

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

Un premier bilan, cinq années
après son lancement

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2024

 **AVERTISSEMENT**

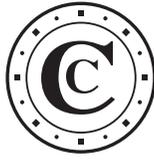
Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

1 Un dispositif dont les objectifs demeurent à ce jour incertains	5
2 Une gouvernance qui a évolué de nombreuses fois mais dont la dimension interministérielle demeure à construire.....	7
3 Un pilotage budgétaire qui reste à mettre en place, un coût largement sous-estimé.....	9
4 Une montée en charge à marche forcée malgré d'importantes difficultés de déploiements.....	11
5 Une généralisation du dispositif non préparée à ce stade	13
Recommandations.....	15

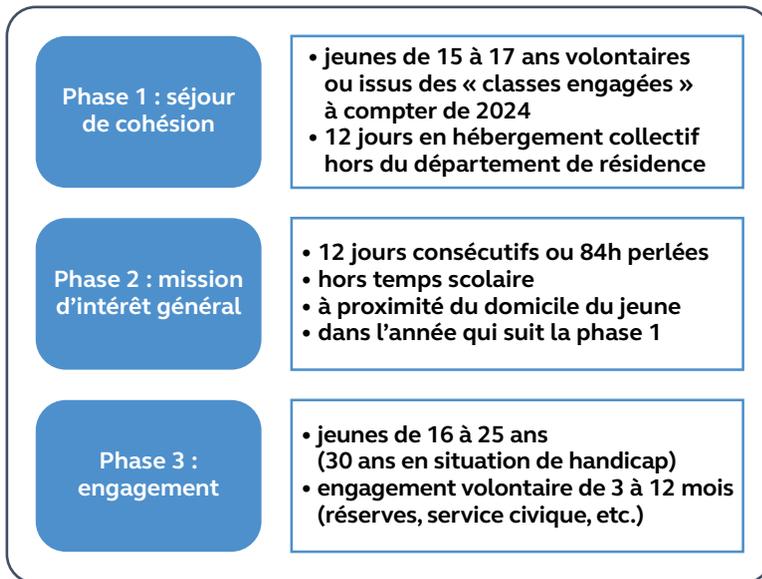


1 Un dispositif dont les objectifs demeurent à ce jour incertains

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.

Les trois phases du SNU



Source : Cour des comptes

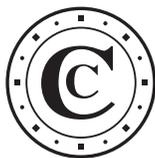
Le SNU reste à ce jour fondé sur le volontariat ; seule la deuxième phase, la mission d'intérêt général, est obligatoire pour les jeunes volontaires ayant effectué un séjour de cohésion (première phase), qui, selon l'article R. 113-1 du code du service national, « *s'engagent à participer à une mission 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.

Un dispositif dont les objectifs demeurent à ce jour incertains

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.

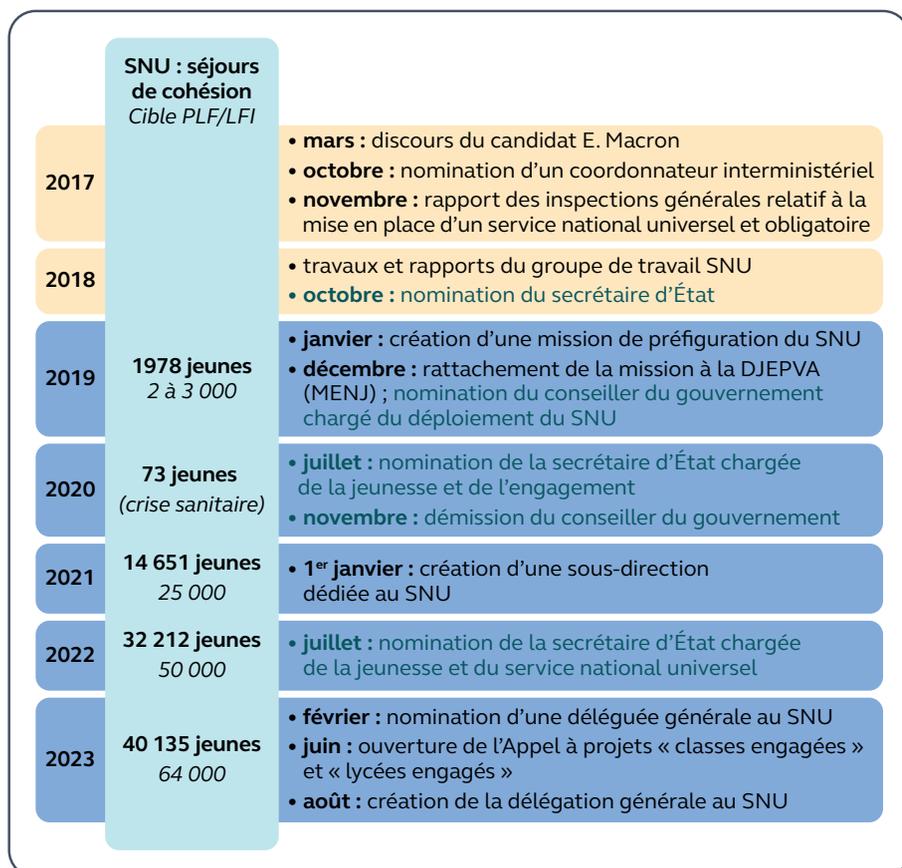


2 Une gouvernance qui a évolué de nombreuses fois mais dont la dimension interministérielle demeure à construire

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.

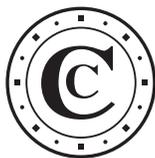
Les étapes du déploiement et les évolutions de la gouvernance du SNU



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

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.

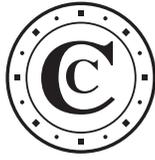


3 Un pilotage budgétaire qui reste à mettre en place, un coût largement sous-estimé

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 chiffrage 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.

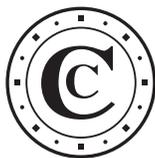


4 Une montée en charge à marche forcée malgré d'importantes difficultés de déploiements

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.



5 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 Md€. 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 Md€, ce qui porterait le coût de fonctionnement annuel du dispositif (3 phases) à un total de 3,5 à 5 Md€, 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.

Recommandations

1. Clarifier les objectifs du dispositif et prévoir leurs modalités d'évaluation (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ; ministère des armées ; ministère délégué chargé des comptes publics*).

2. Créer les conditions d'un pilotage ministériel et administratif adapté aux ambitions du dispositif (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ; ministère des armées ; ministère délégué chargé des comptes publics*).

3. Définir les modalités d'implication des collectivités territoriales et des associations d'éducation populaire et de jeunesse (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ; ministère des armées ; ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; ministère délégué chargé des comptes publics*).

4. Donner une assise juridique au dispositif, permettant d'assurer sa montée en charge et de tirer toutes les conséquences de sa généralisation (notamment statut des séjours de cohésion, statut des jeunes participants et des futurs « non volontaires », participation des jeunes de nationalité étrangère,

structures d'accueil des séjours de cohésion) (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ; ministère des armées ; ministère délégué chargé des comptes publics*).

5. Quantifier, programmer et planifier l'évolution des moyens (budget de fonctionnement et d'investissement ; effectifs) de l'ensemble des financeurs publics concernés dans une trajectoire pluriannuelle cohérente avec la montée en charge des trois phases du dispositif (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ; ministère des armées ; ministère de l'intérieur et des outre-mer ; ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; ministère délégué chargé des comptes publics*).

6. Structurer une filière métier afin de répondre, tant en nombre qu'en qualité, aux besoins en personnels de direction et d'encadrement des centres accueillant les séjours de cohésion (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ; ministère des armées ; ministère délégué chargé des comptes publics*).