédonie, La Réunion ou Mayotte).

Nous proposons également des ajustements plus ciblés, visant à renforcer l'employabilité à long terme des jeunes volontaires du SMA. L'objectif « SMA 6000 » atteint, un nouvel horizon a été défini par la ministre des Outre-mer en février 2018, dénommé « SMA 2025 », lequel « vise à investir pour une employabilité durable au service des jeunes et des entreprises des outre-mer ». Dans ce cadre, nous proposons de revenir sur le raccourcissement des formations du SMA (les formations les plus longues étant celles connaissant le meilleur taux d'insertion) et de renforcer prioritairement le suivi des volontaires du SMA au-delà des 6 mois, et de différencier par type de formation et de débouché, afin de veiller à l'amélioration réelle de l'employabilité des stagiaires sur le long terme.

**M. Georges Patient, rapporteur spécial.** - Je m'associe pleinement aux observations de mon collègue Nuihau Laurey ; le SMA constitue indéniablement un dispositif pertinent, efficace et particulièrement utile au développement des outre-mer, même si des évolutions devront y être apportées dans les années avenir, s'agissant, notamment, du redimensionnement des unités au regard des besoins de chaque territoire d'outre-mer.

Le service militaire adapté inscrit son action dans un contexte particulier, marqué par un ensemble de difficultés socio-économiques qu'il me semble important de rappeler. Les outre-mer connaissent une situation économique et sociale très défavorable par rapport à la métropole. Cette situation est particulièrement sensible s'agissant des jeunes. Le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi supérieur à 50 % dans les départements d'outre-mer et atteignait près de 58 % en Guadeloupe contre 23,7 % en métropole en 2016. Réciproquement, le taux d'emploi des 15-24 ans était en moyenne deux fois inférieur en outre-mer à celui de la métropole (28,4 %). Le niveau d'éducation constitue par ailleurs un problème endémique. En 2014, le taux d'illettrisme s'élevait à 19,2 % en moyenne dans les départements d'outre-mer, contre 3,5 % pour l'Hexagone.

Le SMA se distingue par son mode de recrutement « par le bas », qui vise à sélectionner les profils les plus éloignés de l'emploi. Le respect de ce principe se matérialise principalement par la forte proportion de non

diplômés (personnes qui n'ont pas le brevet des collèges), qui représentent près d'un tiers des promotions, et des personnes en situation d'illettrisme, qui représentaient en 2016 37,8% des volontaires stagiaires accueillis.

Les bons chiffres de l'insertion qui vous ont été présentés par mon collègue Nuihau Laurey doivent être rapprochés de ce contexte particulièrement difficile. Il est clair qu'eu égard à l'environnement socio-économique dans lequel il intervient, le SMA est efficace et indispensable.

Comme l'a indiqué Nuihau Laurey, la comparaison avec les dispositifs similaires (service militaire volontaire, apprentissage, Epide) est rendue particulièrement complexe par la spécificité du SMA, qui accueille un public particulièrement éloigné de l'emploi et qui doit faire face à des charges majorées en raison des spécificités des outre-mer. Le coût du SMA doit être comparé au « coût social évité », c'est-à-dire le coût de la non-intervention. Ce dernier regroupe ainsi les aides en faveur des jeunes (aides sociales comme l'ALS-APL, la CMU, le RSA...), les aides à l'emploi (emplois d'avenir, contrats en alternance...) et les domaines dans lesquels le SMA permet de réduire les externalités négatives (lutte contre l'illettrisme, contre les addictions ou encore contre la délinquance). Au total, selon une évaluation demandée en 2014 par le ministère des outre-mer et réalisée par un cabinet de conseil, le fait d'investir fortement dans une année de SMA pour un jeune génère en fait une économie dès la cinquième année, chiffrée à 26,5 millions d'euros pour une cohorte de 6 000 bénéficiaires. Le SMA constitue donc incontestablement un « investissement » judicieux pour les pouvoirs publics.

Le SMA a connu une importante augmentation de ses financements depuis 2010, dans le cadre de « SMA 6 000 », de 60 %. L'évolution est toutefois contrastée en fonction des types de dépenses. Ainsi, depuis 2014, les dépenses de personnel sont restées quasiment stables (+ 2 %), tandis que les dépenses d'investissement ont connu une baisse de 41 %. Ces évolutions mettent en évidence un réel risque d'effet d'éviction des dépenses de fonctionnement et d'investissement lié à l'augmentation des effectifs, potentiellement préjudiciable à la qualité des formations dispensées par les unités. Un important besoin d'investissement subsiste en effet, qui concerne prioritairement la fonction hébergement. Un effort en la matière apparaît indispensable dans les prochaines années.

En plus d'une baisse de la part des dépenses d'investissement dans le budget du SMA, la mise en œuvre de « SMA 6000 » a entraîné une importante mise sous tension des effectifs encadrants, qui rassemblent des cadres militaires provenant du ministère des Armées et des formateurs issus pour la plupart du monde civil. Le taux d'encadrement, qui s'élevait à 25 % en 2010, a connu une baisse de 10 points sur la période 2010-2017, et ne s'élevait plus qu'à 14,9 % en 2017. Ces quatre dernières années, cette baisse a concerné l'ensemble des unités, à l'exception de La Réunion, dont le taux d'encadrement est resté stable. De l'avis général, les taux d'encadrement du

---

SMA ont aujourd'hui atteint un niveau plancher, susceptible de mettre en péril ses résultats et la sécurité de ses activités. Nous pensons qu'une hausse du nombre de personnels encadrants constitue un impératif absolu.

Enfin, il nous paraissait important d'évoquer la nature des relations qui pourront exister entre le SMA et le futur service national universel (SNU). Des différences importantes distinguent le futur SNU du SMA, tant dans son objet que ses modalités. Le SMA est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle, pour les jeunes éloignés de l'emploi, tandis que le SNU vise, selon le Gouvernement, à renforcer « la cohésion sociale et nationale, la prise de conscience des enjeux de la défense et de la sécurité nationale et l'affirmation des valeurs de solidarité ». Si nous pensons que le SMA, qui fonctionne bien, doit préserver sa spécificité, il apparaît clairement que des synergies pourront utilement être trouvées (découverte du SMA en phase I du SNU, mutualisation des encadrants, etc.).

**M. Victorin Lurel.** - Je remercie les rapporteurs pour leur présentation, et me joins à leur observation quant à l'efficacité du SMA. Lorsque j'étais ministre, je l'ai beaucoup soutenu, même s'il faut rappeler que le plan « SMA 6000 » a été lancé sous le mandat de M. Nicolas Sarkozy. Ce dispositif est pertinent et efficace, mais il y a eu un débat sur cette efficacité. Le mode de calcul de l'insertion est en effet sujet à caution, car les taux semblent supérieurs à la réalité. Sur la présence territoriale du SMA, il y avait à l'époque un projet d'en installer un à Wallis-et-Futuna et à Saint-Martin. Une solution a été trouvée pour Saint-Martin, qui bénéficie d'un contingent de places au régiment de Guadeloupe ; qu'en est-il pour Wallis-et-Futuna ? Pouvez-vous également nous préciser comment se passe la montée en puissance du SMA de Mayotte ? Enfin, pouvez-vous nous indiquer si les aides aux collectivités sont toujours maintenues ?

**M. Sébastien Meurant.** - Les Epide connaissent le même type de problème d'épuisement des « viviers » que celui que vous évoquez pour le SMA. Certaines classes ne sont pas remplies. Comment expliquer ce phénomène ?

**M. Vincent Éblé, président.** - Je souhaitais interroger nos rapporteurs spéciaux sur la coordination entre le SMA et les autres dispositifs existant en outre-mer en faveur des jeunes, comme par exemple le service civique. Certains jeunes sont-ils réorientés d'un dispositif vers un autre, en fonction de leur profil ?

**M. Nuihau Laurey.** - Concernant les modalités de calcul de l'insertion, c'est véritablement un sujet central car l'efficacité de ce dispositif est précisément fondée sur cet indicateur. Une analyse plus fine est présentée dans le rapport, notamment sur les recrutements longs (CDI et CDD de plus de 6 mois), dont la part a fortement augmenté ces dernières années. Il y a donc une solidification de cette insertion. En revanche, s'agissant du suivi des bénéficiaires, nous pensons qu'il est impératif d'aller au-delà des six

mois, pour vérifier si les personnes sont bien orientées ou recrutées vers d'autres dispositifs. Je précise également que 25 % des jeunes sont également inscrits en poursuite de formation, et sont considérés comme « insérés » dans ce cas ; à ce stade, aucune information ne nous a été communiquée quant à l'ouverture d'un régiment à Wallis et Futuna, qui ne semble donc pas d'actualité.

**M. Georges Patient.** - Le rapport évoque la question de l'adaptation du SMA aux besoins des territoires. Dans certains territoires, parmi les jeunes qui seraient les plus susceptibles d'être ciblés, figurent des jeunes qui ne sont pas Français, mais qui sont d'ores et déjà résidents. En l'état, ces derniers ne peuvent être formés au SMA. Il faudrait peut-être que le SMA s'ouvre progressivement aux jeunes étrangers en voie de naturalisation.

**La commission a donné acte aux rapporteurs spéciaux de leur communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Service militaire adapté (SMA)**

- Général Thierry de LADOUCETTE, Commandant ;
- Colonel Philippe HARISTOY, Chef d'état-major.

### **Direction générale des outre-mer**

- M. Charles GIUSTI, Adjoint du Directeur des outre-mer.

### **Déplacement à Mayotte du 22 au 24 mai 2018**

- M. Said OMAR OILI, Président de l'association des Maires de Mayotte ;
- M. Dominique SORAIN, Préfet ;
- M. Etienne GUILLET, directeur du cabinet du Préfet ;
- M. Dominique FOSSAT, secrétaire général adjoint de la Préfecture de Mayotte.

### **Régiment du service adapté (RSMA)**

- M. Gwenn JEFFROY, Directeur du recrutement, de la formation et de l'insertion ;

### **Vice-Rectorat**

- Mme Nathalie CONSTANTINI, Vice-recteur.

### **Pôle Emploi**

- M. David BAES, Directeur de Pôle Emploi ;
- M. Madi DJABRI, Directeur par intérim de la Mission locale de Mayotte.