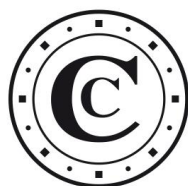


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

Un premier bilan, cinq années
après son lancement

Rapport public thématique

Septembre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Un dispositif progressivement élargi mais dont les objectifs sont incertains	19
I - Une montée en charge sans débat parlementaire et sans atteinte des objectifs quantitatifs	19
A - Un dispositif initialement centré sur les enjeux de défense et dont le format et l'ambition ont évolué au fil du temps	20
B - Un dispositif lancé à législation constante	20
C - Des objectifs quantitatifs de jeunes accueillis non atteints	21
II - Une ambition difficile à saisir et des résultats décevants en matière de mixité sociale	23
A - Des perceptions et des attentes différentes selon les acteurs	24
B - Deux objectifs clés non atteints : la mixité sociale et l'engagement.....	25
C - Un fort taux de satisfaction des jeunes volontaires, malgré un décalage entre leurs attentes et la réalité des séjours	28
III - Un dispositif sans pilotage budgétaire et dont le coût est sous-estimé	29
A - Une sous-exécution systématique des crédits budgétaires inscrits en loi de finances	30
B - Un coût par jeune largement sous-estimé	31
Chapitre II Un pilotage institutionnel et une organisation peu satisfaisants pour une politique prioritaire du gouvernement	37
I - Une gouvernance mal assurée qui ne garantit pas la mobilisation des parties prenantes	37
A - Un pilotage administratif confié au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse sans être accompagné des moyens nécessaires	38
B - Une coordination interministérielle qui demeure très insuffisante.....	38
C - Des parties prenantes trop peu associées	39
II - Des séjours de cohésion dont l'organisation se heurte à des limites majeures	42
A - Des modes d'organisation variables selon les territoires	42
B - Des difficultés logistiques considérables	43
C - Des encadrants très impliqués mais trop peu formés et accompagnés	45

D - Des contraintes très fortes induisant une dégradation sensible des conditions de travail des personnels	47
Chapitre III Un dispositif non stabilisé et dont les perspectives doivent être clarifiées	51
I - Un coût important qui nécessite de clarifier les objectifs du dispositif et d'en définir la trajectoire	51
II - La généralisation nécessite de lever des contraintes juridiques, organisationnelles et financières	53
A - Une nécessaire évolution juridique	54
B - Des obstacles nombreux sur le plan opérationnel	55
C - Un coût important, qui reste à quantifier puis à planifier, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint	58
Liste des abréviations	63
Annexes	65

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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

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

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

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

La Cour s'est attachée à retracer les conditions dans lesquelles le Service national universel (SNU) a été déployé depuis son lancement en 2019 : objectifs assignés, moyens consacrés, gouvernance au niveau central et au niveau déconcentré, modalités de mise en œuvre sur le terrain, poursuite de la montée en charge, perspectives de généralisation.

Le lancement des travaux a été notifié au délégué interministériel à la jeunesse, au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (secrétaire général ; déléguée générale au SNU ; directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; directeur général de l'enseignement scolaire), au ministère des armées (secrétaire général pour l'administration ; directrice du service national et de la jeunesse ; chef d'état-major des armées) et au ministère de l'intérieur et des outre-mer (secrétaire général ; directeur général de la police nationale ; directeur général de la gendarmerie nationale) le 14 juin 2023. Des questionnaires ont été envoyés au cours de l'instruction au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (services centraux et déconcentrés). Une quarantaine d'entretiens, auprès d'une centaine de personnes, ont été conduits avec les administrations en charge du déploiement de ce dispositif, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, ainsi qu'avec les parties prenantes (autres ministères, associations, etc.).

Des visites sur place ont été organisées dans deux centres SNU lors des séjours de cohésion de juillet 2023 et en région Centre-Val-de-Loire en novembre 2023 (rectorat, DRAJES, SDJES, visite d'un centre SNU) ainsi que dans les locaux de la délégation générale au SNU.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 12 février, par la troisième chambre et adressé pour contradiction le 22 février au secrétaire général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, à la déléguée générale au SNU, au directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, au chef du contrôle général des armées et à la directrice du budget. Seul le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse a transmis une réponse. Après examen de celle-ci, les observations définitives ont été délibérées par la troisième chambre le 11 avril 2024 présidée par M Meddah, et composée de MM. Rousselot, Hayez, Lefebvre, conseiller maître, ainsi que, en tant que rapporteure, Mme Fechner, conseillère référendaire en service extraordinaire, assistée de Mme Della Gaspera, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Guaino, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 30 avril 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Lejeune, M. Serre, Mme Bonnafoux, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

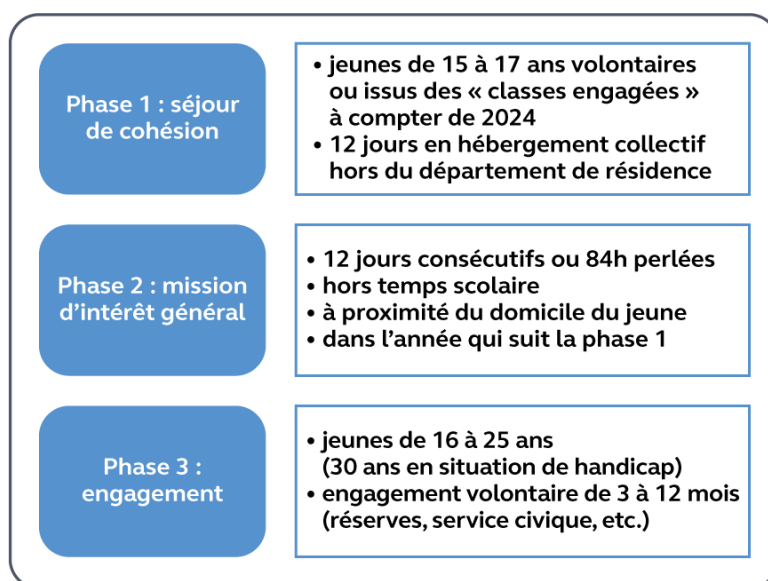
Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Un dispositif dont les objectifs demeurent à ce jour incertains

Le Service national universel (ou SNU), qui fait suite à une annonce lors de la campagne présidentielle de 2017 d'un « *service national obligatoire* » permettant aux jeunes de « *faire l'expérience de la vie militaire* », est déployé depuis 2019 sur l'ensemble du territoire, selon un schéma éloigné de cette ambition initiale. Il se décline en trois phases.

Schéma n° 1 : les trois phases du SNU



Source : Cour des comptes

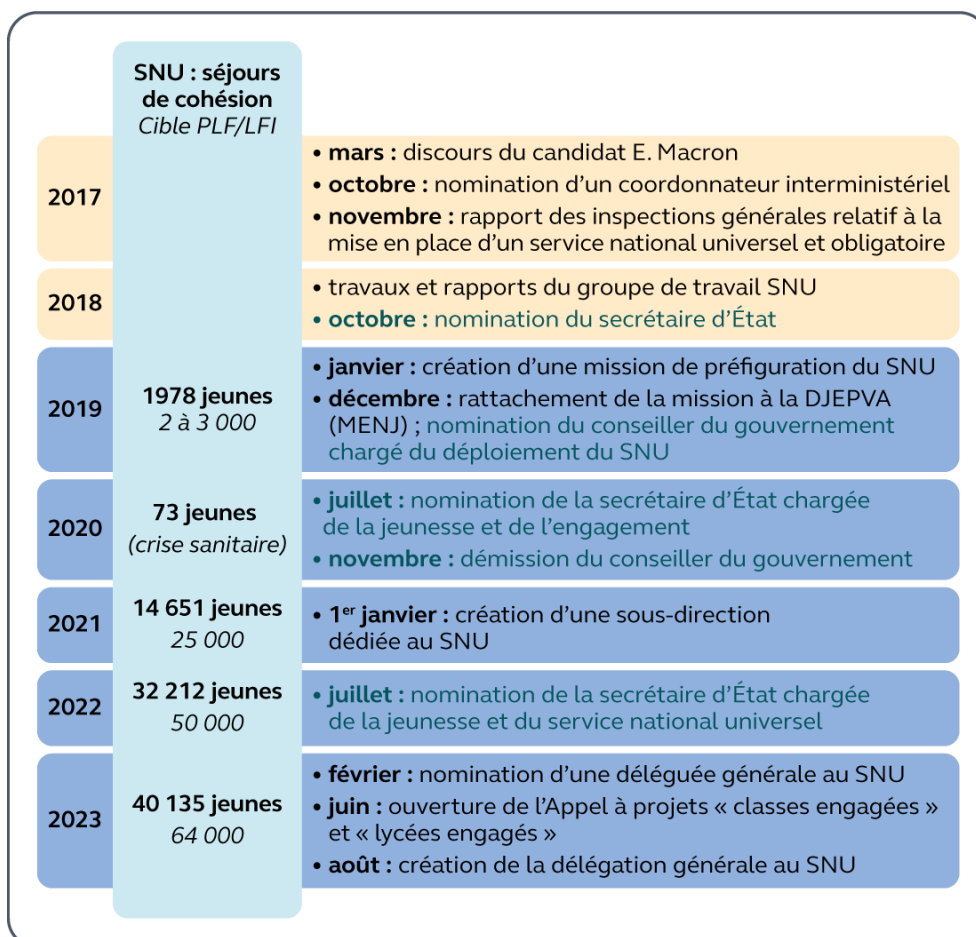
Le SNU reste à ce jour fondé sur le volontariat ; seule la deuxième phase, la mission d'intérêt général, est obligatoire pour les jeunes volontaires ayant effectué un séjour de cohésion (première phase), qui, selon l'article R. 113-1 du code du service national, « *s'engagent à participer à une mission d'intérêt général* » ; toutefois, aucune sanction n'est prévue en cas de non-participation à cette deuxième phase. Dans la perspective d'une généralisation, il reste difficile de savoir, parmi les différentes phases du SNU, ce qui relèvera d'une obligation et ce qui relèvera d'un engagement, volontaire, du jeune.

Les objectifs assignés au SNU, décrit dans les documents budgétaires comme un « *projet de société* », sont nombreux et s'articulent autour des notions de résilience de la Nation, de cohésion nationale, d'engagement, d'orientation et d'insertion des jeunes, avec une communication centrée sur les aspects proches du cadre militaire du dispositif. Plus de cinq années après son démarrage, ses objectifs demeurent incertains et dès lors mal compris par le grand public, en particulier par les jeunes qui en constituent pourtant la cible. Si les jeunes participants sont, jusqu'à présent, satisfaits de leur expérience, force est de constater qu'en matière de mixité sociale comme d'engagement, les ambitions du dispositif ne sont pas atteintes.

Une gouvernance qui a évolué de nombreuses fois mais dont la dimension interministérielle demeure à construire

Le portage gouvernemental ainsi que les administrations centrales concernées ont connu de très nombreuses évolutions, sans que cela aboutisse pour autant à une structuration permettant de consolider le caractère interministériel du dispositif.

Schéma n° 2 : les étapes du déploiement et les évolutions de la gouvernance du SNU



Source : Cour des comptes. En vert, les étapes concernant les pilotes politiques du dispositif.

La stratégie de mobilisation des acteurs locaux, parmi lesquels les collectivités territoriales et acteurs associatifs du domaine de l'éducation populaire, reste toujours à définir.

Un pilotage budgétaire qui reste à mettre en place, un coût largement sous-estimé

Le portage budgétaire du dispositif est assuré par le programme 163 (« jeunesse et vie associative ») qui, au sein de la mission « sport, jeunesse et vie associative », relève du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), avec un effort consenti important, et une croissance rapide du montant correspondant, de 30 M€ en 2020 à 160 M€ en 2024 en loi de finances initiale (LFI). Les crédits exécutés ont pourtant été, chaque année, largement inférieurs aux crédits inscrits en LFI.

Le coût du SNU correspond principalement, et jusqu'à ce jour, aux séjours de cohésion. L'hébergement, la restauration ainsi que l'encadrement en constituent les principaux postes de dépense. Toutefois, le calcul du coût par jeune reconstitué par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) chaque année présente des faiblesses importantes, qui empêchent de l'établir avec précision. De surcroît, l'estimation, proche de 2 300 € par jeune pour 2021 et 2022, ne prend pas en compte les coûts d'administration du dispositif, portés par le programme 214 (soutien de la politique de l'éducation nationale), ni les coûts supportés par les autres ministères. En effet le SNU mobilise notamment le ministère des armées, principalement pour la réalisation de la Journée Défense et Mémoire (qui remplace la Journée Défense et Citoyenneté pour les jeunes volontaires), et les forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie, services départementaux d'incendie et de secours). Selon la Cour, la prise en compte des charges correspondantes conduit à un coût par jeune proche de 2 900 € pour l'année 2022. Ce chiffre reste incomplet, non seulement parce que l'implication des autres financeurs (collectivités territoriales notamment) ne peut être quantifiée, mais encore parce qu'il ne concerne que la phase 1 du SNU.

Une montée en charge à marche forcée malgré d'importantes difficultés de déploiements

Le déploiement du SNU a rencontré de multiples difficultés : identification de lieux d'hébergement susceptibles d'accueillir des mineurs dans le respect des jauges prévues par le cahier des charges, conditions de recrutement et rémunération des encadrants, transport des jeunes vers et depuis les centres, transport des encadrants accompagnateurs des jeunes, gestion des tenues et des matériels, identification des offres de missions d'intérêt général, etc. Ces difficultés ont été exacerbées par la crise sanitaire, qui a conduit à l'annulation des séjours de cohésion en 2020 et a perturbé leur déploiement jusqu'en 2022. Elles résultent de la montée en puissance à marche forcée du SNU et aux fortes contraintes qu'elle suscite

sur toute la chaîne des acteurs impliqués, des agents de l'administration aux prestataires, sans que des outils et moyens adaptés n'aient été mis en œuvre au fil du déploiement. Cette situation de désorganisation et de gestion dans l'urgence entraîne des perturbations de l'organisation de la commande publique. Elle se traduit notamment par des difficultés dans la passation des marchés publics nécessaires et des surcoûts, par exemple par le biais d'achats « hors marché ».

La réalisation des séjours de cohésion n'a pu être assurée que grâce à l'engagement des agents des services, en administration centrale comme au niveau déconcentré, mais aussi des encadrants et des partenaires du dispositif, notamment associatifs. Les renforts d'effectifs dans les services, déjà réalisés ou prévus en 2024, sont dans ce contexte insuffisants pour absorber la charge de travail supplémentaire.

Une généralisation du dispositif non préparée à ce stade

Les crédits consacrés au SNU représentent 18 % du programme 163 (jeunesse et vie associative) dans la loi de finances initiale 2024 pour un objectif de 80 000 jeunes. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 prévoit une montée en charge importante de ces crédits (329 M€ en 2027). Celle-ci n'est toutefois pas compatible avec une généralisation du SNU à l'ensemble d'une classe d'âge d'ici 2027.

L'organisation des séjours de cohésion depuis 2019 montre que la généralisation soulève des questions opérationnelles majeures, tant s'agissant des capacités d'hébergement que de l'encadrement des jeunes, qui n'ont à ce jour pas été résolues. Pourtant, le dispositif monte en puissance chaque année, avec des objectifs quantitatifs (nombre de jeunes à accueillir en séjour de cohésion) toujours rehaussés, sans sortir de la gestion dans l'urgence qui prévaut depuis 2019.

La création de centres pérennes permettant d'accueillir tout au long de l'année des séjours de cohésion, avec des ressources humaines affectées à l'encadrement des jeunes, pourrait à la fois simplifier la gestion du dispositif et rationaliser certains coûts. Elle n'a toutefois pas été arbitrée ni suffisamment planifiée.

Selon le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), le chiffrage du coût du SNU dans sa configuration actuelle et généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge (soit environ 850 000 jeunes) est de 2 milliards d'euros. Cependant, il est centré sur la phase 1 du dispositif et les seuls coûts supportés par le programme 163. Il ne correspond donc pas à une évaluation du coût global du dispositif pour les pouvoirs publics.

Malgré toutes les incertitudes liées aux estimations actuelles, du fait des modifications profondes du dispositif qui seront nécessaires pour le généraliser à l'ensemble d'une classe d'âge, tant du point de vue du pilotage administratif que de l'organisation logistique, il est davantage probable que les coûts de fonctionnement annuels du séjour de cohésion (soit la phase 1 du dispositif) se situent aux environs de 2,5 milliards d'euros, ce qui porterait le coût de fonctionnement annuel du dispositif (trois phases) à un total de 3,5 à 5 milliards d'euros, sans compter les coûts d'investissement à venir dans les centres d'hébergement, les éventuels surcoûts liés au changement d'échelle et les coûts portés par les autres financeurs publics. Le contexte de restriction budgétaire en 2024 renforce la nécessité de mettre en place un suivi budgétaire exhaustif des coûts actuels et une projection complète des coûts de l'ensemble des pouvoirs publics dans la perspective de la poursuite de la montée en charge jusqu'à la généralisation.

