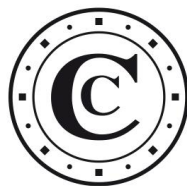


Cour des comptes



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 Bonnafox, 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.

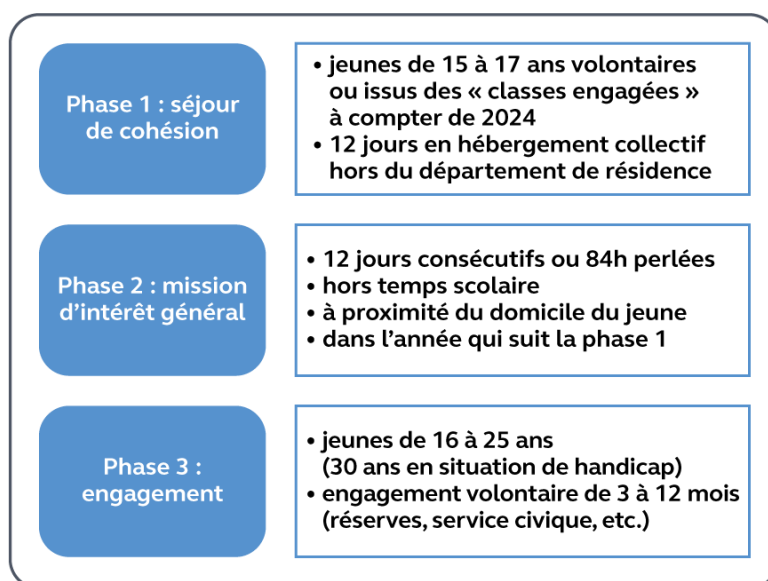
Ils sont diffusés par La Documentation Française.

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

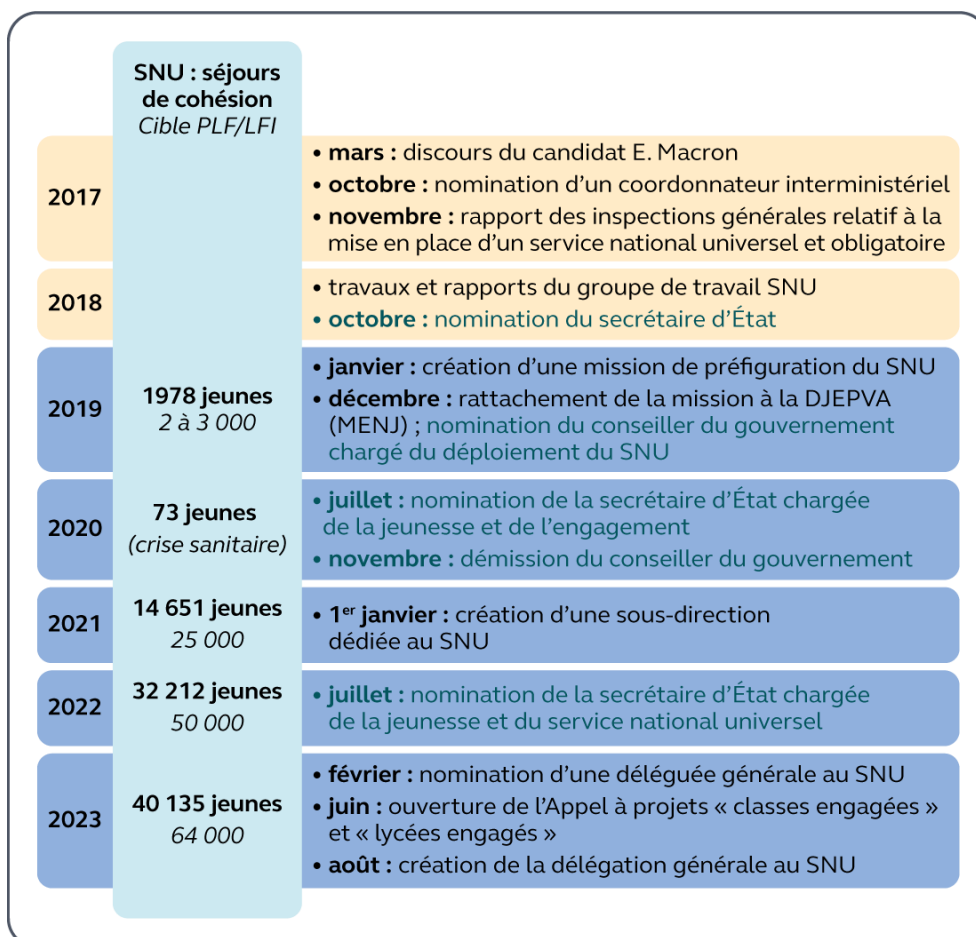
Le SNU reste à ce jour fondé sur le volontariat ; seule la deuxième phase, la mission d'intérêt général, est obligatoire pour les jeunes volontaires ayant effectué un séjour de cohésion (première phase), qui, selon l'article R. 113-1 du code du service national, « *s'engagent à participer à une mission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

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.

Récapitulatif des 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 territoire ; 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*).

Introduction

Dispositif ouvert aux jeunes de 15 à 17 ans, dont l'ambition affichée est d'encourager l'engagement des jeunes dans la société et de renforcer la cohésion sociale, le Service national universel (SNU) a été expérimenté dans 13 départements en 2019. Il a ensuite été déployé, toujours sur une base volontaire, sur l'ensemble du territoire. Le schéma initial se décline en trois phases successives : un « séjour de cohésion » de 12 jours, une mission d'intérêt général (obligatoire en principe jusqu'en 2023), puis un engagement, facultatif, pendant trois mois minimum, auprès d'une association ou institution publique.

Son extension progressive, initialement censée aboutir à une généralisation à l'ensemble d'une classe d'âge en 2024, a été fortement perturbée par la crise sanitaire, avec notamment l'annulation des séjours de cohésion de l'année 2020. Depuis, chaque année, le nombre de participants aux séjours de cohésion a été très inférieur à l'objectif fixé dans la loi de finances initiale.

Mais ces difficultés révèlent surtout l'absence d'horizon clair pour le dispositif ainsi qu'une insuffisante planification des moyens nécessaires à sa montée en charge. Ainsi, dans la perspective de la généralisation du dispositif en 2026, le caractère obligatoire des trois phases qui le composent reste à préciser. Ce défaut d'anticipation a eu des conséquences concrètes sur l'organisation des séjours de cohésion au cours des cinq années écoulées, mises en évidence par les nombreux dysfonctionnements logistiques constatés.

Le présent rapport s'est attaché à retracer les conditions dans lesquelles le dispositif a été déployé depuis 2019. Au terme de ses investigations, la Cour relève que la montée en charge du dispositif ne s'est pas accompagnée d'une clarification de ses objectifs, qui restent incertains (Chapitre I). Les modalités de son pilotage, alors qu'il s'agit d'une politique prioritaire du gouvernement, ainsi que les conditions dans lesquelles il est mis en œuvre sur le terrain sont insatisfaisantes et sources de dysfonctionnements (Chapitre II). Alors que son coût est objectivement important au regard des crédits inscrits au programme budgétaire « jeunesse et vie associative » (programme 163) mais aussi des contributions des autres financeurs publics, il est désormais urgent de clarifier l'horizon du dispositif dans le cadre d'un débat parlementaire et, si ce choix était confirmé, de lever les nombreuses incertitudes quant à la faisabilité de sa généralisation (Chapitre III).

Chapitre I

Un dispositif progressivement élargi mais dont les objectifs sont incertains

Le dispositif « Service national universel » a été lancé en 2019 et, malgré des perturbations liées à la crise sanitaire au cours des premières années de déploiement, poursuit depuis sa montée en charge, sans débat parlementaire ni atteinte de ses objectifs quantitatifs en nombre de jeunes accueillis en séjour de cohésion (I). Les objectifs du dispositif restent à clarifier, et, en particulier en matière de mixité sociale et d'engagement de la jeunesse, ne sont pas atteints (II). Son pilotage budgétaire reste à mettre en place alors que son coût est actuellement largement sous-estimé (III).

I - Une montée en charge sans débat parlementaire et sans atteinte des objectifs quantitatifs

Relevant dès l'origine du code du service national et destiné à succéder au service militaire, le dispositif « Service national universel » en est finalement éloigné, dans son format comme dans ses objectifs (A). Son déploiement, qui s'est fait à législation constante (B), n'a pas atteint ses objectifs quantitatifs (C).

A - Un dispositif initialement centré sur les enjeux de défense et dont le format et l'ambition ont évolué au fil du temps

Initialement annoncé, dans une période encore fortement marquée par les attentats de 2015, comme un « *service national obligatoire* », destiné à succéder au service militaire suspendu par le législateur en 1997, le « service national universel » ou SNU devait permettre aux jeunes de « *faire l'expérience de la vie militaire et d'être des acteurs à part entière de l'esprit de défense* »². Le dispositif retenu s'en est finalement éloigné, dans son format comme dans ses objectifs.

Après les travaux menés en 2017 par différents corps d'inspection puis en 2018 par un groupe de travail dirigé par le général Daniel Ménaouine, le schéma retenu a été celui d'un SNU ouvert aux jeunes de 15 à 17 ans et comprenant trois phases : la première consiste en un « séjour de cohésion » en hébergement collectif d'une durée de deux semaines hors du département de résidence du jeune. Dans le code du service national, les séjours de cohésion sont présentés comme une composante d'« *autres formes de volontariat* », à l'instar du service civique³. Durant les deux phases suivantes que sont la mission d'intérêt général, obligatoire à ce jour en principe pour tout participant au séjour de cohésion⁴, réalisée dans l'année qui le suit, et la phase dite d'« engagement », facultative, réalisée entre 16 et 25 ans, le jeune doit s'engager auprès d'une association ou d'une institution publique.

B - Un dispositif lancé à législation constante

Le dispositif a été expérimenté puis étendu à tout le territoire, tout en conservant son caractère volontaire, à législation quasi-constante, alors que le groupe de travail de 2018 recommandait de lancer une « *consultation approfondie, d'abord avec la jeunesse, ensuite avec les parties prenantes* » et de poser les bases législatives du dispositif par l'adoption d'une loi de programmation⁵. Celle-ci aurait eu pour objet d'explicitier les objectifs du

² Discours du candidat Emmanuel Macron sur les enjeux de défense, le 18 mars 2017.

³ Codifié à l'article L.111-2 du code du service national.

⁴ Conformément aux dispositions de l'article R. 113-1 du code du service national : « *Les participants à ce séjour de cohésion s'engagent à participer à une mission d'intérêt général validée par l'autorité administrative compétente* ».

⁵ Rapport relatif à la création d'un service national universel, établi par le général de division Daniel Ménaouine, rapporteur du groupe de travail SNU, avril 2018.

dispositif, de procéder aux modifications législatives d'ores et déjà identifiées comme nécessaires (comme le statut des jeunes « appelés », la mobilisation de locaux appartenant aux collectivités, le statut des encadrants) et d'habiliter le gouvernement à procéder par ordonnance à d'autres modifications législatives à préciser, par exemple pour faciliter l'hébergement ou la prise en compte des spécificités ultramarines.

Mais seules quelques modifications législatives, relatives aux conditions de recrutement et d'emploi des encadrants ont été adoptées par voie d'ordonnance⁶, sans qu'ait été donnée au Parlement l'occasion de débattre du dispositif, ni dans ses principes, ni dans ses modalités. Le reste des dispositions nécessaires à la mise en œuvre des séjours de cohésion et des missions d'intérêt général a été introduit par décret⁷.

Ce choix de mettre en œuvre un dispositif majeur pour la jeunesse sans débat parlementaire a eu des conséquences opérationnelles concrètes pour la bonne organisation des séjours, parmi lesquelles le recours au cadre juridique existant des accueils collectifs de mineurs (ACM) pour les séjours de cohésion.

C - Des objectifs quantitatifs de jeunes accueillis non atteints

Un premier séjour de cohésion a été organisé en juin 2019 dans 13 départements préfigurateurs. La crise sanitaire a fortement perturbé le dispositif en 2020, les séjours envisagés en juin étant annulés, mais également en 2021 et sur les premiers séjours de 2022 (la situation sanitaire ayant engendré de nombreux désistements).

La croissance du nombre de jeunes volontaires participant aux séjours de cohésion, certes réelle à compter de 2021, est restée en-deçà des objectifs fixés annuellement, et considérablement en-deçà des ambitions affichées en 2020, à savoir 100 000 jeunes en 2021 puis 200 000 en 2022, avant généralisation en 2024⁸. Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) évoque l'importance des désistements de jeunes en amont des séjours de cohésion, et ce jusqu'en dernière minute, qui vient diminuer le nombre de jeunes effectivement présents par rapport au nombre de jeunes inscrits (cf. tableau n° 1). Mais ce facteur ne suffit pas à expliquer que les objectifs ne soient pas atteints : même en considérant le nombre

⁶ Ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021.

⁷ Principalement par le décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020.

⁸ Annonce du secrétaire d'État à la jeunesse en février 2020.

d'inscrits, les résultats sont très décevants. Le taux de désistement a été, en 2023, le plus élevé depuis le lancement du dispositif (28 % des inscrits, contre 19 % en 2022 et 22 % en 2021), dans un contexte de difficultés logistiques importantes (cf. Chapitre II).

Tableau n° 1 : nombres de jeunes en cible, inscrits et effectifs en séjour de cohésion depuis 2019

<i>Nombre de jeunes</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Objectif cible* (a)</i>	2 000 à 3 000	20 000	25 000	50 000	64 000
<i>Jeunes inscrits (b)</i>	NC	NC	18 803	39 933	56 063
<i>Jeunes en séjour de cohésion (c)</i>	1 978	73	14 653	32 212	40 135
<i>Taux de réalisation de la cible (%) (= c/a)</i>	NC	NC	59 %	64 %	63 %
<i>Taux de désistement (% des inscrits) (= (b-c)/b)</i>	NC	NC	22 %	19 %	28 %

Source : MENJ et documents budgétaires

* Objectif fixé par la loi de finances initiale (LFI).

NC : non communiqué.

S'agissant de la mission d'intérêt général (MIG), en principe réalisée dans l'année qui suit le séjour de cohésion, les jeunes volontaires sont assez peu nombreux à l'avoir effectuée six mois après le séjour de cohésion. De fait, les objectifs fixés en la matière dans les documents budgétaires ont été sensiblement abaissés entre 2021 (55 %) et 2023 (25 %) (cf. tableau n° 2).

Tableau n° 2 : part de jeunes (en %) réalisant leur MIG dans les six mois suivant leur séjour de cohésion

<i>Année</i>	Cible	Réalisation
2021	55 %	21,90 %
2022	30 %	22,60 %
2023	25 %	NC

Source : Cour des comptes, d'après les PAP et RAP de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

NC : non communiqué

Le taux de réalisation est plus significatif un an après le séjour de cohésion : ainsi, 69 % des jeunes ayant réalisé leur séjour de cohésion en 2021 ont commencé ou terminé leur mission d'intérêt général un an après⁹. Toutefois, les difficultés pour les jeunes à trouver des structures d'accueil sont importantes. Le travail à fournir par les services déconcentrés pour promouvoir le SNU et accompagner les structures locales (collectivités territoriales, administrations et services de l'État, associations, etc.) pour faire émerger des offres de mission d'intérêt général adaptées est conséquent. En effet, une telle mission consiste à accueillir un jeune mineur, qui doit être encadré par un tuteur, sans compensation financière pour la structure, hors temps scolaire, et à proximité du domicile du jeune. En outre, les structures d'accueil visées sont déjà sollicitées par différents dispositifs présentant des objectifs proches ou en tout état de cause perçus comme tels (missions de service civique, stages de seconde pour les élèves de lycées généraux et technologiques, réserve citoyenne, etc.).

La phase 3 du SNU n'a, jusqu'à présent, pas été une priorité pour les services ; de fait, les jeunes n'ont aucunement l'obligation de déclarer cet engagement. En octobre 2023, seuls 217 avaient renseigné sur le compte personnel SNU, les informations relatives à leur engagement dans cette phase.

Au final, les capacités d'action des services sont quasi entièrement accaparées par la phase 1 du SNU, le séjour de cohésion, dont les objectifs quantitatifs fixés chaque année en nombre de jeunes accueillis ne sont pourtant pas atteints.

II - Une ambition difficile à saisir et des résultats décevants en matière de mixité sociale

Le SNU affiche des ambitions multiples dont la vocation échappe encore à de nombreux acteurs (A). Les objectifs les plus souvent mis en avant, la mixité sociale et l'engagement, n'ont pas été atteints (B). Le taux de satisfaction des jeunes volontaires, bien réel, doit être relativisé (C).

⁹ Parmi lesquels 15 % ont demandé à faire reconnaître, en lieu et place de la MIG, un engagement antérieur. Cf. INJEP Analyses et synthèses n° 63, janvier 2023.

A - Des perceptions et des attentes différentes selon les acteurs

Les objectifs assignés au dispositif sont nombreux et variés : renforcer la cohésion nationale, faire vivre les valeurs républicaines, participer à la mixité sociale et territoriale, développer une culture de l'engagement, accompagner l'orientation et l'insertion des jeunes, développer la résilience et l'esprit de défense, etc. Ils se sont multipliés au fil de sa mise en œuvre, la communication ayant insisté sur certains d'entre eux, en fonction de l'actualité. Certains objectifs restent d'ailleurs difficiles à saisir concrètement : ainsi en est-il de la « cohésion nationale », à laquelle chacun ne peut qu'adhérer mais qui demande à être précisée pour trouver son sens en pratique. Ils sont en outre peu mesurables et évaluables.

La diversité des objectifs trouve sa traduction dans la multiplicité et la densité des modules qui structurent le séjour de cohésion : ainsi pour les séjours de 2024 sont distinguées des « thématiques transversales » (activités sportives, physiques et de cohésion ; développement durable ; autonomie des jeunes : santé et prévention des addictions, auto positionnement, démocratie interne, éducation financière et budgétaire) et des modules « nationaux » (valeurs de la République ; journée défense et mémoire ; journée sécurité intérieure ; PSC1¹⁰)¹¹. Depuis février 2024, les séjours de cohésion sont déclinés en quatre « colorations » : « défense et mémoire », « sports et jeux olympiques et paralympiques », « environnement », « résilience et prévention des risques ». Au cours des douze journées du séjour de cohésion, trois sont consacrées à des activités relevant de la coloration du séjour.

Cette diversité d'objectifs a entretenu une incertitude sur l'ambition et le sens du SNU, se traduisant par des attentes diverses et contradictoires. La communication autour du séjour de cohésion, centrée sur sa dimension militaire et sportive, a contribué à brouiller son image. À titre d'exemple, des jeunes se sont vu proposer un séjour de cohésion par des éducateurs ou des juges qui pensaient qu'il s'agissait d'une sorte de centre de rétention ou de redressement pour mineurs¹². Ce point a également été relevé par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)¹³, en charge de l'évaluation du dispositif, évoquant la confusion et même parfois la déception de jeunes qui s'attendaient à un entraînement sportif et militaire.

¹⁰ Formation prévention et secours civiques de niveau 1.

¹¹ Cf. Guide des contenus, SNU, septembre 2023.

¹² Cf. retours d'expérience annuels des services déconcentrés du MENJ.

¹³ Les enquêtes annuelles d'évaluation du SNU sont réalisées par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), service à compétence nationale du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Les retours d'expérience des services déconcentrés du ministère témoignent aussi de ce que la réalité du SNU se révèle très différente selon les territoires et les encadrants ; cela reflète la volonté assumée de l'inscrire dans une « triple culture » (armées, éducation nationale, éducation populaire), mais également les difficultés à mettre en pratique ce concept, tout comme les difficultés pour les pouvoirs publics à maîtriser la déclinaison du dispositif dans les territoires.

Plus fondamentalement, cette incertitude sur la vocation du dispositif pose la question de son public-cible qui peut être l'ensemble d'une classe d'âge, en incluant les jeunes étrangers ou uniquement les jeunes Français. Elle pose aussi la question de l'articulation du dispositif avec l'enseignement moral et civique (EMC) et le parcours citoyen à l'école ainsi que celle de la priorité à donner à certains jeunes (issus des territoires ruraux, des quartiers prioritaires de la politique de la ville, « décrocheurs », etc.). Malgré le travail de refonte des contenus des séjours de cohésion entrepris à l'automne 2023 par l'administration, en lien avec celle en cours des programmes d'enseignement moral et civique, ces questions n'ont pas encore été clarifiées. Ainsi, les objectifs fixés aux services déconcentrés restent globaux, limités aux seuls quotas de jeunes par département. Ces services ne disposent pas des moyens nécessaires pour cibler les publics pourtant identifiés comme prioritaires par le ministère¹⁴.

B - Deux objectifs clés non atteints : la mixité sociale et l'engagement

Malgré cette diversité, deux objectifs structurants se dégagent : la mixité sociale et l'engagement. Mais ni l'un ni l'autre n'ont été atteints à ce jour.

S'agissant de la mixité sociale, les milieux d'origine des jeunes participants se caractérisent, depuis 2019, par une sur-représentation de jeunes dont les parents servent ou ont servi dans les corps en uniforme et de catégories socio-professionnelles plus favorisées. Les participants sont majoritairement scolarisés en filières générale et technologique. En outre, une proportion importante (46 % pour les séjours de 2023) d'entre eux a « au moins un de ses parents ayant régulièrement participé à des activités

¹⁴ L'instruction relative à la mise en œuvre du SNU en 2023 affirmait la nécessité de porter une attention particulière aux élèves de voie professionnelle, aux jeunes issus des QPV et du monde rural, ainsi qu'aux jeunes en situation de décrochage.

bénévoles, caritatives, associatives, syndiquées ou politiques »¹⁵ (cf. tableau n° 3). À cet égard, le conseil d'orientation des politiques de jeunesse notait aussi, dans son avis de décembre 2022¹⁶, une « *sur-représentation de jeunes déclarant avoir déjà participé à des activités associatives (près de 60 % soit une différence de plus de 20 points avec la population générale de moins de 30 ans)* ».

Ces caractéristiques sont des constantes depuis 2019, en dépit de quelques variations, liées notamment à la date de réalisation des séjours de cohésion au cours de l'année scolaire, et d'une progression de certains paramètres entre 2021 et 2023, comme le passage de 4 à 5 % de la proportion de jeunes habitant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). La mise en place des séjours des « classes et lycées engagés » en 2024 vise à augmenter la proportion de jeunes issus des QPV ou de lycées agricoles accueillis en séjour de cohésion, mais jusqu'en 2023, cet objectif de mixité sociale n'a pas été atteint, ainsi que l'avait constaté le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse en 2022¹⁷.

¹⁵ INJEP, Notes & Rapports, n° 2023/13, décembre 2023.

¹⁶ Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) est une commission administrative consultative placée auprès du Premier ministre. Cf. 5^{ème} avis du COJ relative au déploiement du SNU, adopté le 5 décembre 2022.

¹⁷ Cf. 5^{ème} avis du COJ relative au déploiement du SNU, adopté le 5 décembre 2022.

Tableau n° 3 : profil des jeunes ayant participé aux séjours de cohésion en 2023 et éléments de comparaison avec la population générale

<i>Profil des jeunes (en pourcentage)</i>	Cohorte 2023	Population générale
<i>Répartition Hommes/Femmes en %</i>	44 / 56	51 / 49*
<i>Scolarisation :</i>		
<i>Voie générale ou technologique (%)</i>	84	67**
<i>Voie professionnelle (%)</i>	15	29**
<i>Non scolarisés (%)</i>	1	4**
<i>Résultats scolaires « excellents » ou « très bons » (%)</i>	23	NC
<i>Résultats scolaires « bons »</i>	66	NC
<i>Jeunes habitant dans un QPV¹⁸ (%)</i>	5	9*
<i>Parents (%) :</i>		
<i>Père/Mère cadre supérieur</i>	25 / 22	NC
<i>Père/mère ouvrier/ouvrière</i>	17 / 5	NC
<i>Activités bénévoles caritatives ou associatives</i>	46	NC
<i>Ayant travaillé dans l'armée, police, gendarmerie ou pompiers</i>	26	2*** (policiers, militaires et pompiers)

Source : Cour des comptes, d'après INJEP19. * Données concernant les jeunes de 15 à 17 ans reconstituées par l'INJEP à partir du recensement de l'INSEE 2019. ** Données INJEP à partir des données de la DEPP, 2020. *** donnée INJEP à partir de l'étude de l'INSEE de 2021 « Population selon le sexe, le statut d'activité et la catégorie socioprofessionnelle. Données annuelles 2021 ». NC : non communiqué

S'agissant de l'incitation à l'engagement, des marges de progression réelles demeurent. D'une part, cet objectif du dispositif est insuffisamment perçu par les jeunes eux-mêmes, dont les principales motivations pour s'inscrire en séjour de cohésion sont la « volonté de faire des rencontres », « d'avoir une expérience à valoriser sur leur CV » et « le cadre militaire

¹⁸ Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

¹⁹ INJEP, Notes & Rapports, n° 2023/13, décembre 2023.

et sportif »²⁰. D'autre part, le séjour de cohésion lui-même, et malgré un travail d'information mené par les équipes encadrantes²¹, oriente toujours « massivement » les jeunes « vers les corps en uniforme » : en 2023, « 43 % des participants souhaitent réaliser cet engagement dans l'armée, 35 % dans la police, 26 % chez les pompiers, 24 % en association et 24 % dans un club sportif »²². Il est à cet égard intéressant de constater que même chez les jeunes « non volontaires », dont la participation au séjour de cohésion est imposée, en général par la famille, et *a priori* plutôt moins attirés par le cadre militaire, une proportion non négligeable souhaite réaliser une mission d'intérêt général dans l'armée (23 % des jeunes de la cohorte 2022) et dans la police ou la gendarmerie (27 %)²³. La perception de l'engagement par les jeunes avant et après le séjour de cohésion reste donc partielle, et révélatrice du flou entretenu sur les objectifs du dispositif. La possibilité de rendre les missions d'intérêt général facultatives, toujours en réflexion début 2024, prend acte de cette réalité, mais apparaît contradictoire avec l'ambition affichée sur l'engagement. Elle est la conséquence d'une insuffisante concertation avec les structures d'accueil potentielles dans l'élaboration du dispositif.

C - Un fort taux de satisfaction des jeunes volontaires, malgré un décalage entre leurs attentes et la réalité des séjours

Cette incertitude sur les objectifs n'empêche pas de constater un taux de satisfaction élevé chez les jeunes ayant participé au séjour de cohésion : 96 % des jeunes interrogés en 2023²⁴ se déclarent ainsi « satisfaits » selon l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Ce constat n'est au demeurant pas surprenant dans la mesure où les jeunes concernés étaient volontaires et, pour beaucoup d'entre eux, issus de milieux favorables *a priori* à ce type d'expérience. Parmi les quelque 10 % des jeunes ayant participé au séjour de cohésion

²⁰ INJEP, Fiches repères, n° 2023/08, 01/12/2023.

²¹ Les séjours de cohésion 2023 proposent aux jeunes un « forum de l'engagement » au cours duquel diverses structures (armées, forces de sécurité, associations, etc.) viennent à leur rencontre.

²² INJEP, Fiches repères, n° 2023/08, 01/12/2023.

²³ Les taux cités sont moindres que ceux constatés chez les volontaires (respectivement 47 % et 36 %), mais restent substantiels. Données issues de INJEP Analyses et synthèses n° 61, octobre 2022.

²⁴ INJEP, Fiches repères, n° 2023/08, 1^{er} décembre 2023.

sans être véritablement volontaires – il s’agit alors de cas de participation au séjour de cohésion imposée au jeune mineur, en général par sa famille²⁵, les taux de satisfaction sont moindres. En 2022, seuls 18 % se disaient « très satisfaits » contre 42 % chez les jeunes « réellement » volontaires²⁶ ; en 2023, 43 % des « non volontaires » se déclaraient « très satisfaits » contre 69 % des volontaires²⁷.

Lorsque des déceptions sont exprimées, elles font écho au flou qui entoure la nature du dispositif, certains jeunes se disant ainsi déçus de trouver moins de « discipline » ou d’activités sportives qu’escompté²⁸, ou à la densité du programme des séjours de cohésion²⁹. Enfin, les conditions matérielles de réalisation du séjour (qualité des dortoirs, de la nourriture, des uniformes)³⁰ ainsi que le caractère « dépayasant » du lieu du séjour de cohésion, par opposition à l’expérience scolaire³¹, apparaissent aussi importants dans le ressenti des jeunes participants.

III - Un dispositif sans pilotage budgétaire et dont le coût est sous-estimé

Le pilotage budgétaire du SNU, fondé sur des objectifs ambitieux, aboutit à une dépense moindre que prévu (A). Les hypothèses qui sous-tendent les projections financières sont faussées par un coût individuel incomplet (B).

²⁵ « En 2023, 8 % des participants au SNU déclarent que leur participation leur a été imposée, dans la très grande majorité, par leur famille (98 %). Cette proportion est relativement stable depuis 2019, et les garçons restent très largement sur-représentés parmi ces non-volontaires ». Cf. INJEP, Fiches repères, n°2023/08, 1^{er} décembre 2023.

²⁶ INJEP, Analyses et synthèses, n° 61, octobre 2022.

²⁷ INJEP, Fiches repères, n° 2023/08, 1^{er} décembre 2023.

²⁸ « Un participant sur deux estime qu’il n’y a pas assez de sport pendant le séjour », INJEP Fiches repères n° 2023/08, 1^{er} décembre 2023.

²⁹ « Ainsi, moins du tiers des participants est très satisfait de l’emploi du temps et de l’organisation des journées, jugées très denses. En conséquence, de nombreux jeunes pointent le manque de temps de pause (38 %) et de temps prévu pour le sommeil (44 %). » INJEP Fiches repères n°2023/08, 1^{er} décembre 2023.

³⁰ INJEP, Fiches repères, n°2023/08, 1^{er} décembre 2023.

³¹ En 2022, la part de « très satisfaits » est plus élevée dans les centres situés en milieu rural et dans les centres qui accueillent de petits effectifs. INJEP Analyses et synthèses n° 61, octobre 2022.

A - Une sous-exécution systématique des crédits budgétaires inscrits en loi de finances

Au sein de la mission « sport, jeunesse et vie associative », le portage budgétaire du SNU est essentiellement assuré par le programme 163 (« jeunesse et vie associative ») du MENJ, piloté par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA). Les moyens budgétaires consacrés au dispositif ont sensiblement augmenté avec la montée en charge du dispositif, sans que cette croissance ne se soit appuyée sur des projections documentées. Les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) ont été sous-exécutés dans des proportions très importantes chaque année depuis 2021, l'objectif fixé en nombre de jeunes n'ayant jamais été atteint. Les effets de la crise sanitaire (de 2020 à 2022) ou les désistements des jeunes volontaires constituent des facteurs explicatifs de cette sous-exécution. Toutefois, ni le nombre cible de volontaires fixé chaque année par l'administration centrale aux services déconcentrés, ni la capacité des centres identifiés ne permettent d'atteindre l'objectif annuel inscrit au projet de loi de finances, ce qui met en question le réalisme des estimations présentées dans les projets de lois de finances successifs (cf. tableau n° 4).

Tableau n° 4 : taux d'exécution budgétaire et coût/jeune (programme 163)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Objectif (nombre de jeunes)</i>	2000 à 3000	20 000*	25 000	50 000	64 000	80 000
<i>Nombre de jeunes accueillis</i>	1978	73	14 653	32 212	40 135	-
<i>Taux de réalisation de l'objectif</i>	NC	NC	59 %	64 %	63 %	-
<i>Crédits inscrits en LFI (M€)</i>	-	30	62,2	110,1	140	160
<i>Crédits consommés (M€)</i>	4,1	3,6	39,9	75,2	96,3	-
<i>Taux d'exécution des crédits</i>	-	NC	64 %	68 %	69 %	-
<i>Coût/jeune prévisionnel (€)</i>	NC	1 500	2 488	2 202	2 187,5	2000
<i>Coût/jeune effectif (€)</i>	2 056	NC	2 725	2 335	2 399	-
<i>Coût/jeune effectif retraité par le MENJ (€)</i>	2 991**	NC	2 303***	2 274	2 475	-

Source : Cour des comptes, d'après documents budgétaires et données du MENJ.

Nd : non déterminé

* Pour l'année 2020, les objectifs ont varié entre 20 000 et 25 000 dans les documents budgétaires.

** Estimation du MENJ incluant les dépenses de transport (prises en charge sur le P214) et de formation (prise en charge par le ministère des armées).

*** Le RAP 2021 indique un coût/jeune de 2 371 €.

Pour chacun des exercices passés, le projet de loi de finances (PLF) a prévu des objectifs très ambitieux s'agissant du nombre de jeunes volontaires attendus dans les séjours de cohésion de l'année à venir tout en sous-estimant le coût par jeune de ces séjours. Un rééquilibrage artificiel a logiquement eu lieu en exécution, chaque année sur l'ensemble de la période, le coût effectif par jeune s'établissant à un niveau sensiblement plus élevé tandis que le nombre de jeunes volontaires était bien inférieur à l'objectif fixé. Cette pratique récurrente a permis au gouvernement de bénéficier d'une présentation budgétaire plus avantageuse au stade du PLF, avec un nombre important de jeunes à accueillir pour un coût unitaire apparemment limité. Elle a permis également d'améliorer le taux d'exécution des dépenses.

Le MENJ rappelle que la trajectoire du nombre de jeunes à accueillir chaque année est fixée dans le cadre de la politique prioritaire du gouvernement relative au SNU³². Mais le réalisme des estimations qui fondent cette trajectoire n'est pas démontré, tout comme les capacités des services administratifs à la mettre en œuvre. Chaque année depuis 2019, la Cour a souligné dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission « sport, jeunesse et vie associative » la nécessité de définir une trajectoire budgétaire du dispositif à moyen et long terme (cf. annexe 1).

Enfin, la sous-exécution budgétaire a permis à la DJEPVA, responsable du programme 163, de redéployer chaque année des crédits importants vers d'autres dispositifs. Ainsi, en 2022, 27,6 M€ ont été redéployés vers les « colos apprenantes », « 1 jeune, 1 mentor » ou vers l'aide au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur³³.

B - Un coût par jeune largement sous-estimé

L'estimation du coût par jeune élaborée par l'administration centrale, sur la base des crédits du programme 163, apparaît contestable, la méthode de calcul utilisée présentant plusieurs points de faiblesse. La Cour n'a pu à ce jour obtenir des clarifications suffisantes pour permettre d'établir avec précision le coût par jeune des séjours de cohésion pour les exercices budgétaires passés. L'ampleur des erreurs et omissions identifiées en la matière conduit à mettre en doute la fiabilité des coûts par

³² Cf. Instruction de la Première ministre du 19 septembre 2022 « Politiques prioritaires du Gouvernement ». « Généraliser le SNU » est un des 13 « chantiers » de l'axe 4 « Renforcer l'ordre républicain et encourager l'engagement » de la feuille de route gouvernementale du 26 avril 2023 (<https://www.info.gouv.fr/politiques-prioritaires>).

³³ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Sports, jeunesse et vie associative », avril 2023.

jeune calculés *a posteriori* par l'administration centrale autant que la fiabilité des hypothèses budgétaires retenues dans les PLF successifs.

Les informations fournies à la Cour par le MENJ à ce stade font état d'un coût par jeune, pour les exercices 2021 et 2022, aux alentours de 2 300 €. La ventilation de ces coûts correspond en premier lieu aux dépenses d'hébergement et de restauration des séjours de cohésion ; le second poste de coût correspond à la masse salariale des encadrants. Les coûts de transport restent relativement maîtrisés dans un contexte de mobilité majoritairement infrarégionale pour les jeunes volontaires des cohortes 2021 et 2022, mais augmentent de manière importante en 2023.

**Tableau n° 5 : ventilation du coût par jeune
(crédit du programme 163) en euros**

<i>Ventilation du coût par jeune</i>	2021	2022	2023
<i>Coûts en région</i>	1 205	1 269	1 294
<i>dont hébergement et restauration</i>	807	973	NC
<i>dont activités</i>	230	296	NC
<i>Tenues</i>	248	194	186
<i>Transport</i>	88	99	317
<i>Communication, évaluation, numérique (start up d'État)</i>	186	205	120
<i>Encadrants (masse salariale)</i>	591	472	525
<i>Frais de gestion ASP (agence de services et de paiement)</i>	50**	38**	33
TOTAL (montant retraité par le MENJ)	2 368	2 277	2 475

Sources : Cour des comptes d'après données MENJ et RAP

NC : non communiqué

* Les frais de logistique des DRAJES correspondent à des dépenses d'essence, de santé, de transports pendant les séjours, etc.

** Les frais de gestion par l'Agence de services et de paiement (ASP) tiennent ici compte des versements effectués en année n+1 au titre de l'année n.

Les coûts imputés au SNU par l'administration centrale relèvent uniquement du programme 163. Ils n'incluent pas les frais de personnel dans les services du MENJ et ne prennent en compte que les rémunérations des encadrants portées par le programme 163. Or, une enquête menée par le ministère estime à 157,7 ETP les effectifs mobilisés par le SNU dans les services déconcentrés au 1^{er} janvier 2023. Sur cette base, une estimation du coût d'administration du SNU par le ministère s'élève à 342 € par jeune sur l'année 2022.

Compte tenu de ces éléments, l'objectif fixé en PLF 2024 d'un coût par jeune à 2 000 €, donc très inférieur au coût par jeune constaté en 2022 et 2023, est non seulement très ambitieux pour le programme 163 mais encore très éloigné du coût du dispositif pour le seul ministère chargé de la jeunesse.

De surcroît, cette estimation ne tient pas compte de la mobilisation des moyens des autres ministères, y compris au niveau déconcentré, pour la préparation des contenus pédagogiques, la formation des encadrants et le déroulement de certaines activités lors des séjours de cohésion. C'est notamment le cas des coûts induits par l'organisation de la journée défense et mémoire (JDM)³⁴ par le ministère des armées, ainsi que de la journée « sécurité intérieure » qui fait intervenir les forces de sécurité intérieure³⁵ lors des séjours de cohésion. Sur la base des chiffrages fournis par le ministère des armées et le ministère de l'intérieur, la Cour estime le surcoût à 250 € par jeune à ajouter au budget des « activités » des séjours de cohésion pour l'année 2022. S'agissant des autres ministères, leur investissement correspond à ce stade majoritairement à l'élaboration de contenus pédagogiques pour les séjours de cohésion du SNU par des agents en administration centrale, qui n'est pas comptabilisé. Le coût de la participation d'autres financeurs, comme les collectivités territoriales, n'est pas non plus comptabilisé.

L'ensemble de ces éléments conduit à une estimation du coût par jeune proche de 2 900 € pour l'année 2022. Ce coût résulte des choix qui ont été faits pour son déploiement, à savoir accueillir des mineurs de 15 à 17 ans, un accueil en séjour d'une durée de 12 jours et la gratuité totale pour toutes les familles. À l'inverse, au Royaume-Uni, le *National Citizen Service* propose des séjours collectifs « *away from home* » de cinq jours pour les jeunes âgés de 16 à 17 ans avec une participation financière des familles, sauf pour les boursiers³⁶.

La difficulté à estimer un coût complet met en lumière la nécessité de créer les conditions d'un suivi budgétaire fin et exhaustif de l'ensemble des ressources mobilisées au niveau central et déconcentré pour la mise en œuvre du SNU, tant au sein du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) que des autres ministères et plus généralement au sein de l'ensemble de pouvoirs publics. Un tel suivi devient impératif dans le contexte de restriction budgétaire et dans la perspective de généralisation du dispositif.

³⁴ La JDM remplace la journée défense et citoyenneté (JDC) pour les jeunes effectuant un séjour de cohésion (cf. article R.112-21, code du service national). La JDM est financée par le programme 167 « Lien entre la Nation et son armée », dont l'action 01 (Liens armée-jeunesse), a pour objet le financement de la journée défense et citoyenneté.

³⁵ Constituées des sapeurs-pompiers, policiers et gendarmes.

³⁶ Cf. *National Citizen Service* - GOV.UK (www.gov.uk). Le site indique que la durée de ces séjours, précédemment de deux semaines, a été réduite à cinq jours.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Initialement annoncé comme un service national obligatoire destiné à succéder au service militaire, le dispositif en est finalement éloigné dans son format comme dans ses objectifs. Destiné aux jeunes de 15 à 17 ans pour sa première phase (le séjour de cohésion), le dispositif a été lancé à législation constante, alors que les travaux initiaux recommandaient une phase de concertation ainsi que de poser les bases législatives du dispositif par une loi de programmation. Ce choix a eu des conséquences concrètes qui ont nui à sa bonne organisation.

Les objectifs assignés au dispositif sont nombreux et pour certains difficiles à saisir concrètement tout comme à évaluer. Cette situation a entretenu une incertitude sur l'ambition du SNU et son sens pour la jeunesse. S'agissant en particulier de mixité sociale et d'engagement, ces deux objectifs structurants n'ont pas été atteints pour les cohortes de jeunes accueillis en séjour de cohésion entre 2019 et 2023.

La croissance du nombre de jeunes participant depuis 2019 au séjour de cohésion a été réelle, malgré les répercussions de la crise sanitaire, mais les chiffres sont restés jusqu'en 2023 bien en-deçà des objectifs fixés chaque année, et considérablement en-deçà des ambitions initialement affichées en 2018-2019. L'objectif annuel de nombre de jeunes à accueillir en séjour de cohésion, fixé en loi de finances initiale, a pourtant, chaque année et jusqu'en 2024, été très ambitieux. Ceci a conduit, jusqu'en 2023, à une sous-exécution budgétaire importante des crédits alloués au SNU et des redéploiements des crédits non utilisés qui ont nui à la lisibilité du coût du dispositif. En outre, la méthodologie d'évaluation et de suivi des coûts du SNU pour le programme 163 présente des faiblesses conduisant à mettre en doute la fiabilité des coûts par jeune et leur ventilation par postes de dépense (hébergement, restauration, tenues, transports, etc.) calculés a posteriori jusqu'en 2023.

Enfin, le coût du dispositif dépasse largement les coûts induits pour le programme 163 « jeunesse et vie associative ». Ceux-ci correspondent majoritairement à la première phase du SNU, le séjour de cohésion. La Cour estime qu'ajouter les coûts d'administration par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, portés par un autre programme budgétaire, ainsi que ceux induits par l'organisation de la journée défense et mémoire et de la journée sécurité intérieure, au sein des séjours de cohésion, conduit à une estimation proche de 2 900 € par jeune pour l'année 2022.

La Cour formule la recommandation suivante :

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

Chapitre II

Un pilotage institutionnel et une organisation peu satisfaisants pour une politique prioritaire du gouvernement

Confié au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, le pilotage du dispositif a connu des évolutions nombreuses, sans clarification de son positionnement interministériel ni de l'implication des parties prenantes (I). L'organisation des séjours de cohésion se heurte à des limites majeures sur le plan administratif, logistique et en matière de ressources humaines (II).

I - Une gouvernance mal assurée qui ne garantit pas la mobilisation des parties prenantes

Le pilotage du dispositif, au niveau politique comme au niveau administratif, a connu de nombreuses évolutions (A), sans consolider son positionnement interministériel (B). Les parties prenantes sur le terrain, que ce soit les partenaires associatifs ou les collectivités territoriales, n'ont pas été suffisamment associées (C).

A - Un pilotage administratif confié au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse sans être accompagné des moyens nécessaires

Le portage gouvernemental du dispositif a évolué plusieurs fois : initialement dans le portefeuille du secrétariat d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, il relève depuis 2022 du secrétariat d'État chargé de la jeunesse et du SNU, placé sous la double autorité du ministre des armées et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Son pilotage institutionnel a également connu de nombreuses évolutions : création d'une mission de préfiguration avec des agents mis à disposition par divers ministères, nomination d'un conseiller du Gouvernement, création d'une sous-direction au sein de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), puis enfin d'une délégation générale au SNU (DG SNU) en 2023, placée auprès du secrétariat général du MENJ, et dont la déléguée générale est placée sous l'autorité des ministres chargés des armées, de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Alors que les premiers séjours de cohésion ont eu lieu en juin 2019 sous le pilotage des préfets des départements préfigurateurs, en lien avec les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN), le pilotage du SNU au niveau déconcentré n'a été clarifié qu'en juillet 2020, par un décret³⁷ confiant la responsabilité du dispositif aux recteurs de régions académiques, dans le contexte de la réforme de l'organisation territoriale de l'État³⁸, qui voit le rattachement des services « jeunesse et sport » à l'éducation nationale, avec la création des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES).

B - Une coordination interministérielle qui demeure très insuffisante

Le choix a été fait en 2022 d'une double tutelle par les ministères en charge de la jeunesse et des armées, l'implication du ministère des armées dans le pilotage du dispositif restant toutefois symbolique. Le SNU n'en revêt pas moins une portée intrinsèquement interministérielle, les

³⁷ Décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020, articles 3 à 5.

³⁸ Réforme de l'Organisation territoriale de l'État, dite « réforme OTE ». Cf. décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020.

différentes thématiques abordées lors des séjours de cohésion appelant la contribution des ministères intéressés. Le Gouvernement a d'ailleurs prévu de mettre en place un « *mécanisme de taxation interministérielle* » afin que l'ensemble des ministères contribuent au financement du dispositif.

Toutefois, si les différents ministères ont entretenu des échanges bilatéraux avec le MENJ et ont bien été mis à contribution pour la production de ressources pédagogiques des séjours de cohésion, le SNU ne fait pas l'objet d'un pilotage interministériel. La nécessité de clarifier les rôles des différents ministères, soulignée par la Cour en 2021³⁹, reste donc d'actualité. La Cour avait d'ailleurs recommandé, dans un référé de janvier 2020⁴⁰, que la responsabilité de la coordination interministérielle du SNU soit confiée au délégué interministériel à la jeunesse. À cet égard, le choix de créer une délégation générale rattachée au secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, et de ne pas la positionner à un niveau interministériel fragilise le pilotage politique et administratif du dispositif, cinq années après son lancement et bien qu'il s'agisse d'une politique prioritaire du gouvernement.

C - Des parties prenantes trop peu associées

Le collège associatif du SNU, qui rassemble une quarantaine d'acteurs concernés par le dispositif (associations de jeunesse, d'éducation populaire, sportives, fédérations, etc.) ne s'est plus réuni depuis 2020. Dès l'origine, le gouvernement a exprimé son opposition à toute « cogestion », mais cette position de principe s'est heurtée à la réalité des moyens et des compétences des services centraux et déconcentrés. Les associations, notamment d'éducation populaire, ont été des relais essentiels, en particulier pour l'organisation des séjours de cohésion. Toutefois, leur mobilisation croissante sur le SNU pose la question de leur capacité à poursuivre leurs autres missions, tandis que le mode de fonctionnement par appels d'offres les place, de fait, dans une position de prestataires. Enfin, les mouvements de jeunesse regrettent de ne pas avoir été impliqués dans la construction du dispositif. Toutefois, le MENJ met en place des actions de conventionnement avec des associations, notamment pour la réalisation d'activités lors des séjours de cohésion mais aussi pour les phases suivantes du SNU.

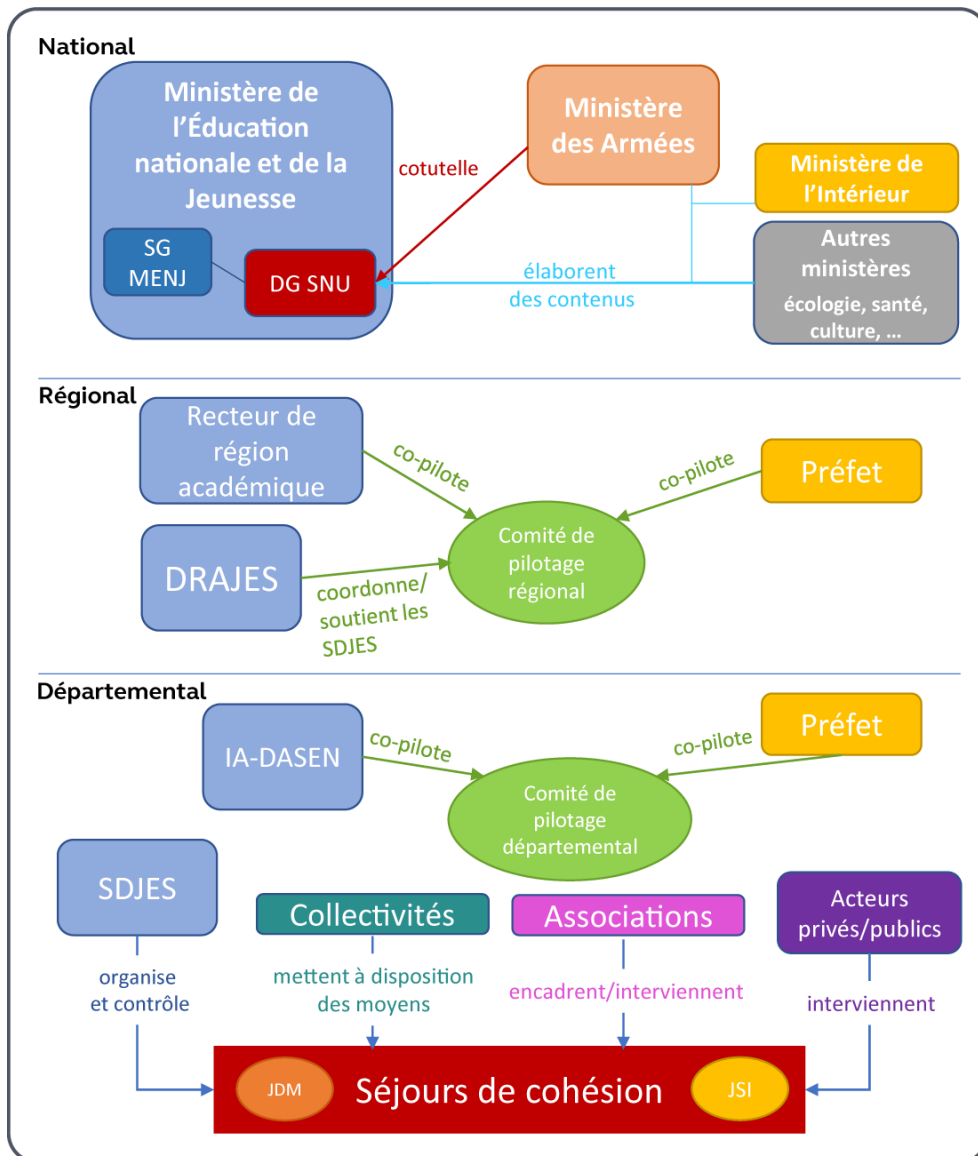
³⁹ Cour des comptes, *La formation à la citoyenneté*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2021.

⁴⁰ Cour des comptes, *L'action en faveur de la jeunesse conduite par la DJEPVA*, référé, janvier 2020.

S'agissant des collectivités territoriales, il n'existe pas de stratégie nationale pour encourager leur implication. L'initiative est laissée au niveau local, selon le contexte et la volonté des acteurs, avec des situations très variables de recours aux établissements d'enseignement pour l'organisation des séjours de cohésion suivant les régions. Or, l'implication de ces dernières, compétentes en matière d'hébergement, restauration dans les lycées mais aussi de transport, est susceptible de faciliter le déploiement du dispositif.

Il est à cet égard notable qu'aucun pilotage n'est assuré par l'administration centrale, laquelle ne dispose pas d'une vision consolidée des conventions conclues par les services déconcentrés avec les parties prenantes au dispositif. La Cour n'a ainsi pas pu obtenir la liste complète de ces conventions.

Schéma n° 3 : acteurs intervenant dans la mise en œuvre du SNU



Source : Cour des comptes

SG MENJ : secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques ; DG SNU : délégation générale au SNU ; DRAJES : délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports ; IA-DASEN : inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale ; SDJES : service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports ; JDM : journée défense et mémoire ; JSI : journée sécurité intérieure.

II - Des séjours de cohésion dont l'organisation se heurte à des limites majeures

Les modalités d'organisation des séjours de cohésion sont variables suivant les territoires et s'appuient sur les acteurs associatifs de l'éducation populaire (A). Les difficultés rencontrées par les services en charge de leur organisation et leurs prestataires sont importantes que ce soit sur le plan logistique (B) ou sur le plan des ressources humaines pour l'encadrement des jeunes (C) comme pour la gestion des agents administratifs (D).

A - Des modes d'organisation variables selon les territoires

Alors que la position initiale consistait à affirmer que le séjour de cohésion n'avait pas vocation à être délégué à des tiers, s'agissant d'un dispositif régalien, la réalité a contraint l'État à assouplir cette position et à s'appuyer sur les associations d'éducation populaire. À partir de 2022, puis davantage en 2023, les services déconcentrés du MENJ ont confié par voie de marché public à des associations l'organisation de séjours de cohésion, sur la base d'un cahier des charges national. Cette modalité d'organisation déléguée a concerné quatre séjours en 2022 puis 65 en 2023. Bien que jugé plus coûteux qu'une organisation en régie par les services de l'État⁴¹, mais sans que la différence de coût n'ait été objectivée par le MENJ, ce choix pragmatique permet de s'appuyer sur l'expertise et le réseau dont disposent ces associations, tout en recentrant les services de l'État sur leurs missions régaliennes.

En effet, une difficulté majeure du SNU tient au fait que les services en charge des contrôles des accueils collectifs de mineurs (ACM) sont les services qui mettent en œuvre le SNU sur le territoire⁴². Ces services se retrouvent de fait en charge d'organiser ces accueils qu'ils doivent par ailleurs contrôler, alors même qu'ils sont sous-dimensionnés pour remplir leur mission régalienne d'inspection⁴³. S'agissant des séjours de cohésion

⁴¹ La comparaison du coût des séjours délégués aux associations devrait impérativement prendre en compte le coût d'administration du SNU par le MENJ.

⁴² Les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports ou SDJES.

⁴³ Le renforcement des contrôles des ACM fait partie des indicateurs de performance du programme 163. Toutefois, avec le déploiement du SNU, les SDJES ont vu leurs ressources mobilisables pour leurs missions d'inspection diminuer. À titre d'exemple,

délégués à des associations, ce mode d'organisation n'a pas complètement clarifié le positionnement des services de l'État⁴⁴ et nécessite, au-delà du cahier des charges, d'affiner les exigences de l'État et de pouvoir mettre en œuvre des contrôles des séjours.

B - Des difficultés logistiques considérables

L'organisation des séjours de cohésion s'est heurtée à diverses difficultés d'ordre logistique qui ont particulièrement concerné le transport des jeunes volontaires et des encadrants au démarrage et à l'issue des séjours de cohésion tant en 2022 qu'en 2023.

En 2022, le support contractuel utilisé par le MENJ était le marché ministériel de déplacements professionnels des agents du ministère. Confrontées à des difficultés organisationnelles importantes (par exemple modifications de dernière minute des schémas de transport), plusieurs délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) ont émis de vives critiques sur ce sujet, certaines recommandant de régionaliser la gestion du transport.

En 2023, le MENJ a choisi, dans le cadre d'un appel d'offres propre aux transports du SNU, un nouveau prestataire qui a pris en charge les séjours de cohésion à partir du mois d'avril, dans un contexte de montée en charge du dispositif et de très forte complexité organisationnelle en raison de la décision de passer à une mobilité inter-régionale des jeunes. Or, dès les séjours d'avril 2023 et plus encore pour les séjours du mois de juin, les défaillances de transport ont été très nombreuses. La fragilité du nouveau prestataire a été accentuée par les délais très courts dans lesquels l'administration lui a fourni, pour chaque période de séjours, les informations nécessaires à l'élaboration des plans de transport (répartition des jeunes dans chaque centre et points de rassemblement), elles-mêmes dépendant de la date de clôture d'inscription des jeunes.

Face à ces défaillances, les services déconcentrés se sont organisés pour trouver des solutions en urgence, parfois à l'aide de partenaires associatifs, pour récupérer des jeunes et leurs accompagnateurs en gare, trouver des solutions d'hébergement, et les acheminer vers les centres SNU, dans certains cas par taxi sur de grandes distances. Pour les séjours de juillet 2023, la DG SNU avait mis en place une cellule de crise

une DRAJES interrogée par la Cour fin 2023 estimait que la capacité d'inspection des SDJES a diminuée de 20 à 25 % au cours des deux dernières années.

⁴⁴ En particulier s'agissant de l'employeur du chef de centre qui a pu dans certains cas être l'association prestataire, dans d'autres le rectorat.

mobilisant en continu ses agents pour sécuriser les lignes de transports réservées par le prestataire. L'engagement des agents, au niveau central comme au niveau déconcentré, a permis de faire face à ce défi, mais l'ampleur de la désorganisation a induit des risques pour la sécurité des jeunes volontaires et des surcoûts de transport significatifs.

Pour les séjours de l'année 2024, l'administration a pris la décision de revenir à une mobilité intrarégionale, ce qui doit diminuer les coûts de transport tout en permettant un brassage territorial par l'accueil des jeunes en séjour de cohésion en dehors de leurs départements d'origine.

S'agissant des hébergements, les difficultés sont d'ordre divers : insuffisance de capacités dans certains territoires, complexité liée à l'utilisation de sites temporaires, jauge par centre exigée par le cahier des charges national, etc. Au cours de la période 2021 à 2023, les séjours de cohésion ont été majoritairement organisés dans des établissements d'enseignement, dont les propriétaires sont principalement des collectivités territoriales (régions pour les lycées) ou l'État (lycées agricoles, notamment). Les centres de vacances représentent près d'un tiers du total des sites (cf. tableau n° 6).

Tableau n° 6 : répartition des lieux des 711 séjours de cohésion au cours de la période 2021 à 2023

<i>Type de lieu de séjour de cohésion</i>	Nombre	Proportion
<i>Établissements d'enseignement</i>	365	51 %
<i>Centres de vacances</i>	213	30 %
<i>Centres de formation</i>	27	4 %
<i>Autres sites (dont hôtels, campings, etc.)</i>	106	15 %

Source : Cour des comptes, d'après données MENJ

En ce qui concerne les structures privées, comme les centres de vacances, la mise en place de marchés publics pour l'hébergement et la restauration n'a été progressive qu'à partir de 2022, sur la base de modèles de cahiers des charges fournis par l'administration centrale. Les services achats des régions académiques⁴⁵ soulignent le faible nombre de réponses aux appels d'offres. Cette fragilité est la conséquence logique des délais très contraints dans lesquels sont passés ces marchés, ainsi que du manque

⁴⁵ Il est notable que l'administration centrale n'a pas été en mesure de fournir ces éléments à la Cour : elle n'assure en effet aucune consolidation des données s'agissant des réponses reçues aux appels d'offres lancés au niveau régional.

de lisibilité sur l'avenir du dispositif. Celui-ci empêche les acteurs privés et associatifs de se projeter à moyen terme (ce qui est la condition pour se structurer afin de pouvoir prendre en charge un nombre important de séjours) et fait peser sur eux un risque financier non négligeable⁴⁶ en cas d'annulation ou de modification du séjour, en cas d'échec aux appels d'offre ou encore lorsque les désistements de jeunes sont nombreux.

Au final, du fait des spécificités rencontrées (délais contraints, absence de connaissance du nombre de volontaires par séjour, à la fois du fait de modifications décidées par l'administration centrale et de désistements de dernière minute), les services achats des rectorats soulignent la difficulté à respecter les règles de la commande publique. Cette situation génère des surcoûts, pour pallier des urgences ou des incompatibilités avec les marchés ministériels existants ou les marchés d'hébergement et de restauration conclus à la hâte, ainsi que des frais engagés par des encadrants sur leurs deniers personnels, sans possibilité de remboursement.

Enfin, les difficultés opérationnelles s'étendent également à la question des matériels (par exemple sportifs, utilisés lors de séjours de cohésion) et des tenues (portées par les jeunes et les encadrants), pour lesquels aucune stratégie de gestion des stocks n'a été mise en place. C'est aussi le cas pour les systèmes d'information. Sur ce dernier point, le MENJ s'appuie actuellement sur la « start-up d'État Engagement », qui construit et gère la plateforme numérique de parcours des jeunes volontaires (inscription aux séjours de cohésion, choix des missions d'intérêt général) mais également une plateforme numérique d'outils opérationnels, en particulier pour l'affectation, la convocation et le transport des jeunes vers les centres. Ce mode de fonctionnement en appui sur une « start-up d'État », ne permet pas à l'administration de maîtriser les outils opérationnels qu'elle développe, ni, malgré les actions d'estimation des besoins et de suivi menées, leur coût de développement et d'utilisation par la *start-up*.

C - Des encadrants très impliqués mais trop peu formés et accompagnés

Le recrutement des encadrants qui relève de la responsabilité du chef de projet SNU départemental et du chef de centre, représente une charge de travail importante. Malgré la forte mobilisation des intéressés, les recrutements sont parfois très tardifs, nuisant à la préparation des séjours tant en matière de projet pédagogique que de gestion des équipes. Un faible

⁴⁶ Dans le cas des séjours délégués, les organisateurs sont des associations, par ailleurs subventionnées par l'État et fonctionnant grâce au bénévolat.

soutien de certains partenaires locaux dans le domaine de l'éducation populaire, ainsi que des effets de concurrence avec d'autres dispositifs dans un contexte de forte pénurie d'animateurs ont pu amplifier ces limites. En outre, des difficultés particulières de recrutement existent sur certains postes, notamment celui de « référent sanitaire » dont l'importance est pourtant centrale pour accompagner les jeunes lors des séjours.

Toutefois, ce sont les difficultés d'ordre administratif et financier qui sont les plus prégnantes. Des retards considérables dans la signature des contrats de travail et dans la mise en paiement des rémunérations ou indemnités ont fortement dégradé l'image du SNU auprès des encadrants. À cela s'ajoutent des différences de rémunération (ou d'indemnisation) à fonction égale dans les centres⁴⁷, peu compréhensibles et peu incitatives pour les fonctionnaires, qui ont pu d'ailleurs se retrouver en situation de cumul d'activité.

Un point d'achoppement majeur concerne le contrat d'engagement éducatif (CEE⁴⁸), majoritairement utilisé pour recruter les encadrants des séjours de cohésion et dont le plafond, fixé à 80 jours sur 12 mois consécutifs, limite très fortement le nombre de séjours réalisables par an⁴⁹. Or aucune évolution du mode de gestion des encadrants n'est prévue avant 2025, alors même que les séjours de cohésion et le nombre de jeunes à accueillir augmentent considérablement en 2024. Les enquêtes de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) ont pourtant signalé dès 2021 les très fortes contraintes induites par ces contrats et l'existence de pratiques destinées à contourner leur plafond, tels des jours travaillés non comptabilisés, des périodes de repos non respectées ou encore le recrutement d'encadrants par une tierce structure sur les journées de préparation des séjours et de formation⁵⁰.

⁴⁷ Elles sont liées aux différentes modalités de recrutement, mais aussi à des modifications en ce qui concerne les fonctionnaires (cumul d'activité avant 2022 puis mise en congé ensuite).

⁴⁸ Le CEE, régi par les articles L. 432-1 à L432-6 du code de l'action sociale et des familles est un dispositif dérogatoire au code du travail.

⁴⁹ Fixé à 80 jours sur 12 mois consécutifs, le plafond ne permet pas aux personnels de direction de réaliser plus de deux séjours par an et limite à trois séjours par an les capitaines et tuteurs.

⁵⁰ Defasy A., Desjonqueres T., Hervieu M., Leplaideur M., 2022, *Déploiement du Service national universel sur l'ensemble du territoire français en 2021. Enseignements de l'évaluation des séjours de cohésion*, avec les contributions de l'INJEP (Anne-Sophie Cousteaux et Samuel James) et des équipes des cabinets Pluricité et Itinere Conseil, INJEP Notes & Rapports/Rapport d'étude.

Ces difficultés engendrent une mobilité importante qui fragilise le dispositif, en limitant la possibilité de capitaliser sur l'expérience acquise par les encadrants, mais plus largement les équipes en charge des politiques de jeunesse.

Par ailleurs, un besoin important de formation mais aussi d'accompagnement des personnels d'encadrement a été identifié dès 2019, les séjours de cohésion étant propices à la libération de la parole chez des jeunes en situation de souffrance⁵¹. Une contrainte importante pèse sur les services départementaux du fait de l'absence d'outils adaptés pour adresser un signalement auprès des autorités du département d'origine du jeune. En outre, au-delà de la problématique de la santé mentale des jeunes, les informations sur l'état de santé général des participants ne parviennent aux équipes d'encadrement que dans des délais très courts voire au début des séjours de cohésion. Elles ne peuvent donc pas mettre en place les actions collectives nécessaires pour assurer la sécurité des jeunes présentant des problématiques de santé particulières. La manipulation de ces données personnelles, et par nature sensibles, doit faire l'objet d'une analyse approfondie.

Enfin, une réflexion sur le renforcement quantitatif et qualitatif de la formation nationale des encadrants a été engagée par l'administration centrale avec l'expérimentation d'une formation renforcée en janvier 2024 ; il conviendra d'en apprécier les effets lors des retours d'expérience des séjours de 2024.

D - Des contraintes très fortes induisant une dégradation sensible des conditions de travail des personnels

La mission de préfiguration puis la sous-direction SNU comprenait 16 agents. La DG SNU, d'un effectif théorique de 31 ETP⁵² à partir de sa création en 2023, est en réalité à effectifs réels bien inférieurs, à cause de nombreux postes vacants et de la nécessité de recréer des postes sur des fonctions transversales (ressources humaines, budget, etc.). Le constat de la Cour en 2021, selon lequel la sous-direction était « *à peine mieux dotée (16 ETP) que l'ancienne mission de préfiguration* »⁵³ reste donc d'actualité début 2024 pour la DG SNU.

⁵¹ Des encadrants ont indiqué à la Cour que la proportion de jeunes victimes de violences en contexte familial ou scolaire pouvait dépasser 10 % lors des séjours de cohésion.

⁵² Parmi lesquels six postes mis à disposition par le ministère des armées.

⁵³ Cour des comptes, *La formation à la citoyenneté*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2021

Au niveau déconcentré, les équipes des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) n'ont que marginalement évolué avec la création de 80 postes de chefs de projets départementaux en 2022, malgré la charge de travail induite par le SNU, estimée à 157,7 ETP au 1^{er} janvier 2023, et dans le contexte de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui a pu déstabiliser les équipes. De ce fait, le temps disponible pour réaliser les autres missions de ces services a été réduit, avec des conséquences inévitables sur la qualité du service rendu et le bien-être des agents. Le manque de stabilité des équipes⁵⁴ est un révélateur du coût humain de la mise en œuvre à marche forcée d'un dispositif non planifié et auquel n'ont pas été consacrés les moyens nécessaires.

L'engagement exceptionnel des agents des services centraux comme déconcentrés a permis de faire face à la charge de travail supplémentaire et aux difficultés de mise en œuvre du SNU, mais cette situation anormale n'est pas soutenable dans la durée et l'est encore moins à mesure que le dispositif monte davantage en charge.

La situation dégradée des ressources humaines constitue une fragilité majeure pour la poursuite de la montée en charge du SNU à laquelle les renforts d'effectifs prévus en loi de finances initiale 2024, qui représentent 75 ETP supplémentaires pour le SNU (dont 18 ETP consacrés au déploiement de la nouvelle modalité du SNU, les « classes engagées ») ne seront pas en mesure de remédier.

⁵⁴ En avril 2023, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail a ainsi constaté, à l'issue d'une enquête menée dans trois DRAJES, « un manque de stabilité des équipes » (*turn-over et postes vacants*) ainsi que « des effectifs qui ne couvrent pas tous les besoins ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le portage politique et institutionnel du dispositif a connu de nombreuses évolutions depuis 2019. Le choix, en 2023, de créer une délégation générale au SNU, sous double tutelle des ministères en charge de la jeunesse et des armées, rattachée au secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, n'a pas consolidé le positionnement interministériel du dispositif en adéquation avec ses ambitions.

En ce qui concerne les parties prenantes de terrain, deux types d'acteurs se distinguent : d'une part les associations d'éducation populaire, mobilisées de manière croissante pour l'organisation et l'encadrement des séjours de cohésion, qui regrettent d'être cantonnées à un rôle de prestataires, d'autre part les collectivités territoriales, dont les compétences en matière de transport ainsi qu'en matière d'hébergement/restauration dans les établissements d'enseignement en font des acteurs incontournables. Aucune stratégie de partenariat n'est venue, à ce jour, clarifier leur implication.

Le déploiement des séjours de cohésion s'est heurté à des difficultés considérables tant sur le plan de l'organisation logistique que de la gestion administrative, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Les délais contraints et l'instabilité des conditions de déploiement (jauges d'accueil des jeunes, dates des séjours, etc.) ont impacté l'ensemble de la chaîne de la commande publique, conduisant à des surcoûts et à des achats en dehors des procédures de mise en concurrence. Au final, le SNU a pu se déployer grâce à l'engagement des agents des services déconcentrés et d'administration centrale. La situation dégradée de leurs conditions de travail constitue une fragilité majeure du dispositif, à laquelle les renforts d'effectifs obtenus en 2022 et prévus en loi de finances 2024 ne seront pas en mesure de remédier, compte tenu de l'ambition de poursuite de la montée en charge et de généralisation à échéance proche.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 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 stratégies 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).*
-

Chapitre III

Un dispositif non stabilisé et dont les perspectives doivent être clarifiées

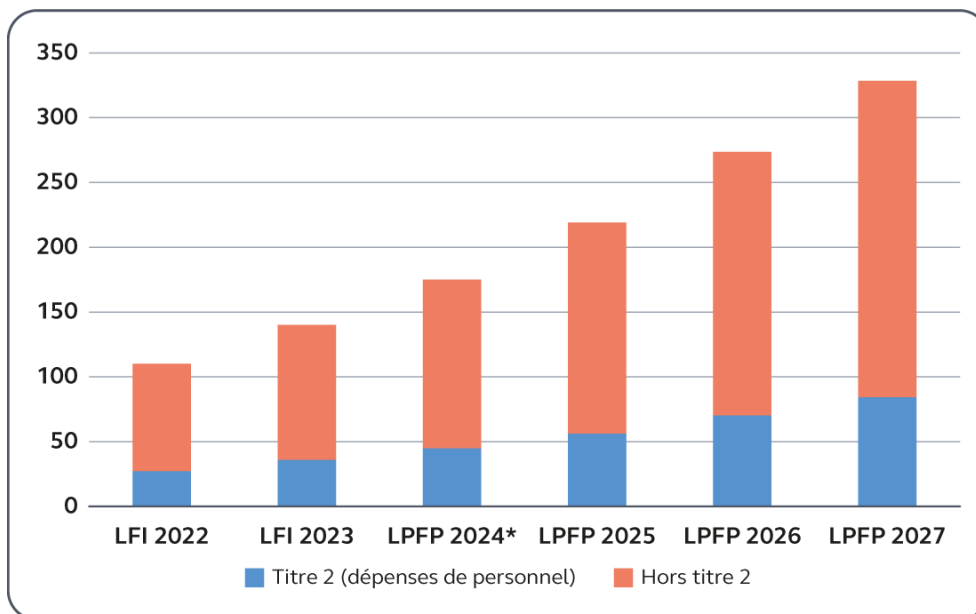
Le coût du dispositif est devenu important au sein du programme budgétaire « jeunesse et vie associative » et continuera à croître du fait des ambitions de montée en charge, rendant d'autant plus nécessaire la clarification des objectifs et de la trajectoire des trois phases du dispositif (I). La généralisation du SNU à l'ensemble d'une classe d'âge nécessite de lever des obstacles sur les plans juridique, organisationnel et budgétaire (II). Les optimisations des coûts attendus par le Gouvernement restent à quantifier et les modalités de financement, par l'ensemble des financeurs publics, doivent être débattues et arbitrées (III).

I - Un coût important qui nécessite de clarifier les objectifs du dispositif et d'en définir la trajectoire

Les prévisions du gouvernement, formalisées dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027, anticipent une forte montée en charge de l'effort budgétaire en faveur du SNU, sans trajectoire documentée : les montants retenus correspondent à une augmentation des effectifs, jusqu'à 150 000 jeunes en 2027⁵⁵. Pour l'année 2024, ils sont d'ores et déjà différents des crédits prévus en LFI (160 M€).

⁵⁵ Sur la base d'un coût par jeune de 2 190 € pris comme référence par le MENJ.

**Graphique n° 1 : trajectoire budgétaire pluriannuelle du SNU (M€)
selon les travaux préparatoires à la loi de programmation
des finances publiques 2023-2027**



Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires et données du MENJ
Les montants inscrits sont évalués en écart à la loi de finances initiale 2022 (coût par jeune de 2 190 €).

En loi de finances initiale (LFI) 2024, les crédits consacrés au SNU représentent 18 % du programme 163⁵⁶. Cette enveloppe de 160 M€, qui doit permettre d'accueillir 80 000 jeunes en séjour de cohésion pendant 12 jours, est à comparer aux 519 M€ consacrés au Service civique, qui doivent permettre à 150 000 jeunes de réaliser une mission d'une durée de 6 à 12 mois. L'effort relatif consenti pour le SNU est donc très important.

Les objectifs volontaristes de montée en charge du dispositif - le cabinet de la secrétaire d'État a indiqué à la Cour, en novembre 2023, que l'objectif était de généraliser le SNU à l'ensemble d'une classe d'âge en 2026-2027 - signifient que ce coût budgétaire ne fera que croître, alors même qu'à l'heure actuelle et à dimensionnement constant, la pérennité du dispositif n'est pas garantie à cause de moyens insuffisants. Les mesures

⁵⁶ Les crédits consacrés au développement de la vie associative (action 01) représentent 58 M€ (6 % du total), ceux consacrés aux actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire (action 02) 164 M€ (18 %) et ceux consacrés au Service civique (action 04) 519 M€ (58 %).

d'économie prises ou envisagées par l'administration (retour à une mobilité infrarégionale des jeunes en 2024, rationalisation de l'utilisation des matériels), ne sont actuellement ni quantifiées ni quantifiables. Dans ce contexte, il est urgent de stabiliser la gouvernance du dispositif ainsi que sa trajectoire de montée en charge, et de donner aux services les moyens de le déployer efficacement dans la durée.

Malgré cet urgent besoin de clarification, des incertitudes persistantes pèsent sur l'horizon du dispositif, à savoir le maintien du volontariat avec la poursuite d'une montée en charge ou une généralisation avec obligation, et dans ce dernier cas, de son échéance. Il faut aujourd'hui définir l'horizon de ce dispositif afin de donner la visibilité nécessaire à ceux qui doivent le mettre en œuvre.

Cette clarification doit intervenir rapidement, car les décisions prises pour l'année 2024 puis pour 2025 (appels à projets « classes et lycées engagés », poursuite importante de la montée en charge) vont avoir un impact majeur sur le dispositif, et ne pourront pas aisément être remises en cause ultérieurement. Deux autres éléments de contexte à prendre en compte concernent la trajectoire fixée pour la montée en puissance d'une part des réserves des forces armées et de sécurité intérieure, et d'autre part des effectifs de jeunes en service civique, les deux options étant les cibles de la phase d'engagement ou phase 3 du SNU, mais sans aucune clarification des objectifs et des budgets correspondants pour les années à venir.

II - La généralisation nécessite de lever des contraintes juridiques, organisationnelles et financières

La généralisation du dispositif à l'ensemble d'une classe d'âge impose de lui donner une assise juridique afin de répondre aux enjeux soulevés (A), tout comme de planifier les moyens nécessaires en matière d'hébergement et d'encadrement (B). Le coût complet reste à établir, les estimations des ministères ne portant que sur le séjour de cohésion et sur les coûts de fonctionnement, et les moyens budgétaires à arbitrer et planifier dans un contexte budgétaire restreint (C).

A - Une nécessaire évolution juridique

En l'état actuel des textes, il existe une confusion entre le dispositif actuel et la notion de « *service national universel* » telle qu'explicitée dans le code du service national⁵⁷. Une généralisation du dispositif exigerait de modifier l'article L. 111-2 du code du service national pour inclure le séjour de cohésion parmi les composantes obligatoires du « *service national universel* », au même titre que le recensement, la journée défense et citoyenneté (JDC) et l'appel sous les drapeaux⁵⁸.

Cette perspective pose la question de la possibilité, pour le législateur, d'imposer cette nouvelle sujétion (un séjour de cohésion obligatoire) à cadre constitutionnel constant. Plus précisément, il s'agit de déterminer si la rédaction actuelle de la Constitution, qui, dans son article 34, dispose que « *la loi fixe les règles concernant (...) les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* », permet au législateur, par une loi ordinaire, de rendre le SNU et en particulier son séjour de cohésion obligatoire, ou bien si, au contraire, une révision constitutionnelle est nécessaire. La question n'est pas tranchée, étant précisé qu'un avis du Conseil d'État a indiqué, en 2019, qu'une telle révision était nécessaire. Deux problèmes, non résolus à ce jour, se présentent alors. En premier lieu, il convient de savoir si le SNU relève des « *sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens* », selon les termes de la Constitution. En second lieu, se pose la possibilité, pour le législateur, d'imposer une sujétion aux mineurs : la loi ne permet *a priori* d'imposer des sujétions qu'aux citoyens, statut dont ne relèvent pas les jeunes de 15 à 17 ans, placés sous l'autorité de leurs parents. Enfin, se posera la question de l'extension de cette obligation aux jeunes étrangers.

Une généralisation exigerait également de clarifier des points très concrets, tels que le statut des centres SNU, celui des encadrants ou encore le cadre juridique de leur recrutement. Il importera également de clarifier l'articulation du SNU avec le temps scolaire, en particulier du fait des séjours de cohésion organisés dans le contexte de l'appel à projet « classes et lycées engagés » pour l'année scolaire 2023-2024 et de sa reconduction pour 2024-2025. Alors même que le séjour de cohésion de ces « classes

⁵⁷ Articles L. 111-1 (« *Les citoyens concourent à la défense et à la cohésion de la Nation. Ce devoir s'exerce notamment par l'accomplissement du service national universel* ») et L. 111-2 du code du service national (« *Le service national universel comprend des obligations : le recensement, la journée défense et citoyenneté et l'appel sous les drapeaux (...)* »).

⁵⁸ L'appel sous les drapeaux, actuellement suspendu, existe toujours en droit.

engagées », qui a lieu sur le temps scolaire, ne peut être imposé aux élèves, la question de son intégration aux 36 semaines de l'année scolaire prévues par le code de l'éducation doit être clarifiée⁵⁹.

Une question connexe, non négligeable, concerne le devenir de la journée défense et citoyenneté (JDC) et des équipes du ministère des armées qui l'organisent. Les textes prévoient d'ores et déjà que le jeune qui a réalisé un séjour de cohésion est réputé avoir accompli sa JDC⁶⁰ ; en cas de généralisation du SNU avec obligation, la JDC serait donc nécessairement remplacée par la journée défense et mémoire.

B - Des obstacles nombreux sur le plan opérationnel

Au regard des conditions de déploiement du SNU depuis 2019, la perspective de sa généralisation soulève des questions opérationnelles majeures, plus particulièrement pour le séjour de cohésion.

L'hébergement, déjà identifié en 2018 comme la difficulté « *la plus importante à surmonter* »⁶¹, sera un enjeu central. Une généralisation du SNU à toute une classe d'âge (estimée à 850 000 jeunes) nécessiterait un nombre important de centres, évidemment variable suivant leur capacité d'accueil et les conditions de généralisation, soit hors ou pendant le temps scolaire. Une estimation sur la base du nombre de jeunes par centre en 2023 (126) et du modèle d'encadrement actuel confirme l'importance du nombre de centres à mobiliser (cf. tableau n° 7). Pour des séjours de cohésion organisés sur le temps scolaire, il est possible d'estimer que 14 sessions (correspondant à 14 périodes de deux semaines sur le temps scolaire) permettraient d'accueillir l'ensemble des jeunes dans 482 centres (ouverts à chaque session). Pour des séjours de cohésion organisés uniquement sur le temps des vacances scolaires, au cours de quatre sessions (février, mars/avril, juin et juillet), le nombre de centres et d'encadrants nécessaires, est plus de trois fois supérieur.

⁵⁹ Article L. 521-1 du code de l'éducation.

⁶⁰ Cf. Article R. 112-21 du code du service national (« *La journée défense et citoyenneté peut être accomplie, de manière continue ou fractionnée, dans le cadre du séjour de cohésion prévu à l'article R. 113-1* »).

⁶¹ Rapport relatif à la création d'un service national universel, établi par le général de division Daniel Ménaouine, rapporteur du groupe de travail SNU, avril 2018.

Tableau n° 7 : estimation du nombre de centres et d'encadrants nécessaires en cas de généralisation du SNU

<i>Période choisie pour la généralisation du SNU</i>	Sur temps scolaire	Hors temps scolaire
<i>Nombre de jeunes dans la classe d'âge (a)</i>	850 000	
<i>Nombre de jeunes par centre (b)</i>	126 (moyenne 2023 ⁶²)	
<i>Nombre de sessions organisées dans l'année (c)</i>	14	4
<i>Nombre de centres par session (d = a / b / c)</i>	482	1 687
<i>Nombre d'encadrants par session⁶³ (16 x d)</i>	7 712	26 984

Source : Cour des comptes à partir des hypothèses DJEPVA en 2023 sur le nombre de jeunes cibles, le nombre de séjours par an et la taille des centres.

Une généralisation impliquerait donc de mobiliser des structures d'accueil diversifiées afin de mettre à profit toutes les capacités disponibles, et pose à l'évidence la question d'investir dans de nouveaux bâtiments tout à la fois pour l'État et pour les propriétaires des structures d'accueil.

Les internats scolaires et les centres de vacances représentent des capacités potentielles⁶⁴, mais soulèvent des questions différentes. Les centres de vacances, disponibles en période scolaire, peuvent offrir un cadre intéressant pour des séjours de cohésion, mais leur utilisation pose la question de la dépendance de l'État vis-à-vis de leurs propriétaires, notamment privés, ainsi que celle de la concurrence entre le SNU et les autres dispositifs publics en faveur de la jeunesse et des familles qui mobilisent ces mêmes lieux (classes découverte, colonies de vacances).

Les internats offrent, quant à eux, un cadre adapté aux mineurs, mais très similaire à leur environnement scolaire. Or, le « dépaysement » est un facteur important de la réussite des séjours de cohésion, notamment lorsqu'il s'agit de jeunes en situation d'échec scolaire. Non prévue par le code de l'éducation, leur utilisation suppose qu'ils soient disponibles, c'est-à-dire que les séjours de cohésion se déroulent hors temps scolaire. Elle suppose également l'accord des collectivités territoriales propriétaires et une entente entre celles-ci et l'État sur les modalités de mise à disposition, notamment sur les coûts afférents, à ce stade très variables.

⁶² Moyenne constatée lors des séjours de cohésion de l'année 2023.

⁶³ Sur la base des instructions de mise en œuvre du SNU de 2021 à 2023, un centre accueillant 126 jeunes dispose d'une équipe de 16 personnels d'encadrement (un chef de centre, un adjoint, deux cadres spécialisés, deux cadres de compagnie et un cadre de réserve, huit tuteurs de maisonnées et un tuteur de réserve).

⁶⁴ Selon l'IGESR, un potentiel de 230 000 places existe s'agissant des internats.

En tout état de cause, un recensement précis des capacités des différents types d'hébergement et de leurs contraintes, puis la définition d'une stratégie cohérente avec les objectifs de montée en charge du dispositif restent à établir avec l'ensemble des acteurs concernés.

La création de la trentaine de centres pérennes envisagés par le MENJ dès 2025 paraît ainsi souhaitable. Elle ne serait cependant qu'une première étape de la création d'un réseau de centres SNU, à condition d'acter le principe d'une généralisation du SNU sur le temps scolaire, de définir les conditions d'utilisation des centres, et de quantifier puis planifier les investissements et enfin les conditions de la gestion immobilière d'un futur réseau qui devrait comprendre environ 500 centres (cf. tableau 7).

Le recrutement des encadrants est un autre enjeu majeur qui appelle des réponses immédiates de l'État pour permettre la poursuite de la montée en charge. En cas de généralisation, le besoin de recrutement sera d'abord massif du fait du nombre d'encadrants nécessaires (cf. tableau n° 7). L'hypothèse de travail du MENJ, sur la base d'une généralisation sur le temps scolaire, se situe entre 10 000 et 13 000 ETPT (équivalent temps plein travaillé), ce qui correspond à un vivier d'environ 15 000 agents.

L'évolution prévisible du public accueilli lors des séjours de cohésion pose de surcroît la question de l'adaptation du niveau d'encadrement (nombre d'encadrants, compétences). Une généralisation impliquera en effet une part accrue de jeunes réticents à participer au dispositif, susceptibles de fragiliser la cohésion de groupe et de soulever des difficultés d'ordre disciplinaire. En 2023, le MENJ recensait 33 exclusions de jeunes volontaires pour motif d'agressions, commises par ceux-ci.

L'arrivée de jeunes participants issus des « classes engagées » en 2024 constitue à cet égard une prise de risque. La question du taux d'encadrement, de la sélection et de la formation des encadrants est donc centrale, notamment pour une gestion adéquate des situations de souffrance dont les jeunes font part lors des séjours de cohésion (actuellement auprès de tuteurs qui peuvent être âgés de quelques années de plus seulement et ayant bénéficié de cinq jours de formation sur le SNU), mais aussi pour assurer un encadrement irréprochable et garantissant l'entière sécurité des jeunes participants.

Sur les sessions organisées durant le premier semestre 2023, le ministère rapporte 17 situations d'agression, de harcèlement ou de propos délictueux de la part d'encadrants⁶⁵, un chiffre qui paraît élevé au regard

⁶⁵ Ces situations ont fait l'objet de sept enquêtes administratives, quatre signalements au procureur au titre de l'article 40 du code de procédure pénale et de six mises à pied.

des statistiques d'« événements graves » en accueil collectif de mineurs (ACM) recueillis par ailleurs⁶⁶. Généraliser le dispositif sans stratégie d'emploi et de recrutement représenterait une prise de risque majeure.

S'agissant du pilotage du dispositif, les ressources limitées de l'administration centrale et des services déconcentrés devront être sensiblement rehaussées pour faire face à la charge de travail induite par une généralisation. La DG SNU estime le besoin à 763 ETP⁶⁷.

Enfin, la création d'un système d'information efficace et sécurisé pour prendre en charge les différents processus d'inscription, d'affectation, de plan de transport et de gestion opérationnelle des centres apparaît comme une étape indispensable, qui nécessite également d'être préparée et financée, et en s'assurant que l'administration soit en capacité de le piloter et d'en maîtriser les coûts. Compte tenu de la sensibilité des données à traiter, une analyse d'impact des données personnelles constitue une étape préalable indispensable.

À ce stade, et plus de quatre ans après le démarrage du dispositif, force est de constater que l'« expérimentation » du SNU, menée par les équipes dans l'urgence et sans outils adéquats, n'a pas permis de préparer le changement d'échelle que constituerait une généralisation à l'ensemble d'une classe d'âge.

C - Un coût important, qui reste à quantifier puis à planifier, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint

1 - Une première estimation du coût de fonctionnement entre 3,5 et 5 milliards d'euros

La création de centres pérennes, avec des personnels à l'année, pourrait potentiellement permettre diverses économies à moyen terme en diminuant les frais de formation et de rémunération des encadrants du fait de la stabilisation des équipes, les coûts d'habillement grâce à la possibilité de stocker les tenues et d'en optimiser la répartition et la réutilisation, les coûts d'investissement et de stockage de matériels (sportifs, informatiques, etc.) dont les dépenses ne sont à ce stade pas rationalisées, les coûts de transports (stabilisation des acheminements, possibilité d'affréter des

⁶⁶ Sur les périodes estivales, 260 événements graves, au sens de l'article R.227-11 du code de l'action sociale et des familles, sont recensés en 2022 et 265 en 2023 par le MENJ.

⁶⁷ Dont 77 ETP en administration centrale, 193 ETP à l'échelon régional et académique et 493 ETP à l'échelon départemental.

trains, etc.). Le MENJ n'a cependant pas communiqué le chiffrage des économies ainsi attendues, bien que l'ouverture de 26 centres qui pourraient fonctionner sur une dizaine de séjours dès leur première année de fonctionnement, ait été prévue en 2024. Il a toutefois annoncé la conduite, en 2024, de « chantiers stratégiques », qui ont pour objectif de mettre en place les conditions de la réussite de la généralisation, mais sur lesquels la Cour n'a pas reçu d'information.

En tout état de cause, une première estimation conduite par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse en lien avec le ministère des armées, dans la phase préparatoire du dispositif, aboutissait à un coût estimé entre 1,8 et 2 milliards d'euros par an en année pleine. Des travaux complémentaires des ministères, menés en 2022 et 2023, sur la base d'un coût moyen par jeune évalué à 2 367 € par le MENJ, aboutissaient à un coût à généralisation de 2 milliards d'euros pour les seuls séjours de cohésion.

Cette estimation correspond à un coût de fonctionnement annuel dans la configuration actuelle du dispositif (en particulier durée du séjour de cohésion, taux d'encadrement, etc.). Elle ne concerne que les dépenses relatives aux séjours de cohésion (phase 1 du dispositif) pour le programme 163 (jeunesse et vie associative) et ne tient pas compte d'éventuels surcoûts liés au changement d'échelle.

L'analyse menée par la Cour a mis en évidence des coûts induits par le séjour de cohésion en dehors du programme 163. Sans prétendre à l'exhaustivité, ont été identifiés dans cette première approche les coûts d'administration par le MENJ et des coûts induits par la journée défense et mémoire (JDM) et la journée sécurité intérieure (JSI), (cf. Chapitre I), portant le coût par jeune à un minimum de 2 900 € pour l'année 2022. Malgré toutes les incertitudes liées à cette estimation, et les 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 de ce fait davantage probable que le coût de la généralisation de la phase 1 - hors coûts d'investissement ou portés par les autres acteurs publics (cf. infra) - soit proche de 2,5 milliards d'euros. En tenant compte des coûts à venir des phases 2 et 3⁶⁸ du dispositif, un coût de fonctionnement annuel compris au minimum entre 3,5 et 5 milliards d'euros est probable.

⁶⁸ Ainsi, en ce qui concerne le service civique, les 519 M€ du programme 163 en loi de finances initiale étaient prévus pour un objectif de 150 000 volontaires. Une estimation grossière du coût du service civique pour la moitié d'une classe d'âge (425 000 jeunes) pourrait donc correspondre à 1,47 milliards d'euros, et pour l'ensemble d'une classe d'âge à 2,9 milliards d'euros.

2 - Des coûts supplémentaires qui restent à établir

Pour aboutir à un chiffrage global du coût pour les pouvoirs publics du SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge, au-delà du travail nécessaire de quantification des coûts de fonctionnement des trois phases du SNU, devront être considérés les futurs coûts d'investissement dans les centres, qui pourraient être très différents suivant les options (construction, location ou modèle hybride avec des centres loués et des centres construits). Ainsi, une hypothèse « haute », qui ne pourrait être envisagée pour une généralisation à courte échéance du fait de la durée des travaux de construction, de 241 centres pour accueillir 252 jeunes⁶⁹ sur 14 sessions dans l'année correspondrait à un investissement de plus de 6 milliards d'euros⁷⁰ en coût de construction (hors coûts d'acquisition).

Enfin, les coûts complets devront tenir compte des coûts pour les autres acteurs publics, tels que les collectivités territoriales.

3 - Une programmation des moyens non préparée

Les crédits inscrits dans la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 ne sont pas en adéquation avec une possible généralisation à toute une classe d'âge d'ici 2027 (en effet, l'enveloppe prévue en 2027 correspond à une cible de 150 000 jeunes, cf. graphique 1). Celle-ci ne pourrait donc avoir lieu qu'en définissant des modalités de financement qui dépasseront largement le seul budget du MENJ. Ainsi, s'agissant des coûts concernant les services de l'État, une « taxation » interministérielle, c'est à dire une contribution financière par les différents ministères, a été envisagée par le Gouvernement dès 2025.

L'ampleur des montants concernés et des conséquences en matière de dépense publique, s'agissant de surcroît d'un dispositif structurant pour l'avenir de la jeunesse, rend d'autant plus nécessaire un débat parlementaire pour décider de l'avenir du dispositif en s'appuyant sur un suivi budgétaire précis des coûts induits par le SNU dans sa configuration actuelle, pour l'ensemble des financeurs concernés, et une quantification des coûts de généralisation.

⁶⁹ Les ministères ont travaillé sur deux hypothèses de centres à 126 jeunes (ce qui correspond à la moyenne de nombre de jeunes pour un centre de vacances de capacité moyenne, ainsi qu'à la moyenne constatée pour les séjours de cohésion de l'année 2023) et à 252 jeunes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que l'effort budgétaire consenti pour le SNU est important au regard de l'enveloppe du programme 163 « jeunesse et vie associative », il ne pourra que croître à mesure de la montée en charge, ainsi que le prévoit la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Malgré l'annonce de la généralisation, des incertitudes demeurent sur l'horizon du dispositif, à savoir le maintien du volontariat avec la poursuite d'une montée en charge ou une généralisation à toute une classe d'âge, soit 850 000 jeunes environ, avec obligation.

Cette perspective soulève des questions d'ordre juridique et opérationnel importantes, notamment pour l'hébergement et l'encadrement. Le déploiement du SNU depuis 2019, menée par les agents dans l'urgence et sans outils adéquats, n'a pas permis de préparer ce changement d'échelle.

La création de centres d'accueil pérennes (fonctionnant toute l'année), avec des encadrants affectés spécifiquement au SNU, pourrait permettre des économies qui n'ont pas été suffisamment quantifiées. Les travaux d'estimation du coût à généralisation par les ministères, dans la configuration actuelle du séjour de cohésion, aboutissent à deux milliards d'euros. Ce montant ne constitue pas une estimation du coût de généralisation du SNU dans la mesure où il se concentre sur le séjour de cohésion et ne tient donc pas compte des phases 2 et 3 du SNU, ni des coûts d'investissement. De la même manière, les coûts induits pour les autres acteurs publics, tels que les collectivités territoriales, ne sont pas connus. La Cour estime quant à elle, en première analyse, les coûts de fonctionnement du SNU entre 3,5 et 5 milliards d'euros.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. donner une assise juridique au dispositif, permettant de tirer toutes les conséquences de la généralisation du SNU (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. 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 permettre 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 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).*
-

Liste des abréviations

ACM	Accueil collectif de mineurs
ASP	Agence de services et de paiement
CEE	Contrat d'engagement éducatif
DASEN	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DG SNU	Délégation générale au SNU
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DRAJES	Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
EMC	Enseignement moral et civique
IA-DASEN...	Inspecteur d'académie- directeur académique des services de l'éducation nationale
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
JDC	Journée Défense et Citoyenneté
JDM	Journée Défense et Mémoire
JSI	Journée sécurité intérieure
LFI	Loi de finances initiale
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MENJ	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
MIG	Mission d'intérêt général
PLF	Projet de loi de finances
PSC1	Formation prévention et secours civiques de niveau 1
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDJES	Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
SG MENJ	Secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques
SNU	Service national universel

Annexes

Annexe n° 1 : recommandations précédentes de la Cour sur le SNU	66
---	----

Annexe n° 1 : recommandations précédentes de la Cour sur le SNU

La formation à la citoyenneté, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2021

Si les expérimentations débouchent sur la généralisation du projet, donner une assise juridique et budgétaire au SNU (MENJS).

L'action en faveur de la jeunesse conduite par la DJEPVA, référé, janvier 2020

Recommandation n° 4 : en ce qui concerne le pilotage de la politique de la jeunesse : donner explicitement au délégué interministériel à la jeunesse la responsabilité de la coordination interministérielle du SNU et à la DJEPVA les moyens d'en piloter le déploiement.

Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission « sport, jeunesse et vie associative » 2019

Recommandation N° 2 (nouvelle) : (DJEPVA) Définir dès que possible une trajectoire budgétaire de la montée en charge du SNU et identifier tous les leviers possibles pour limiter le coût du séjour pour chaque jeune.

Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission « sport, jeunesse et vie associative » 2020

Recommandation n° 2 (reformulée) : Définir une trajectoire budgétaire de la montée en charge du SNU appuyée sur une identification claire des coûts (DJEPVA).

Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission « sport, jeunesse et vie associative » 2021

Définir une trajectoire budgétaire de la montée en charge du Service national universel appuyée sur une identification claire des coûts (DJEPVA) (réitérée).

Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission « sport, jeunesse et vie associative » 2022

(Recommandation reformulée) : Dans la perspective de la généralisation du Service national universel, définir une trajectoire budgétaire soutenable appuyée sur une optimisation des coûts (DJEPVA).

Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission « sport, jeunesse et vie associative » 2023

Recommandation n° 1 (reformulée) : Programmer et planifier l'évolution des moyens dans une trajectoire pluriannuelle cohérente avec l'objectif de généralisation du Service national universel et appuyée sur une optimisation des coûts (DJEPVA, DB).