



# **PAC ATTACHE 2023-2024**

## **TEST D'ACCES**

La généralisation du Service National Universel en question



Auteur : Emilie DRIOUX

Année : septembre 2023

Vous êtes chargé.e de mission auprès du sous-directeur de la Jeunesse (Direction de la Jeunesse et des Sports) de la Ville de Paris. Ce dernier vous demande de lui rédiger une note au sujet de la possible extension du Service National Universel (SNU).

Dans cette note, vous devrez donc présenter le dispositif SNU : ses origines, la forme actuelle que prend le dispositif, ses objectifs et ses limites, l'implication des collectivités, son possible devenir. Il est également attendu de cette note une courte identification d'activités, relevant de missions de la Ville de Paris, qui pourraient selon vous être proposées dans le cadre de la phase 2 dite de réalisation d'une mission d'intérêt général du SNU.

Votre note devra être structurée sur un plan apparent, avec introduction, développements (titres aux parties et sous-parties), éventuellement une conclusion.

Document 1: *Qu'est-ce que le Service National Universel ?* – Plaquette du Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie Associative - juillet 2022 (3 pages)

Document 2: *Service national universel : la possible généralisation du programme suscite l'émoi* – article paru dans le quotidien Le Monde – 3 mars 2023 (2 pages)

Document 3: *Extraits du rapport d'une mission sénatoriale « Jeunesse et citoyenneté, une culture à réinventer » ; chapitre consacré au Service National Universel*, par M. Éric JEANSANNETAS, fait au nom de la commission des finances du Sénat, mars 2023 (6 pages)

Document 4: *La formation à la citoyenneté*, Rapport de la Cour des comptes, octobre 2021 – extraits (10 pages)

Document 5: *Déploiement du SNU sur tout le territoire national – étude qualitative des séjours de cohésion de février 2022*, par Marion Chevalier, Aude Defasy, Marie Leplaideur, le cabinet Pluricité pour l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire Notes & rapports/Rapport d'étude, juillet 2022 (2 pages)

Document 6: *Lettre d'un appel à manifestation d'intérêt pour proposer des missions d'intérêt général (phase 2 d'un parcours SNU)*, Préfet de la Région Ile-de-France aux maires et présidents de collectivités et départements d'Ile-de-France, juillet 2023 (5 pages)

Document 1: *Qu'est-ce que le Service National Universel ?* – Plaquette du Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie Associative - juillet 2022 (3 pages)

Le Service national universel s'adresse :

1. Aux jeunes de nationalité française ;
2. Âgés de 15 à 17 ans au moment du séjour de cohésion pour lequel ils sont éligibles et disponibles ;
3. Adhérent au projet d'une société de l'engagement et s'engageant à réaliser, au minimum, les deux premières phases du SNU

**En 2023, trois séjours seront proposés :**

**1. Un séjour dont les dates correspondent aux zones de vacances scolaires :**

- Zone C : Du 19 au février au 3 mars 2023
- Zone A : Du 9 au 21 avril 2023
- Zone B et Corse : Du 16 au 28 avril 2023

**2. Un séjour du 11 au 23 juin 2023**

**3. Un séjour du 4 au 16 juillet 2023**

**⚠ ATTENTION** : les volontaires 2020, 2021 et 2022 qui ont déjà participé au séjour de cohésion, ne peuvent pas se réinscrire.

Le séjour de cohésion (phase 1) et la réalisation d'une mission d'intérêt général (phase 2) prévus dans le cadre du SNU ont vocation à devenir obligatoires pour l'ensemble d'une classe d'âge. Mais en attendant, ces deux premières phases s'effectuent sur la base du volontariat.

**Les frais et la prise en charge de votre participation au SNU :**

- Le séjour de cohésion

Transport, alimentation, activités, tenue des volontaires, etc. : tous les frais inhérents à la mise en œuvre du séjour de cohésion sont pris en charge par l'État.

Exception : dans le cas d'une affectation au sein de votre département de résidence, vous devrez vous rendre dans votre centre de séjour et en revenir par le moyen de transport de votre choix. Ces trajets ne sont pas pris en charge par l'administration.

- La mission d'intérêt général

Le transport et l'hébergement ne sont pas pris en charge. Nous vous conseillons donc de réaliser votre mission d'intérêt général proche de votre domicile pour éviter les frais. Certaines

structures proposent toutefois de prendre en charge certains frais, si tel est le cas, cela est indiqué sur la fiche mission.

## **Quelle différence entre le SNU et la JDC ?**

La Journée de Défense et Citoyenneté (JDC) est obligatoire pour tous les citoyens recensés. La réalisation du séjour de cohésion dans le cadre du SNU est facultative mais peut valoir participation à la JDC.

## **LE PARCOURS DU SNU**

### **Phase 1. Un séjour de cohésion (deux semaines)**

Dans le cadre du SNU, vous découvrirez la vie collective au sein d'un centre accueillant une centaine de jeunes venus de toute la France. Le séjour de cohésion s'effectue toujours dans un autre département que le sien. C'est une façon de découvrir un territoire différent et de rencontrer de nouvelles personnes, issues de divers horizons.

Un centre SNU accueille environ une centaine de volontaires répartis en compagnies et en maisonnées.

Tout au long de la journée, vous réalisez des activités avec votre compagnie:

#### **- Activités de cohésion**

- Sport et activités physiques
- Activités culturelles
- Chantiers participatifs
- Visites
- Rites républicain

- **Initiation à l'engagement** : Vous partagez un point commun avec tous les jeunes de votre centre SNU : l'envie de faire bouger les choses et d'être utile à la société, dans de nombreux domaines.

- Développement durable
- Citoyenneté, institutions, droits
- Défense et sécurité
- Mémoire, culture, patrimoine

### **Phase 2. La mission d'intérêt général (84 heures minimum ou 12 jours minimum dans l'année, hors temps scolaire)**

C'est vous qui choisissez la cause que vous voulez soutenir à travers votre mission d'intérêt général.

Seul ou avec d'autres volontaires, vous apportez un soutien régulier à une structure locale chargée de service au public : club sportif, centre de loisirs, caserne de pompiers, EHPAD ... Vous participez aux activités courantes et pouvez en faire la promotion sur les réseaux sociaux. Vous pouvez apporter votre aide à un projet d'intérêt général ponctuel, comme

l'organisation d'un événement culturel ou sportif, un chantier de restauration du patrimoine, une mission de protection de l'environnement ...

Pour réaliser la mission d'intérêt général, vous choisissez une structure et lui apportez votre aide pendant 12 jours minimum ou 84 heures dans l'année, de façon ponctuelle ou régulière. Parmi ces structures, on trouve :

- Les associations
- Les services publics : services de l'État, collectivités territoriales, établissements publics
- Les « Corps en uniformes » : Armées, services de police et de gendarmerie, sapeurs-pompiers
- Les établissements de santé privés d'intérêt collectif ; les établissements et services sociaux et médico-sociaux
- Entreprises solidaires d'utilité sociale agréées.

### **Phase 3 - L'engagement volontaire** : de 3 mois à 1 an, pour le public de 16 à 25 ans

A la fin de la mission d'intérêt général, les volontaires qui veulent aller plus loin dans leur parcours d'engagement peuvent réaliser la phase 3 du SNU.

- La recherche d'une mission

Le volontaire se renseigne sur les programmes d'engagement, pour sa phase 3 au sein de son département ou en dehors et sélectionne celui qu'il souhaite.

- Le suivi de l'engagement

La validation de son dossier se fait via le dispositif choisi et directement sur les plateformes partenaires

Le volontaire réalise sa mission au sein de la structure

- La validation de la phase 3

Le tuteur de mission valide l'engagement du volontaire.

Document 2: *Service national universel : la possible généralisation du programme suscite l'émoi* – article paru dans le quotidien Le Monde – 3 mars 2023 (2 pages)

### **Service national universel : la possible généralisation du programme suscite l'émoi**

La secrétaire d'Etat à la jeunesse, Sarah El Haïry, pousse pour l'extension du SNU, qui concernerait tous les élèves de seconde. Mais aucun arbitrage n'a été rendu.

Se réveiller tôt, enfiler son uniforme, participer à la levée du drapeau français, chanter *La Marseillaise* avant de se rendre à des activités diverses autour de l'autodéfense, de l'engagement, de la sécurité routière ou du climat. Ce rituel qui ouvre chaque journée du service national universel (SNU) aujourd'hui sera-t-il bientôt une réalité pour les 800 000 élèves de 2<sup>de</sup> ? Si « *la décision revient au président de la République* » et que « *rien n'est tranché* », insiste-t-on au cabinet de Sarah El Haïry, la secrétaire d'Etat à la jeunesse chargée du dossier, cette éventuelle généralisation du SNU suscite inquiétude et émoi depuis la publication d'un document de travail révélé par l'hebdomadaire *Politis*, lundi 27 février.

Lors des questions au gouvernement, mardi 28 février, Sarah El Haïry a été prise à partie par des députés de gauche sur le sujet. « *La République ne s'enseigne pas à coups de pompes, de défilés grotesques ou en portant des casquettes ridicules* », a asséné le député Génération.s Benjamin Lucas. La secrétaire d'Etat a, elle, défendu un « *projet d'émancipation* » pour la jeunesse.

Depuis sa création en 2019, le SNU, composé d'un « *séjour de cohésion* » de deux semaines, puis d'une mission d'intérêt général de quatre-vingt-quatre heures, fait l'objet de critiques. Il est jugé, pour beaucoup, trop coûteux et trop militaire. En 2022, 32 000 jeunes de 15 à 17 ans s'y sont investis, ils étaient 14 650 en 2021. Un nombre de volontaires en hausse après deux années perturbées par la pandémie de Covid-19, mais en deçà de l'objectif des 50 000 que s'était fixé le gouvernement. Ce « *constat interroge sur le dimensionnement de cette politique par rapport à l'appétence des jeunes pour cette démarche* », notait une mission d'information du Sénat dans un rapport mi-2022.

#### **« Dispositif de domestication »**

Malgré tout, sa généralisation est dans l'air depuis ses origines, et singulièrement depuis quelques mois. « *Je poserai dans les toutes prochaines semaines les premiers jalons d'un service national universel* », a évoqué le président de la République, Emmanuel Macron, lors de ses vœux, le 31 décembre 2022, avant de reporter ses annonces pour ne pas attiser la mobilisation de la jeunesse, à l'heure de la contestation autour de la réforme des retraites.

Deux scénarios sont aujourd'hui sur la table pour étendre le SNU. D'un côté, laisser le service national universel sur la base du volontariat, pendant les vacances scolaires, mais en multipliant les possibilités d'y participer et avec des mesures incitatives comme le passage du permis de conduire ou du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur. De l'autre, une généralisation recentrée autour du « *séjour de cohésion* ». Les 800 000 élèves de 2<sup>de</sup> – le niveau privilégié car il n'y a pas d'examen – partiraient deux semaines sur le temps scolaire, sur des séjours échelonnés d'octobre à juin selon les lycées.

Sarah El Haïry ne cache pas sa préférence pour cette deuxième option, « *un cadeau de la République aux jeunes* », selon son entourage, pour « *encourager la mixité et le vivre-ensemble* ». Une enveloppe de près de 2 milliards d'euros serait cependant nécessaire pour une telle extension, qui se ferait de manière progressive, sur plusieurs années, à partir de 2024.

Cette hypothèse d'une généralisation qui vaudrait obligation provoque l'ire du milieu éducatif et des organisations de jeunesse. « *Les jeunes ont besoin d'école, pas d'un dispositif de domestication qui dévoie les symboles de l'armée au profit d'un projet politique qui vise une fois de plus à affaiblir l'éducation nationale* », affirme le SNES-FSU, principal syndicat enseignant des collèges et lycées. Le Forum français de la jeunesse, qui réunit une vingtaine d'associations, dont les syndicats La Voix lycéenne et l'UNEF, « *continuera à s'opposer à toute forme d'engagement obligatoire* », fait-il savoir sur Twitter.

La FIDL, syndicat lycéen, a appelé à des « blocus massifs » les 7, 8 et surtout 9 mars, journée de mobilisation de la jeunesse. Etienne Matignon, président de l'organisation étudiante la FAGE, s'agace, lui, « *des doubles discours* » et de « *l'absence de concertation globale* » : « *On nous dit depuis l'automne [2022] qu'un nouveau service national universel, moins militaire et plus modulable, doit voir le jour. Aujourd'hui, on est loin du parcours d'engagement et de citoyenneté souhaité.* »

### « Cadre législatif »

Chacun pointe les difficultés juridiques d'une telle généralisation. Le SNU repose aujourd'hui sur un décret de 2020, et, eu égard aux libertés individuelles, impossible de le rendre obligatoire sans passer par une loi. En juin 2019, le Conseil d'Etat avait même estimé qu'une révision de la Constitution serait nécessaire. Cette même année, le gouvernement avait déposé un projet de loi constitutionnelle prévoyant de modifier l'article 34 de la loi fondamentale pour y intégrer un « *service national* ». Il n'a pas abouti.

Qu'en serait-il si le président de la République arbitrait prochainement en faveur d'une généralisation pour les 15-17 ans ? Le cabinet de Sarah El Haïry n'évoque plus de nécessité de réformer la Constitution, mais précise que « *fort des enseignements de l'expérimentation menée depuis 2019, et à l'issue des consultations actuellement menées, un nouveau projet serait présenté* » et que « *le cadre législatif ferait alors l'objet des discussions nécessaires au Parlement* ».

Sur les plans pédagogique et logistique, les questions s'enchaînent : comment organiser le départ de tous les élèves de 2<sup>de</sup> d'un même lycée ? Quand rattraper les cours ? Comment le dispositif s'articulerait-il avec l'éducation morale et civique, alors qu'il est imaginé comme partie prenante d'un parcours citoyen ? Comment mettre à disposition suffisamment de logements ? Moins de 300 centres ont été ouverts en 2022. Or, une partie sont des lycées et ne seraient pas disponibles en période scolaire.

Comment mobiliser des encadrants ? Des équipes pérennes devraient être mises en place. Aujourd'hui, selon le rapport d'information du Sénat, un tiers des intervenants sont issus du milieu militaire, un tiers de l'éducation nationale et un tiers de l'éducation populaire. La Cour des comptes avait calculé que, en cas de généralisation du dispositif de 2019 – où les premiers volontaires bénéficiaient d'un encadrant pour cinq adolescents contre un pour huit en 2022 –, le SNU supposerait plus de 100 000 personnes pour une génération d'adolescents.

Si les modalités ne sont pas officiellement actées, la préfète Corinne Orzechowski vient d'être nommée déléguée générale au service national universel. Une nouvelle fonction créée par décret début février. Sa mission ? « *Préparer l'extension du service national universel.* » Des annonces sont attendues désormais entre mars et juin.

Document 3: Extraits du *rapport d'une mission sénatoriale « Jeunesse et citoyenneté, une culture à réinventer »*; chapitre consacré au *Service National Universel*, par M. Éric JEANSANNETAS, fait au nom de la commission des finances du Sénat, mars 2023 (6 pages)

## **UN NOUVEL OUTIL EN FAVEUR DE LA SOCIÉTÉ DE L'ENGAGEMENT : LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL (SNU)**

Valoriser la citoyenneté, renforcer la cohésion nationale et faire découvrir l'engagement aux jeunes demeure une préoccupation récurrente dans le débat public depuis la fin de la conscription en 1997.

La création du **service national universel (SNU)**, dont le chantier a été ouvert lors des vœux du Président de la République aux armées de 2018 s'inscrit dans une logique comparable puisque l'objectif est, dans un esprit de « *mixité sociale* », de « *valoriser la citoyenneté et le sentiment d'appartenance à une communauté rassemblée autour de ses valeurs, de renforcer la cohésion nationale et de dynamiser le creuset républicain* » en faisant « *découvrir (aux jeunes) les différentes formes d'engagement possibles* ».

Le développement du SNU - bien que freiné par la crise sanitaire - bénéficie d'un soutien politique fort du Gouvernement, comme en témoigne l'augmentation annuelle conséquente du budget qui lui est attribué - ainsi que l'objectif ambitieux du nombre de jeunes à accueillir, qui croît chaque année (2 000 en 2019, 30 000 en 2021, 50 000 en 2022).

Toutefois, en l'absence de choix clairs quant aux objectifs du SNU, cette politique publique pourrait risquer de connaître des difficultés d'adhésion, tant d'une partie des jeunes que des acteurs concernés.

**Cette politique publique a vu sa mise en place s'est principalement focalisée sur le séjour de cohésion (phase 1 du SNU)**, la mission d'intérêt général constituant encore en quelque sorte le « parent pauvre » du SNU.

### **a) Le séjour de cohésion**

#### **(1) Une mise en œuvre à marche forcée dans un contexte de crise sanitaire**

Le Gouvernement a fait le choix d'un déploiement progressif - mais ambitieux - du séjour de cohésion. Pour la première cohorte - celle de 2019, 1 978 jeunes issus de treize départements préfigurateurs ont participé à un séjour de cohésion, du 16 au 28 juin 2019. Les séjours de cohésion de 2020 ont dû être annulés en raison de la Covid-19, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie.

Du 21 juin au 2 juillet 2021, après une année d'expérimentation fortement perturbée par la crise sanitaire en 2020 et l'inscription du SNU dans la partie réglementaire du code du service national par un décret en date du 29 juillet 2020, 14 650 jeunes ont pu participer à un séjour de cohésion dans l'un des 143 centres du SNU présents dans l'ensemble des départements du territoire national. Ce chiffre doit être mis en regard des objectifs affichés par le Gouvernement : le budget alloué de plus de 62 millions d'euros devait en effet permettre à

plus de 30 000 jeunes d'effectuer leur séjour de cohésion. Le Gouvernement explique cet écart, d'une part par l'absence de visibilité des familles et des jeunes sur la situation sanitaire au mois de juin, dans un contexte où l'édition 2020 avait fait l'objet d'une annulation et, d'autre part, par l'existence d'une « jauge Covid-19 » au sein des compagnies afin de limiter le brassage et les risques de contamination.

Pour l'année 2022, le Gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux de 50 000 jeunes accueillis en séjour de cohésion. Pour la première fois, le séjour de cohésion sera organisé pendant trois périodes distinctes : du 13 au 25 février, du 12 au 24 juin et du 3 au 15 juillet. Ces sessions multiples doivent permettre d'attirer de nouveaux publics - par exemple des jeunes en stage ou travaillant fin juin ou début juillet, qui ne pouvaient pas postuler selon le précédent calendrier -, de vérifier la faisabilité de certaines activités en hiver, et de tester la réalisation du séjour avec une reprise immédiate des cours à la fin de la phase de cohésion, voire pour certains jeunes sur une partie du temps scolaire.

Comme l'a souligné la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement au cours de son audition, dans la mesure où cette expérimentation repose sur le volontariat, l'atteinte de cet objectif dépendra largement de l'information des jeunes sur l'existence de ce dispositif, c'est-à-dire de « *la mobilisation des enseignants, recteurs et professeurs, mais aussi des associations, des maisons départementales des personnes handicapées et des missions locales* ».

Le bilan de 2022 est le suivant<sup>168</sup> :

- séjour de cohésion de février : 3 200 inscrits, 2 409 jeunes ayant validé le séjour ;
- session de juin : 16 825 inscriptions ;
- session de juillet : 19 898 inscrits.

Si l'on applique aux inscriptions de juin et juillet le taux de défection de 25 % observé pour février, on peut évaluer le nombre de volontaires effectuant le séjour de cohésion à 12 600 jeunes en juin et 15 000 en juillet, soit un total estimé à 30 000-35 000 jeunes entre février et juillet 2022.

L'objectif de 50 000 volontaires affiché par le Gouvernement ne semble pas, une nouvelle fois, en passe d'être atteint.

Ce constat interroge sur le dimensionnement de cette politique par rapport à l'appétence des jeunes pour cette démarche.

### **La mission d'intérêt général (phase 2) : parent pauvre du SNU ?**

Phase concrète de découverte de l'engagement, la mission d'intérêt général (MIG), d'une durée minimale de 12 jours ou de 84 heures, doit avoir lieu dans l'année suivant le séjour de cohésion.

La crise sanitaire, qui a bouleversé fortement l'expérimentation et le déploiement du service national universel, a particulièrement perturbé la phase 2 :

- pour la première cohorte de 2019, de nombreux volontaires n'ont pas pu réaliser leur MIG en raison du confinement et des restrictions dues à la crise sanitaire. À la fin de

l'été 2020, soit plus d'un an après leur stage de cohésion, seule la moitié des volontaires avaient déjà réalisé ou étaient en train d'effectuer leur MIG ;

- en 2020, la phase 1 du SNU a été annulée. Néanmoins la secrétaire d'État a indiqué à la mission d'information que la possibilité a été ouverte aux jeunes qui s'étaient inscrits pour un séjour de cohésion de réaliser leur MIG. Seuls 2 000 jeunes ont souhaité la faire ;

- sur les 15 000 jeunes ayant effectué leur phase 1 en 2021, moins de 1 400 ont déjà validé leur MIG, 780 sont en cours de réalisation, et 4 700 jeunes candidatent actuellement. C'est donc à peine 46 % des jeunes volontaires qui se sont inscrits dans cette phase de l'engagement - même si les jeunes ont jusqu'à l'été pour la réaliser.

De l'aveu de la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie Associative, le déploiement de la phase 2 a pris du retard, « *l'énergie étant mise sur les séjours de cohésion* ». Or la direction reconnaît : « *un séjour de cohésion non suivi de MIG, c'est 80 % de l'intérêt du SNU de perdu* ».

### **Les interrogations de la mission d'information sur la montée en puissance d'une politique publique encore non aboutie**

Premier défi : l'accueil d'un nombre croissant de volontaires lors du séjour de cohésion (phase 1)

(...)

#### **Les encadrants de la phase 1 du SNU**

Le recrutement du personnel encadrant du séjour de cohésion doit obéir à des règles précises visant à garantir notamment son honorabilité. Ses missions comportent des sujétions particulières non prévues pour les agents de droit public.

(...)

Pour les agents des trois fonctions publiques, un congé spécial avec maintien du traitement dans la limite de 60 jours par an et sous réserve des nécessités de service a été créé pour l'encadrement du SNU.

L'incertitude actuelle est donc préjudiciable à la fois :

- au réseau des encadrants, qui doit organiser la montée en charge du séjour de cohésion sans visibilité sur son étendue définitive et sur la pérennisation des centres existants ; la formation des encadrants, dans l'hypothèse de l'universalité du SNU, serait un réel défi ;
- au grand public, qui s'approprie difficilement un programme annoncé comme universel, mais qui continue de concerner une minorité des jeunes plusieurs années après sa mise en chantier ;
- aux administrations chargées de son pilotage, qui ne peuvent établir une programmation pluriannuelle solide sans perspective claire sur sa généralisation.

## **Une autre difficulté : identifier des Missions d'Intérêt Général en nombre suffisant et répondant aux attentes d'engagement des jeunes lors de la phase 2**

L'enquête de l'Injep sur la cohorte 2019 montre en effet que toutes les demandes de MIG dans le domaine de la défense et de la sécurité d'une part, et dans le domaine sportif d'autre part, n'ont pu être satisfaites. En outre, 43 % des volontaires ont trouvé eux-mêmes leur mission auprès d'un organisme et l'ont ensuite proposée aux équipes du SNU. Enfin, 9 % des jeunes indiquent que leur MIG ne correspondait pas du tout à leur souhait et 28 % en partie. Un effort s'impose donc.

### **Diffusion des MIG et recrutement des volontaires du SNU**

En application du décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au SNU, les services de l'État sont chargés de valider les propositions de missions des partenaires (services publics, associations...). Le volontaire devra y trouver un rôle actif dans la structure d'accueil et non uniquement avoir un rôle d'observation. Néanmoins, les missions ne peuvent se substituer à la création d'un emploi ni au recrutement d'un stagiaire.

Une fois validée, la MIG est renseignée sur la plateforme du SNU sur laquelle les candidats au SNU postulent.

La Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie Associative reconnaît : « *Les principales difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ces missions concernent la constitution d'une offre de MIG variée au plus près des lieux de vie des volontaires et le suivi de leur réalisation* ».

La mission d'information souligne les difficultés liées au statut de mineurs des jeunes du service national universel - ils sont en effet âgés de 15 à 17 ans - : les structures d'accueil, notamment les associations ou les collectivités locales qui n'ont pas l'habitude d'accueillir des bénévoles aussi jeunes peuvent se montrer réticentes à proposer des MIG. → Chaque volontaire doit bénéficier d'un tuteur lors de sa mission. La DJEPVA a publié sur le site internet du SNU un « référentiel du tuteur » en mars 2022 qui témoigne de l'importance de ce rôle dans la réussite de la MIG.

### **Extrait du référentiel pour les mairies et les intercommunalités sur les missions d'intérêt général (MIG) du service national universel**

**Accueil du public** : appui à l'accueil et à l'orientation du public, information du public.

**Activités citoyennes** : appui au fonctionnement des institutions locales : préparation de débat, de séance publique etc., participation à l'animation du conseil municipal des enfants/jeunes, contribution à l'élaboration et à la diffusion du bulletin municipal, appui à la préparation des élections, aide à l'actualisation du plan cimetière et au recensement des concessions.

**Santé** : aide en centre de vaccination (accueil, renseignement et orientation du public), opération de don du sang (soutien logistique, accueil et orientation du public).

**Animation enfants/jeunes** : appui aux animations proposées, à la communication sur les structures de loisirs, quelques tâches de gestion quotidienne, aide aux devoirs, appui aux

actions de cohésion proposées aux jeunes (*web radio*, promotion des associations locales, communication sur les dispositifs dédiés), appui aux actions d'information jeunesse (participation au forum emploi ou forum jobs d'été).

**Personnes vulnérables** : appel à partir du registre des personnes isolées pour vérifier les coordonnées des personnes inscrites, présence auprès des personnes isolées, participation aux ateliers proposées (lecture, jeux de société, créations), préparation et portage des repas.

**Événementiel** : appui aux cérémonies commémoratives (installation, préparation, promotion, mise en valeur, micro-reportage sur la cérémonie), participation aux animations de la commune (accueil du public, aide à la gestion des files d'attente, accompagnement des personnes à mobilité réduite), participation aux forums associatifs.

**Actions culturelles** : accompagnement du public lors d'une exposition, notamment auprès d'un public senior ou familial, participation aux activités de la médiathèque (appui et orientation du public, aide à la valorisation du fonds et des animations, appui aux animations, aux publications internet), appui à la mise en valeur des atouts touristiques d'une commune.

**Sport** : appui aux manifestations sportives locales (promotion, accueil et orientation du public), appui au fonctionnement des infrastructures et clubs municipaux (aide aux campagnes d'inscription, participation au forum).

**Développement durable** : nettoyage des sentiers et plages, appui à l'entretien et à la valorisation du patrimoine ou des espaces naturels, appui à l'inventaire des espèces florales et végétales.

Une MIG peut être une combinaison de quelques heures sur plusieurs thématiques.

### **Conclusion : des arbitrages de fond à trancher rapidement avec le Parlement**

#### **a) Le rôle du SNU : « semer les graines de l'engagement bénévole » ou « élément de refondation du pacte si essentiel entre les armées et la Nation » ?**

Pour la mission d'information, il est urgent de clarifier les objectifs du service national universel, qui, au gré des interventions politiques, oscillent entre l'héritage du service national et la promotion de l'engagement associatif.

(...)

L'ambiguïté existe dans le discours politique, il existe également dans la perception qu'ont les jeunes et leurs familles du SNU. Les échanges des membres de la mission avec des jeunes volontaires ont témoigné d'un malentendu persistant sur la nature du SNU, que de nombreux volontaires continuent à lier à l'institution militaire. Lors de l'échange qui a eu lieu entre les sénateurs et les volontaires, un certain nombre de jeunes ont fait état de leur volonté de tester leur capacité à s'intégrer au milieu militaire, voire de valoriser leur participation au SNU en vue d'un éventuel volontariat militaire.

Les enquêtes de l'Injep sur les cohortes 2019 et 2021 montrent d'ailleurs une surreprésentation des volontaires issus d'une famille dont l'un des membres travaille dans les « corps en

uniforme » : 31 % déclarent que l'un de leurs parents travaille ou a travaillé dans l'armée, alors que les personnes travaillant pour l'armée représentent 1,3 % de la population active.

Le port de l'uniforme et la cérémonie de levée des couleurs, qui sont les principales images mises en avant par les médias et le Gouvernement pour évoquer le SNU contribuent également à véhiculer une image tronquée, ou partielle, du SNU. Le nom même de ce dernier n'est pas sans rappeler l'ancien service national.

Cette ambiguïté se retrouve également lors de la mission d'intérêt général : un tiers des MIG réalisées l'ont été dans un corps en uniforme. Pour la mission d'information, il est urgent de clarifier rapidement la nature du service national universel - engagement axé sur la défense ou engagement civique.

Si le SNU a vocation à faire découvrir l'engagement bénévole, comme semble l'indiquer la phase 3, facultative, constituée par un service civique, cela implique, d'une part, de mieux mettre en valeur cette dimension, et d'autre part, de mieux associer le secteur associatif à cette politique, et ce à toutes les phases.

## **b) Volontariat ou obligation ? L'indispensable saisine du Parlement**

Jusqu'à juillet 2020, le socle juridique du SNU était constitué d'un décret incorporé à la partie réglementaire du code du service national.

Depuis 2021, les séjours de cohésion sont inscrits dans la partie législative de ce code, à l'article L. 111-2 qui définit le service national et qui prévoit, parallèlement aux obligations du service national (recensement et JDC), des formes volontaires, comme par exemple le service civique. Il faut noter que l'intégration du séjour de cohésion dans le code du service national s'est effectuée par ordonnance prise par le gouvernement (ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du SNU). Contrairement à son intitulé, cette ordonnance ne s'est pas limitée au statut des personnes chargées d'encadrer les volontaires du SNU.

Ainsi, aucun débat parlementaire sur le SNU n'a eu lieu à ce jour, si l'on excepte l'autorisation des crédits afférents à son pilotage dans le cadre de la loi de finances. Mais ce vote ne suffit pas, compte tenu des enjeux que recouvre le SNU.

La saisine du Parlement s'impose d'autant plus que l'objectif de généralisation du SNU est présent depuis son origine dans le discours politique du Président de la République. Il était initialement fixé à 2024, mais aucune date ne semble désormais précisée.

Or comme l'a affirmé la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement au cours de son audition devant la mission : « *ce projet ne sera totalement universel que s'il est obligatoire* ».

Cette question est déterminante.

Sur le plan juridique tout d'abord, le Conseil d'État a estimé dans un avis en date du 20 juin 2019 que l'article 34 de la Constitution ne permet d'imposer aux citoyens des sujétions que pour la défense nationale, confirmant la nécessité d'une révision constitutionnelle pour rendre obligatoire le SNU, qui n'est pas un service militaire. De fait, le projet de loi constitutionnelle

pour un renouveau de la vie démocratique, déposé en août 2019, prévoyait de réviser l'article 34 de la Constitution pour permettre à la loi de fixer les règles concernant les sujétions imposées aux citoyens par le « service national », ce qui aurait autorisé le déploiement du SNU sur la base d'une obligation. Ce projet de révision constitutionnelle n'a pas abouti et les expérimentations menées depuis 2019 l'ont été sur le fondement du volontariat.

Sur le plan budgétaire ensuite, un rapport de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) cité par la Cour des comptes estime le coût annuel du dispositif à 3,4 milliards d'euros en cas de généralisation, ce qui est sans commune mesure avec le budget annuel du dispositif pour l'exercice 2022, qui s'élève à 100 millions d'euros.

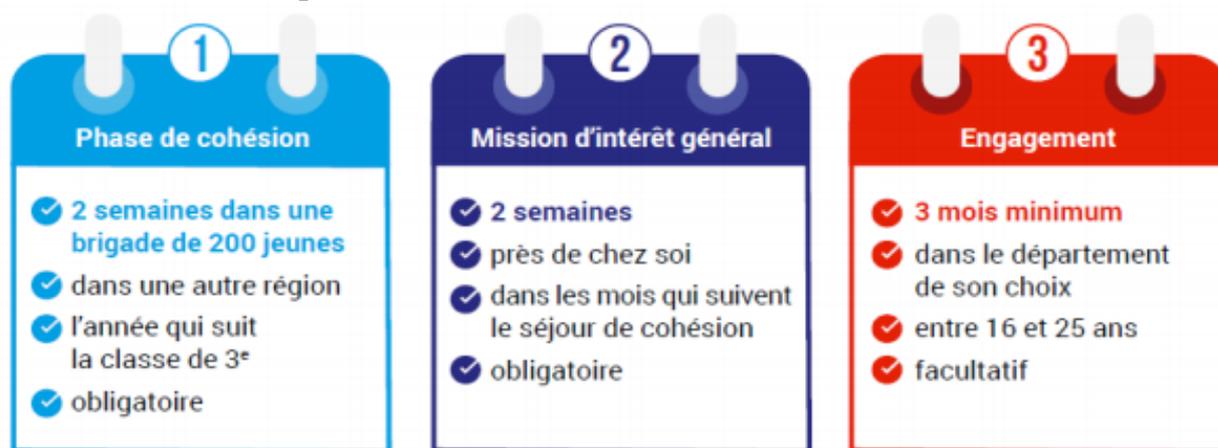
La mission d'information recommande donc de lever les incertitudes qui caractérisent encore le SNU ; elle souhaite qu'un débat parlementaire associe les deux assemblées aux grandes orientations de cette politique publique, en amont de la définition de son cadre législatif et, le cas échéant, de sa base constitutionnelle.

### 1 - Le SNU, un projet complexe et une montée en charge retardée

Le projet annoncé au cours de la campagne présidentielle du printemps 2017 consistait en un service de courte durée, obligatoire et universel. Après l'élection présidentielle, divers travaux ont contribué à définir les contours du SNU et, le 27 juin 2018, le conseil des ministres a officialisé l'engagement de « *favoriser la participation de chaque jeune dans la vie de la Nation, de favoriser la citoyenneté et le sentiment d'appartenance à une communauté rassemblée autour de ses valeurs, de renforcer la cohésion nationale et de dynamiser le creuset républicain.* »

Bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'une validation législative, le dispositif proposé par le groupe de travail du général Ménaouine est devenu la référence. Il découpe le service national universel en trois phases dont deux sont obligatoires dès lors qu'on s'insère volontairement dans le parcours de SNU, ouvert à tous les jeunes dans leur seizième année, alors que la troisième, facultative même dans un parcours de SNU, peut s'effectuer jusqu'à 25 ans.

#### Schéma n° 1 : les trois phases du SNU



Le groupe de travail auteur du rapport préconisait une phase exploratoire intensive pendant deux années puis une montée en charge aboutissant à la généralisation en 2026.

À la fin de l'année 2018, un secrétariat d'État placé auprès du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse est chargé de piloter une mission de préfiguration et d'organiser la première expérimentation (2 000 volontaires en juin 2019) puis d'accompagner la montée en charge, dans un calendrier volontariste. Le calendrier prévisionnel a été revu par la suite, en raison de la crise sanitaire qui a empêché la tenue de la deuxième session expérimentale du séjour de cohésion sociale, prévue en 2020.

Ce n'est qu'à la fin de l'année 2020 que le processus, qui semblait au point mort, a été relancé. La deuxième session du séjour de cohésion sociale a repris en 2021, avec une perspective de généralisation obligatoire en 2026.

### 2 - Une expérimentation qui laisse de nombreux sujets en jachère

Les expérimentations de 2019 et 2021 ont porté sur le séjour de cohésion sociale et les missions d'intérêt général.

Le séjour de cohésion sociale réunit des jeunes de 15-16 ans sans distinction de classe, d'origine ou de sexe, pour participer à un séjour de deux semaines en continu, sur un territoire différent du lieu de résidence. Les objectifs que visent ce séjour et les missions d'intérêt général qui le suivent ont été précisés dans le décret de juillet 2020 (article R. 113-1 du code du service national) : renforcer la cohésion nationale, favoriser la mixité sociale et territoriale, développer une culture de l'engagement et contribuer à l'orientation et à l'accompagnement des jeunes. Lors de la première expérimentation en 2019, un petit effectif (2 000 jeunes) recrutés sur la base du volontariat a effectué un séjour dans 13 départements (dont la Guyane).

#### *a) Une gouvernance apparemment stabilisée*

La disparition de la mission de préfiguration et la création d'une sous-direction du SNU à la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative ont structuré le pilotage administratif central qui est désormais bien ancré dans le Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. Toutefois, la nouvelle sous-direction est à peine mieux dotée (16 ETP) que l'ancienne mission de préfiguration.

Au niveau local, la première expérimentation s'est déroulée sans que le pilotage local n'ait été organisé. Les 12 départements préfigurateurs ont constitué des équipes projets SNU auxquelles participaient les différents ministères. Le décret n°2020-922 du 29 juillet 2020 a créé un comité régional de pilotage du SNU, coprésidé par le recteur de région académique et le préfet de région.

Au-delà de cette organisation administrative, les places respectives des différents ministères et des autres acteurs ne paraissent pas encore bien établies. En effet, le déploiement du SNU est un chantier conséquent, qui nécessite de mobiliser plusieurs pôles ministériels, de nombreux acteurs aux niveaux national et territorial et qui doit s'opérer en collaboration avec les collectivités et les acteurs associatifs. Ce partenariat s'effectue selon une intensité variable.

Le partenariat interministériel a lieu sous forme de réunions interservices et de réunions bilatérales entre la sous-direction de la DJEPVA et les référents SNU au sein des ministères contributeurs. Pour le séjour de cohésion 2021, les ministères de l'intérieur, de la santé, du travail, des armées et des sports ont défini, chacun pour ce qui le concerne, le contenu des activités. Ils ont participé également au recrutement des cadres et à la formation des intervenants et doivent proposer des missions d'intérêt général.

Les comités locaux sont placés sous l'autorité conjointe des représentants du ministère de l'intérieur et de l'éducation nationale et associent théoriquement des représentants des autres services de l'État, des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements ainsi que des associations et des organismes d'accueil et d'information des jeunes. Dans la préfiguration de 2019, cette association avait bien fonctionné, pour un nombre restreint de départements et le préfet de département avait joué un rôle central dans la gouvernance opérationnelle et technique. La nouvelle organisation territoriale de l'État confère aux services déconcentrés du MENJS (direction régionale académique à la jeunesse à l'engagement et aux sports – DRAJES – et direction des services départementaux de l'éducation nationale – DSDEN) une part croissante.

La contribution du ministère des armées a été particulièrement importante dans la phase de préfiguration de 2019, notamment pour définir et organiser la journée défense et mémoire nationale (JDM) du séjour de cohésion sociale et fournir des prestations gratuites (encadrement et matériel). Il est également intervenu en amont du séjour (campagne d'information auprès des anciens militaires, soutien aux stages de formation en milieu militaire) et en aval en offrant des missions d'intérêt général – phase 2 du SNU (198 MIG défense et 33 MIG mémoriels). Cet effort s'est poursuivi en 2021 pour le séjour de cohésion et devrait s'accroître pour les MIG (prévision de 1 000 MIG).

La contribution du secteur associatif est plus complexe. Les têtes de réseau de l'éducation populaire se plaignent d'avoir été peu associées à la conception du SNU et ont émis des réserves sur la préfiguration de 2019. Pour cette dernière, l'administration centrale avait conventionné pour un an avec 28 associations nationales. Pour la session 2021, un collège associatif national a été formé à nouveau et a formulé des propositions d'actions. Le ministère élabore une convention-cadre pour stabiliser cette coopération.

Le secteur de l'éducation populaire, qui participe tout de même à la nouvelle expérimentation, préconise un autre montage, tel le « parcours universel de citoyenneté » proposé par la Ligue de l'enseignement. Le conseil d'orientation de la jeunesse s'associe à ces réserves, estimant que la gouvernance est trop peu partenariale, et s'interroge sur les objectifs mêmes du SNU, en mettant en parallèle le coût à venir et l'ampleur des besoins prioritaires des jeunes en matière d'enseignement, de santé, de formation, notamment.

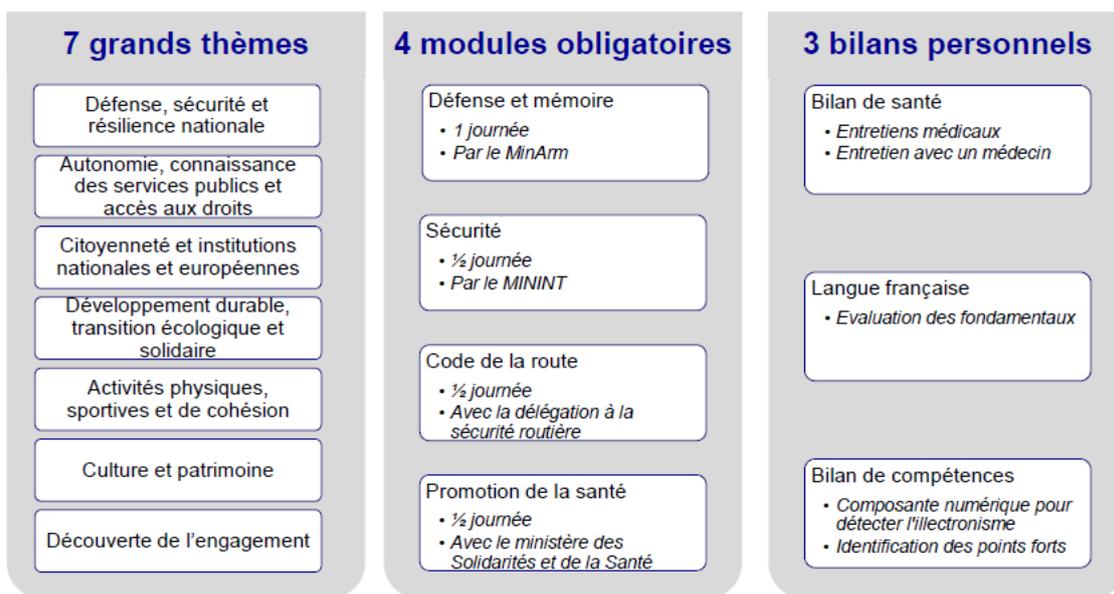
*b) Une session 2021 mieux préparée pour des effectifs toujours très limités*

La mise en place opérationnelle repose sur les services départementaux de l'État, selon un schéma désormais généralisé (binôme préfecture – DSDEN pour direction des services départementaux de l'éducation nationale). La réforme territoriale entrée en vigueur en 2021 a conduit la plupart des directeurs départementaux de l'éducation nationale à désigner un référent SNU issu de la filière jeunesse et sports.

Le programme d'activités du séjour de cohésion sociale est lourd. Très dense en 2019, il s'est à peine allégé suite au retour d'expérience. Structuré autour de sept thématiques, il intègre obligatoirement des modules nationaux et facultativement des modules complémentaires élaborés sur place ainsi que trois bilans personnels.

## Schéma n° 2 : présentation des actions du séjour de cohésion sociale

Source : rapport DITP, 2020



Le séjour est ponctué par la manifestation régulière des symboles de la République et de la Nation (levée du drapeau, hymne national) et les jeunes reçoivent une tenue uniforme adaptée aux activités extérieures.

L'organisation des centres d'accueil est très hiérarchisée. Comme le relève la direction interministérielle de la transformation publique, le SNU renvoie à plusieurs égards au service militaire d'antan. L'organisation des centres – et le vocabulaire – en témoignent. L'organisation pyramidale, qui avait pourtant montré ses limites en 2019, a été reconduite.

### Organisation et encadrement du séjour de cohésion sociale

Les jeunes sont répartis en « maisonnées » de 10 à 12 personnes, non mixtes, encadrées par un tuteur (niveau BAFA) qui organise régulièrement des « conseils de maisonnée » où ils peuvent s'exprimer. Plusieurs maisonnées (5 en général) forment une « compagnie », avec d'autres encadrants expérimentés.

L'ensemble est placé sous la direction d'une équipe de direction constituée d'un directeur et de trois adjoints : un conseiller éducatif, un conseiller d'encadrement et un gestionnaire. Le directeur est placé sous l'autorité du préfet de département. L'équipe de direction doit représenter les trois cultures (armée, éducation nationale, éducation populaire).

Les choix en matière d'organisation et la lourdeur du programme nécessitent un encadrement important.

Le taux d'encadrement, qui était d'un encadrant pour cinq jeunes en 2019, passe à un pour six en 2021. Il reste toutefois très élevé, comparé à celui des autres accueils collectifs, proche d'un pour quatorze.

Les équipes des centres sont composées d'agents aux profils et cultures professionnelles diversifiés qui ont tous reçu une formation préalable. Une proportion importante de « réservistes » de l'armée et de la gendarmerie figurait parmi les cadres de compagnie, alors que l'éducation

nationale et l'éducation populaire étaient minoritaires. Les encadrants ont été secondés par quelques intervenants extérieurs.

Les locaux d'hébergement sont majoritairement des lycées (8 sur 14 centres en 2019, 60% des centres départementaux en 2021). Il est difficile dans certains territoires de trouver des sites ayant à la fois la capacité d'accueil requise et les installations adéquates.

Si les deux expérimentations du séjour de cohésion sociale ont eu lieu comme prévu, il n'en est pas de même des missions d'intérêt général qui n'ont été effectuées que par une partie des volontaires de 2019. Plusieurs difficultés ont freiné la réalisation de cette étape pourtant obligatoire : certaines tiennent à l'âge des jeunes (contraintes d'emploi de mineurs, fort besoin d'encadrement), d'autres aux rigidités administratives (obligation géographique, manque d'harmonisation des procédures de validation des structures d'accueil), les dernières au peu d'enthousiasme d'une partie des offreurs potentiels (associations réticentes au SNU en raison de son caractère obligatoire, collectivités peu concernées). Les données communiquées par le ministère, bien qu'incomplètes, montrent que les corps en uniforme (armée, police, gendarmerie, pompiers) ont été les principaux offreurs (près de la moitié des MIG), le secteur associatif représentant le quart seulement des propositions.

### *c) Un changement d'échelle problématique*

Le schéma retenu tant pour le séjour que pour les MIG devra être modifié en cas de changement d'échelle.

Pour le séjour de cohésion sociale, un changement d'échelle, et *a fortiori*, une généralisation, entraînera des difficultés en matière de ressources humaines et d'hébergement. Leur intensité dépendra toutefois des arbitrages qui seront rendus sur le contenu et la durée du séjour de cohésion sociale, ainsi que du calendrier de réalisation. Ainsi, par exemple, si le programme d'activités est allégé et/ou si le séjour est raccourci, le besoin d'encadrement et d'hébergement pourrait être fortement réduit. De même, le choix des périodes de réalisation des séjours (pendant/hors vacances scolaires, par vagues/au mois de juin) impacte le nombre et la nature des hébergements.

En 2019, elle a pris la forme d'une semaine au mois de mars pour les équipes de direction sur la base aérienne de Brétigny-sur-Orge et de quelques jours (trois à cinq) pour les cadres de compagnie à l'école militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan. La formation des tuteurs, recrutés plus tard, a été tardive et peu consistante. En 2021, la crise sanitaire contraint à mettre en place un système mixte (formations en ligne, regroupements régionaux pour les équipes de direction, formations à définir pour les cadres).

Concernant les ressources humaines, des questions concrètes de différence de rémunération<sup>100</sup> et de statut des encadrants n'avaient pas été résolues au moment de l'enquête. Lors de l'expérimentation de 2019, toutes les formules (mise à disposition, disponibilité, CDD, détachement) avaient été utilisées et en 2021, l'intégration des centres SNU dans la catégorie des accueils collectifs de mineurs y a ajouté celle du contrat d'engagement éducatif qui n'était pas satisfaisante. L'ordonnance du 8 septembre 2021 a introduit de nouvelles possibilités de recrutement par voie contractuelle.

L'ampleur des moyens humains à mobiliser, qui a des répercussions financières lourdes, est une inconnue qui dépendra des choix opérés en vue de la généralisation. Sur la base du taux de

2019, l'encadrement nécessite plus de 100 000 personnes pour une génération complète. Ce taux, jugé excessif, a été abaissé en 2021 et pourrait passer à 1 pour 8 à l'avenir, selon la DITP qui préconise également de s'appuyer davantage sur les administrations.

Concernant l'hébergement, deux problèmes peuvent entraver la montée en puissance du dispositif : la disponibilité des locaux (lycées, centres de vacances, résidences de tourisme privés ont des périodes de disponibilité différentes) et leur coût auquel s'ajoutent les dépenses liées (repas, entretien). En effet, la gratuité de la première expérimentation n'a pas été reconduite et les locaux sont devenus payants dès 2021.

Pour les missions d'intérêt général, les difficultés structurelles décrites ci-dessus devront être surmontées avant de changer d'échelle. Les bases de ces missions, telles qu'elles ont été posées en 2018 (durée brève, possibilité de séjour perlé, âge des jeunes) correspondent peu ou prou aux dispositifs des cadres de la défense (cf. *supra*), dispositifs qui fonctionnent pour des effectifs très réduits de l'ordre de 1 000 jeunes par an. Elles semblent inadaptées à un effectif important, de l'ordre de 800 000 jeunes. Faute d'évolution, le caractère obligatoire des MIG pourrait être remis en cause.

### **3 - Des hypothèques à lever pour atteindre l'universalité**

Bien que le dispositif ait été officiellement lancé en avril 2018, il ne dispose toujours pas trois ans plus tard d'une assise juridique solide et son coût, intrinsèquement lié à ses modalités, reste difficile à apprécier.

#### *a) Un SNU sans base juridique solide*

Les seuls textes qui comportent l'expression SNU sont le décret n°2020 du 29 juillet 2020, qui a introduit le SNU dans le code du service national et dans le code de l'action sociale et des familles, et l'arrêté qui crée la sous-direction éponyme à la DJEPVA.

En revanche, la démarche visant à insérer le SNU dans le paysage juridique français, amorcée en août 2019, a été interrompue sans perspective de reprise.

Ce texte crée un congé spécial avec traitement pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques et permet la mise à disposition des administrations de l'État de personnels de droit privé pour préparer ou encadrer le séjour de cohésion sociale.

En effet, une réforme constitutionnelle ainsi qu'une loi sont nécessaires pour le rendre obligatoire et universel, d'une part, poser ses principes et ses grandes caractéristiques, d'autre part. Le Conseil d'État a estimé en 2019 (dans l'étude du projet de loi constitutionnelle finalement retiré par le Gouvernement) que l'extension des obligations du SNU au-delà des enjeux de la défense nécessitait une modification de l'article 34 de la Constitution.

Par ailleurs, la loi ne permet d'imposer des sujétions qu'aux citoyens, statut dont ne relèvent pas les jeunes de 16 ans placés sous l'autorité des parents. Le droit français et le droit européen garantissent la protection des libertés fondamentales. Tant que les jeunes sont des participants volontaires, ils acceptent de manière contractuelle de se plier à ces obligations et de respecter le règlement intérieur des centres. En revanche, en cas d'obligation, les modalités du séjour de cohésion (obligation à résidence pendant le séjour de cohésion sociale) et des MIG (obligation d'accomplir une tâche d'intérêt général non rémunérée pendant 12 jours), constituent des atteintes aux libertés individuelles. Le cas des jeunes qui refuseraient le SNU (nouveaux

objecteurs de conscience) et de ceux qui ne respecteraient pas certaines règles liées à la vie dans les centres doit aussi être prévu.

Le Gouvernement avait proposé, en août 2019, d'introduire le service national à l'article 34 de la Constitution, mais cette démarche n'est pas allée à son terme et aucune nouvelle échéance n'a été fixée. Tant que durera cette situation, le SNU restera un dispositif expérimental ouvert à des volontaires, dans un cadre juridique incertain. Certaines dispositions réglementaires qui permettent à la session 2021 de se dérouler sont contestables. C'est le cas du statut des intervenants (cf. *supra*) ou de la qualité de centre d'accueil collectif de mineurs donnée aux centres SNU (l'article L. 227-4 du code d'action sociale ne leur permettant de fonctionner que pendant les vacances scolaires).

#### *b) Un coût peu et mal chiffré*

Comme en matière juridique, l'incertitude subsiste au plan financier.

En 2018, alors que les caractéristiques du SNU n'étaient pas arrêtées, diverses estimations, d'ampleur très variable, avaient circulé. Le rapport des inspections générales remis au Premier ministre au printemps 2018 donnait une fourchette de 2,4 Md€ à 3,1 Md€ par an, auxquels s'ajoutaient des investissements dans les centres d'hébergement, portant le total à 3,2 Md€ à 5,4 Md€. Le rapport parlementaire, qui présentait plusieurs scénarios, chiffrait le coût budgétaire de la formule la plus proche du dispositif actuel (service national obligatoire d'un mois), à 5 Md€ pour 800 000 jeunes.

En 2019, le secrétaire d'État chargé de la préfiguration avançait un chiffre très inférieur de l'ordre d'1 Md€ à 1,5 Md€ en vitesse de croisière, basé sur un coût de 2 000 € par jeune, réalisé lors de la préfiguration de 2019 et susceptible de descendre à 1 800 € grâce aux économies d'échelle.

Les études qui ont suivi ont montré le caractère très incomplet de ce chiffrage. De nombreux postes de dépenses n'avaient pas été valorisés du fait de la gratuité dont avaient bénéficié les transports des jeunes volontaires, la formation des personnels de centre (prise en charge par le ministère des armées), certaines activités (prises en charge de différents modules par divers ministères comme la santé ou l'intérieur) ou la fourniture des uniformes et de petits matériels nécessaires aux activités. La participation des personnels de l'administration n'entraîne pas dans l'épuration. Le rapport précité de la DITP a réintégré ces dépenses et évalué les coûts annexes qui n'avaient pas été pris en compte. Il chiffre le coût du jeune en séjour de cohésion sociale 2019 à 4 218 €, ce qui porte le montant total à 3,4 Md€ pour une génération de 800 000 jeunes.

Cette projection est proche des ordres de grandeurs avancés en 2018, du moins de la partie basse de la fourchette des chiffrages, hors dépenses d'hébergement (investissements, entretien et maintenance). Elle repose sur la généralisation du dispositif actuel et sa prise en charge intégrale par l'État, en régie. Un paramétrage différent (durée des séjours, taux d'encadrement et qualité des encadrants, nombre et nature des activités) et des modalités de réalisation plus économiques (nombre de centres, calendrier des séjours) peuvent abaisser fortement le coût d'ensemble.

Ce montant est sans commune mesure avec la dotation budgétaire qui apparaît au programme 163 de la mission *Jeunesse et sports* de 62,2 M€ en 2021, qui a été portée à 100 M€ en 2022 dans la perspective d'un séjour de cohésion sociale de 50 000 volontaires.

L'incertitude sur le coût du dispositif et sur son financement nourrit les craintes d'un effet d'éviction sur d'autres dépenses publiques (formation, éducation, défense, aide au secteur associatif), qui peut expliquer la frilosité de certains partenaires pour participer au SNU.

(...)

### **Le SNU, vecteur potentiel de continuité**

Si le choix d'installer le SNU, qui est encore à un stade expérimental, dans la durée est confirmé, il peut servir de maillon pour relier la formation à la citoyenneté dispensée dans le cadre scolaire aux dispositifs facultatifs ou obligatoires ouverts aux plus de 16 ans. La démarche d'harmonisation des contenus et du calendrier du SNU avec les formations obligatoires est d'ores et déjà amorcée dans chacun des deux ministères concernés et peut se prolonger et s'étendre aux dispositifs de volontariat.

Mais une telle option nécessite au préalable de donner au SNU une assise juridique adaptée et de dégager des perspectives financières réalistes.

#### **1 - Donner au SNU une assise juridique et financière**

Les incertitudes liées à la base juridique du dispositif et à son financement n'ont pas été levées depuis la décision de mettre en œuvre le SNU au printemps 2018. Elles entretiennent des doutes sur sa faisabilité et nourrissent l'inquiétude des acteurs importants des politiques de jeunesse que sont les réseaux d'éducation populaire.

Pour rendre le SNU obligatoire et universel, comme le prévoit le projet initial, il est nécessaire de modifier la Constitution. Cette première étape permettra de donner au SNU une base solide et d'asseoir la généralisation sur un édifice législatif et réglementaire qui reste à construire. Si une de ces caractéristiques (obligation ou universalité) venait à changer, la contrainte s'assouplirait. Néanmoins, pour qu'un dispositif d'envergure se mette en place sur des bases juridiques incontestables, il restera nécessaire de donner un cadre juridique approprié au service national.

Au plan financier, l'étude conduite par la direction interministérielle de la transformation publique a levé le voile sur le coût du dispositif, tel qu'il résulte de sa conception actuelle. L'ampleur de cette estimation (supérieure à 3 Md€ par an) appelle une véritable réflexion sur le projet, qui doit aller au-delà de la volonté d'ajustements mineurs comme ceux de la session 2021 par rapport à celle de 2019, et s'appuyer sur plusieurs scénarios. L'importance des écarts entre les chiffrages existants impose d'analyser sans tarder les paramètres qui conditionnent le coût du dispositif.

Comme elle l'a fait dans son référé du 20 avril 2020, et quelles que soient les caractéristiques du futur service national, la Cour recommande de :

### **RECOMMANDATION 15. Si les expérimentations débouchent sur un projet de généralisation du SNU, donner une assise juridique et budgétaire au SNU (MENJS).**

Le schéma dans lequel le SNU devient le maillon qui relierait la formation à la citoyenneté dispensée dans le cadre scolaire aux dispositifs ouverts aux plus de 16 ans est déjà apparent.

Comme l'indique le ministère dans sa présentation en ligne, le séjour de cohésion sociale peut constituer l'« *aboutissement du parcours citoyen, débuté à l'école primaire et poursuivi au collège* ». De même, la phase d'engagement volontaire, en insérant dans le champ de la phase 3 (engagement volontaire) l'ensemble des dispositifs qui permettent aux jeunes de s'engager dans des activités d'intérêt général, de solidarité ou orientées vers le bien commun, peut donner la cohérence qui manque aujourd'hui.

a) Une articulation avec le parcours citoyen scolaire, encore à définir

L'enquête de la Cour a montré que c'est le collège qui constitue le temps fort du parcours citoyen suivi par tous les jeunes car les enseignements sont peu intenses au lycée. Le SNU dans sa partie obligatoire, séjour de cohésion sociale et missions d'intérêt général, arrive donc au bon moment dans le cursus scolaire. De surcroît, cet intermède obligatoire de quelques jours est placé au moment où la perturbation est la plus faible car la majorité des élèves se trouve à cet âge en classe de seconde, classe sans examen à la différence de la troisième (DNB), de la première et de la terminale (baccalauréat).

De très nombreuses questions doivent encore être résolues : le calendrier du SNU (en dehors des temps scolaires ? au mois de juin ? par vagues successives tout au long de l'année ?) aura des répercussions sur la scolarité des élèves de seconde, de manière différenciée selon les filières d'enseignement ; le contenu des activités du séjour de cohésion sociale pourrait faire évoluer le programme de l'EMC au collège et au lycée ; les MIG (pour Missions d'Intérêt Général – la phase 2 d'un SNU) pourraient constituer une entrée pour la valorisation de l'engagement au lycée. Ces exemples, qui n'épuisent pas le sujet, soulignent l'impérieuse nécessité d'une réflexion commune interministérielle, qui a déjà débuté sous forme d'un comité de pilotage.

La Cour invite le Ministère d'Éducation nationale et de la Jeunesse à inscrire cet effort de coordination dans le cadre du renforcement du parcours citoyen (cf. supra).

b) Une intégration de la Journée Défense et Citoyenneté déjà préparée

Au terme de son extension à l'ensemble d'une classe d'âge, le SNU pourrait remplacer la JDC. Depuis le décret de juillet 2020, l'article R. 112-2 du code du service national indique en effet que la participation au séjour de cohésion permet d'accomplir la journée défense et citoyenneté. La « journée défense et mémoire nationales » qui se substituera à la « journée défense et citoyenneté » a déjà été expérimentée en 2019 et 2021. D'une durée de six heures, elle s'articule autour de trois modules : défense, mémoire et résilience. Le ministère des armées, qui l'a préparée, se félicite d'un recentrage sur les questions de défense, dans la mesure où les autres thèmes aujourd'hui encore portés par la JDC sont traités dans d'autres modules du séjour de cohésion sociale.

c) Des articulations pragmatiques à trouver avec les dispositifs d'engagement volontaire

Certains dispositifs, notamment ceux du ministère des armées et le service civique, semblent pouvoir s'articuler sans difficulté avec le SNU, au niveau des missions d'intérêt général (**phase 2 d'un SNU**) ou de la phase facultative (**phase 3 d'un SNU**).

Le ministère des armées s'est engagé en 2021 dans le « plan Ambition armées-jeunesse » (PAAJ), qui tend à coordonner les différents dispositifs déjà existants en un seul et même parcours. Ce plan fait explicitement référence au SNU dans la mesure où un des objectifs déclarés consiste à « réorganiser les parcours jeunesse proposés par le ministère des armées en les adaptant aux phases du SNU ».

Le service civique, dont les caractéristiques cadrent parfaitement avec les exigences de la phase 3, peut sans difficulté devenir une des modalités de cette phase facultative.

En conclusion pourrait se dégager à terme une plus grande cohérence de la formation à la citoyenneté si le projet de SNU était saisi comme l'occasion d'articuler tous les dispositifs existants. Ce cheminement donnerait à tous, et notamment aux jeunes, une plus grande lisibilité de la formation et permettrait une meilleure compréhension de l'enjeu global que poursuit la puissance publique.

Document 5: Déploiement du SNU sur tout le territoire national – étude qualitative des séjours de cohésion de février 2022, par Marion Chevalier, Aude Defasy, Marie Leplaideur, le cabinet Pluricité pour l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire Notes & rapports/Rapport d'étude, juillet 2022 (2 pages)

Sur l'ensemble des territoires, il ressort des échanges avec les équipes projet départementales, et en particulier avec les référents MIG qui ont à accompagner le développement des missions d'intérêt général – des enjeux forts et très actuels pour ancrer localement le dispositif SNU et faire émerger une offre suffisamment diversifiée (dans les thématiques, mais aussi, dans les formats et dans les localisations), pour rendre effective la réalisation des missions par les jeunes volontaires de la cohorte de 2021, et des futures prochaines cohortes. Il s'agit de faire émerger des offres de missions adaptées aux objectifs du SNU et aux possibilités pour de jeunes mineurs âgés de 16 à 17 ans (inscription dans l'une des 9 thématiques prioritaires, hors du temps scolaire, suffisamment proche des lieux d'habitation des jeunes qui n'ont qu'une faible mobilité...). Le premier défi auquel se confrontent les équipes est l'adhésion des partenaires locaux au dispositif et leur capacité à faire émerger des missions qui répondent à ces critères, en assurant également un niveau d'encadrement adapté aux profils des jeunes volontaires.

Pour conduire ce travail de développement territorial des MIG, les équipes projet départementales repèrent plusieurs leviers, de nature à faciliter le travail.

D'abord, le portage institutionnel du SNU et la manière dont les MIG sont mises en avant comme une priorité sur un territoire, pour permettre de positionner le SNU comme un dispositif prioritaire, notamment vis-à-vis d'autres dispositifs concourant à des objectifs similaires et mobilisant des leviers proches. En effet, l'arrivée des missions d'intérêt général constitue un sujet de préoccupation partout sur les territoires, où les acteurs publics et le secteur associatif sont fortement mis à contribution pour l'accueil de jeunes mineurs : dans le cadre des stages de 3e, de la réserve citoyenne, et d'autres actions visant la promotion de l'engagement et la découverte des métiers.

*« Le premier défi, c'est le nombre de missions et leur diversité. L'objectif est de convaincre et d'aller chercher les partenaires pour faire connaître le dispositif. C'est un travail de longue haleine, à l'échelle du département ! » (Extrait d'entretien avec le référent MIG départemental sur le site #1.)*

Ensuite, et dans le prolongement du premier axe de travail qui vise avant tout à faire connaître et faire adhérer, l'enjeu de travailler à des partenariats de grande envergure en termes de volumétrie de missions, ce qui permettrait de faire émerger plusieurs offres et de répondre à une demande qui va croître. D'ores et déjà, le manque de place a pu entraîner comme effet pervers, des logiques de concurrence entre jeunes volontaires.

Enfin, la structuration d'une organisation territoriale autour des MIG au plus près des jeunes volontaires, qui aurait vocation à les accompagner à la fois dans l'émergence de leurs envies, dans le repérage et la création de MIG au sein de structures proches de leurs lieux d'habitation, ainsi que dans le suivi de la recherche et de la réalisation des missions.

*« Il nous faut trouver pour 2022 des MIG pour plus de 3000 à l'échelle régionale. Il nous faut donc environ 5000 missions pour que les jeunes puissent avoir le choix. C'est un travail colossal et c'est l'un des objectifs du comité de pilotage régional aujourd'hui ! Ça reste un très gros défi : les administrations*

*et collectivités ont peur de l'enjeu d'encadrement, et il faut arriver à convaincre et imaginer comment l'encadrement peut être moins lourd. À l'origine, ce sont surtout les corps en uniforme qui ont été sollicités et se sont mobilisés, mais on reste encore loin de tout ce qu'il nous faut. Après des associations liées à l'accompagnement des personnes, sur la protection de l'environnement, etc. encore beaucoup de choses à explorer. L'appui du préfet de région est clé et sera un atout pour nous aider à pousser les portes. » (Extrait d'entretien avec le référent SNU au sein de la DRAJES sur le site #1.)*

*« On voulait ouvrir deux MIG cette année. On a reçu plus de 15 candidatures ! Il a fallu faire un choix, sélectionner les jeunes ». (Extrait d'entretien avec un partenaire du site #2 accueillant deux volontaires en MIG.)*

En outre, on repère sur certains territoires, des enjeux spécifiques aux MIG réalisées auprès des armées et plus largement dans les corps en uniforme. Particulièrement demandé, ce type de mission peine à offrir le nombre de places nécessaire.

## Ce que l'on retient

### **[Bonne pratique] Sur le site#2, une réflexion ouverte pour l'animation d'un forum de l'engagement, pour accompagner l'inscription des jeunes volontaires dans les missions d'intérêt général**

Percevant un besoin de consolider la transition entre le séjour de cohésion et la mission d'intérêt général, l'équipe projet départementale du site #2 réfléchit à proposer un temps clef d'échange et d'accompagnement pour les volontaires du territoire à l'issue de la phase 1. Si les modalités pratiques ne sont pas encore définies, l'objectif quant à lui est clair : offrir un espace d'expression pour les jeunes et des outils pour se saisir pleinement de l'opportunité de la phase 2. Ce temps permettrait entre autres l'identification du référent MIG et la découverte par les jeunes des partenaires et structures du territoire susceptibles de les accueillir. Une étape du parcours SNU jugée essentielle pour garantir l'égalité des chances et la continuité de l'engagement.

« Il nous manque une étape clef entre la phase 1 et la phase 2. On s'oriente pour le moment vers un RETEX [retour d'expérience] spécifique aux jeunes qui nous permettrait d'aborder la MIG et de la rendre plus concrète, de leur donner de la visibilité sur ce qui existe, mais aussi d'accompagner chaque jeune pour que tous puissent réaliser une MIG qui leur plaît. » (Extrait d'entretien avec l'équipe projet départementale sur le site #2.)

---

**#7 Partout, le développement des missions d'intérêt général dans le cadre d'un projet de territoire coporté à l'échelle régionale, départementale et au plus près des lieux d'habitation des jeunes constitue un axe de travail prioritaire, avec des enjeux repérés en termes de :** 1) diversification des secteurs représentés, 2) couverture territoriale avec une très forte iniquité aujourd'hui dans l'offre, 3) adaptation du cadre horaire et des exigences des missions pour un public mineur.

---

Document 6 : Lettre d'un appel à manifestation d'intérêt pour proposer des missions d'intérêt général (phase 2 d'un parcours SNU), Préfet de la Région Ile-de-France aux maires et présidents de collectivités et départements d'Ile-de-France, juillet 2023 (5 pages)



## Appel à manifestation d'intérêt :

*Proposer des Missions d'intérêt général  
(MIG) dans le cadre du Service national  
universel.*

Le service national universel est un projet d'émancipation et de responsabilisation des jeunes, complémentaire de l'instruction obligatoire. Sa mise en œuvre poursuit plusieurs objectifs : le développement d'une culture de l'engagement, l'accompagnement de l'insertion sociale et professionnel des jeunes ainsi que le renforcement de la cohésion nationale. Il concerne actuellement de jeunes volontaires âgés de 16 ans ou achevant leur année de seconde en juin 2023.

En mars 2023, le Président de la République a décidé de reporter la question de la généralisation du dispositif existant, optionnel, à tous les lycéens en classe de Seconde, soit 800 000 adolescents par an.

En prévision d'un nouvel arbitrage présidentiel pour la rentrée 2024 - 2025, le Secrétariat à la Jeunesse, rattaché au Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative, est chargé de proposer une réforme qui convainque socialement et soit soutenable financièrement, notamment en répartissant la charge sur les collectivités publiques. C'est pourquoi en tant que Préfet de la Région de France, je suis en charge de saisir les collectivités de son territoire, dont la Ville de Paris, pour recenser les capacités d'accueil (*au même titre qu'aujourd'hui la Réserve civique : accompagnement des publics en insertion sociale dans leurs démarches administratives, portage à domicile de personnes âgées inscrites dans les registres de la collectivité, etc.*) et ainsi étendre l'offre des jeunes dans le parcours du SNU – phase 2 (puis phase 3).

Chaque volontaire réalisant une MIG doit être accompagné par un tuteur, identifié au sein de la structure d'accueil. Le tuteur peut être un bénévole, un salarié, un agent public, un personnel en uniforme. Un tuteur peut suivre plusieurs volontaires, par exemple dans le cadre de missions collectives. Un jeune réalisant sa phase 2 peut être placé aux côtés d'un volontaire en service civique dans la structure d'accueil, pour participer à la réalisation de la mission.

Les volontaires font l'objet d'un contrat d'engagement signé par le Préfet de département ou son représentant, la structure d'accueil, le jeune et ses représentants légaux.

**Je vous invite donc à proposer vos missions d'intérêt général sur la plateforme dédiée :**  
<https://www.snu-mig.fr/>

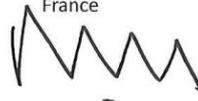
Vous trouverez plus d'informations relatives aux missions d'intérêt général au sein de l'appel à manifestation d'intérêt joint ce courrier. Je vous invite à diffuser cet appel auprès de vos réseaux.

Je vous remercie de votre collaboration en faveur du développement et de la promotion de l'engagement de notre jeunesse. Mes services ([drjcs-idf-snu@jcs.gouv.fr](mailto:drjcs-idf-snu@jcs.gouv.fr)) se tiennent à votre disposition en cas d'interrogations.

Je vous prie d'agréer, mesdames, messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*Avec mes remerciements anticipés,*

Le Préfet de la région d'Île-de-France



**Mission Type A « VIENS NOUS AIDER A... »**

TITRE DE LA MISSION	<p><i>Exemples :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Booste, inspire et impacte les jeunes de ta ville</i></li> <li>- <i>Collecte alimentaire quotidienne</i></li> <li>- <i>Sensibilisation et participation à la vie de l'association</i></li> <li>- <i>Accompagnement de personnes âgées en structure</i></li> <li>- <i>Accompagnement scolaire</i></li> <li>- <i>Soutien à l'organisation d'un café des langues</i></li> </ul>	
1/ Thématique	Définie par la structure en fonction des neuf thématiques possibles.	
2/ Nature de la mission	Perlée	
	Ponctuelle	
	Projet collectif	
	Orientation possible vers une phase 3	
3/ Coordonnées de la structure		
4/ Détails de la mission	<p>Mise en place des activités selon les périodes et les intérêts des volontaires (par exemple soirées cinéma, préparation Printemps des Poètes...).</p> <p>Découverte du fonctionnement associatif et participation à la vie de l'association.</p>	
5/Actions et modalités de participation du ou des volontaires	Participation à la mise en place des activités et des événements (exemple : contacts avec les associations partenaires, communications des événements dans les villages...)	
6/Où ?	Selon le lieu de la structure.	
7/Quand ?	<p><i>Exemple (1 jour) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mercredi 26 février 2020 / Horaires 9h-16h (= 7h par jour)</li> <li>- 1 jour fête de xxx (date pas encore fixée par la commune) sur le mois de xxx</li> </ul>	
8/Coordonnées du.tuteur.ice (@, tel, fonction)		
9/Observations	<p>Déplacements fréquents</p> <p>Conditions particulières d'exercice</p> <p>Etc.</p>	

**Mission Type B « VIS MA VIE »**

TITRE DONNE A LA MISSION	<i>Exemples :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation à l'activité du service de secours</li> <li>- Découverte de l'accompagnement des personnes en situation de précarité</li> </ul>	
1/ Thématique	Définie par la structure en fonction des neuf thématiques possibles.	
2/ Nature de la mission (Cocher)	Perlée	
	Ponctuelle	
	Projet Collectif	
	Orientation possible vers une phase 3	
3/ Coordonnées de la structure		
4/ Détails de la mission	- Découverte au sein d'une association des missions des travailleurs sociaux des métiers des éducateurs spécialisés, des conseillères en économie sociale et familiale, des conseillers en insertion professionnelle...	
5/ Actions et modalités de participation du ou des volontaires	- Co-animation d'activités dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale	
6/ Où ?	Selon le lieu de la structure.	
7/ Quand ?		
8/ Coordonnées du/de la tuteur.ice (@, tel, fonction)		
9/ Observations	Déplacements Conditions particulières d'exercice	

**FIN DU DOSSIER**