

N° 1854

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

*en conclusion des travaux de la mission d'information
sur les **conditions d'accueil et d'encadrement des séjours de cohésion du service
national universel (SNU)**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. IDIR BOUMERTIT et MAXIME MICHELET,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	13
I. LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL : UN PROJET PRÉSIDENTIEL FLOU DONT LA MISE EN ŒUVRE A ÉTÉ CHAOTIQUE	21
A. UN DISPOSITIF INITIALEMENT ENVISAGÉ ET PRÉSENTÉ COMME UN SUBSTITUT AU SERVICE MILITAIRE, ÉCHO PERSISTANT DES FANTASMES ATTACHÉS À CETTE INSTITUTION	21
1. Une « expérience, même brève, de la vie militaire » : le projet du candidat Emmanuel Macron pour la défense et la jeunesse	21
a. La déclaration programmatique du 18 mars 2017	21
b. Un projet marqué du sceau des attentats de 2015, dans un contexte international caractérisé par une multiplication des menaces.....	23
c. Un projet d’encadrement militaire de la jeunesse faisant écho à la nostalgie du service militaire	23
2. La création d’« un nouveau service national » : les premières réflexions autour du SNU, marquées par un pilotage flou et les réticences des administrations.....	26
a. Un pilotage incertain dès les premières étapes.....	26
b. Des réticences fortes des autorités militaires... ..	29
c. ... qui expliquent un début d’infléchissement vers les notions d’engagement et de parcours citoyen.....	31
3. Les conclusions du groupe de travail du général Ménaouine et le lancement du projet	33
a. « Un projet donnant à la jeunesse les clefs de son avenir civique ne peut se construire contre elle ou sans elle » : les préconisations et les mises en garde du groupe de travail SNU	33
b. La nécessité de sauver les apparences, au risque d’entretenir la confusion : les annonces du 27 juin 2018.....	36
c. La préparation de la mise en œuvre opérationnelle, parallèlement à une « consultation de la jeunesse » dont les résultats auraient dû alerter le gouvernement	38

B. UNE PRÉFIGURATION LABORIEUSE, SANS DÉBAT AVEC LA REPRÉSENTATION NATIONALE NI RÉELLE VOLONTÉ DE CONCERTATION AVEC LES PARTIES PRENANTES	42
1. Un dispositif conçu de manière verticale : la représentation nationale, les collectivités territoriales et la société civile ont été tenues à l'écart	42
a. Un projet élaboré de manière descendante.....	42
b. ... comme le montrent les relations complexes qu'il a induites avec les mouvements d'éducation populaire.....	44
c. ... et un débat au Parlement sans cesse repoussé	45
2. Une impréparation manifeste des premiers séjours de cohésion	47
a. Un calendrier extrêmement contraint déployé sur fond de réorganisation des services déconcentrés de l'État.....	47
b. Une gouvernance complexe et rigide laissant en pratique une place importante à l'improvisation	49
c. Malgré la sélection des candidats, des participants fort peu représentatifs de la jeunesse	52
d. De nombreux problèmes de ressources humaines	54
e. Un pilotage incertain, source de tensions et de dysfonctionnements.....	55
f. Des dysfonctionnements de toutes sortes qui n'entamèrent pas l'enthousiasme des ministres	56
3. Un projet fortement ralenti par la crise sanitaire	57
a. Une montée en puissance brisée par la vague du covid-19.....	57
b. Une lente reprise en 2021 et 2022	58
C. DES HÉSITATIONS QUANT AU FORMAT ET AUX OBJECTIFS QUI TRADUISSENT UN PROJET MAL CONÇU ET AU PILOTAGE DÉFAILLANT .	59
1. Un dispositif ayant connu de nombreuses évolutions tant dans son format que dans ses modalités et ses objectifs, et dont le déploiement sur le territoire a souffert d'un manque d'homogénéité	59
a. Un format et des modalités d'accomplissement en constante évolution.....	59
b. Une incertitude persistante quant aux objectifs du SNU	61
c. Des hésitations croissantes autour du caractère obligatoire du dispositif.....	64
2. Un cadre juridique confus : la captation de la dénomination de « service national universel » par le nouveau dispositif.....	65
3. Un pilotage politique et administratif incertain	67
a. Les évolutions du rattachement ministériel du SNU et le stigmate permanent de la double tutelle éducation-jeunesse/armées	67
b. Une gouvernance administrative erratique jusqu'à la création de la délégation générale au service national universel et des effectifs insuffisants	72

II. L'OBSESSION DE LA GÉNÉRALISATION, UNE CHIMÈRE ABSURDE	75
A. L'ÉCHEC DE LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE	75
1. Année après année, les objectifs chiffrés n'ont pas été atteints	75
a. Des objectifs fluctuants et jamais atteints	76
b. Une sous-exécution systématique des crédits qui témoigne de l'inefficacité de la politique conduite	78
2. Une initiative de la DGSNU pour permettre une hausse du nombre de participants : la mise en place des classes et lycées engagés (CLE)	80
B. LA PERSPECTIVE DE LA GÉNÉRALISATION : UN HORIZON FUYANT	83
C. UN DÉFI LOGISTIQUE ET HUMAIN INSURMONTABLE	86
1. Confronté à la nécessité d'une organisation sans faille pour faire fonctionner le dispositif, l'État n'a jamais été pleinement au rendez-vous depuis 2019, révélant des insuffisances à tous les niveaux	86
a. Les conséquences de l'impréparation persistante sur l'organisation des séjours	86
b. Des difficultés de gestion administrative et des surcoûts multiples	87
2. Un vivier d'encadrants insuffisant et une incapacité des services de l'État à fidéliser ceux qui participent aux séjours de cohésion	89
a. Quel que soit le scénario retenu in fine, une généralisation du SNU supposerait d'avoir recours à un nombre d'encadrants important... ..	89
b. ... alors que le secteur de l'animation connaît déjà une crise profonde... ..	90
c. ... et que le SNU peine à fidéliser ses encadrants	91
3. Des places d'hébergement en nombre limité	93
D. UNE CHARGE FINANCIÈRE DIFFICILE À ÉVALUER MAIS NÉCESSAIREMENT CONSIDÉRABLE	96
III. LA PRÉPARATION DES SÉJOURS DE COHÉSION	99
A. LES MISSIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT	99
1. Un cadrage national des séjours de cohésion confié à la délégation générale au service national universel	99
2. Les missions des services déconcentrés chargés de la jeunesse et de la vie associative	101
a. Un cadre juridique rénové pour transférer la compétence « jeunesse » aux services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation et de la jeunesse	101
b. Le pilotage du SNU est confié au recteur de région académique	102
c. Les séjours de cohésion sont mis en œuvre au niveau départemental, selon un schéma d'organisation complexe, faisant intervenir un grand nombre d'acteurs ..	104
d. Une confusion des rôles : des services départementaux de la jeunesse et de la vie associative considérés comme juges et parties	107

3. L'implication limitée du ministère des armées dans les séjours de cohésion.....	108
a. Les armées ne souhaitent ni ne peuvent s'impliquer fortement dans l'organisation matérielle des séjours de cohésion.....	108
b. Leur participation se concentre essentiellement sur la journée défense et mémoire (JDM) et l'animation de certaines actions de formation.....	109
B. UNE ORGANISATION LOGISTIQUE COMPLEXE : ASSOCIER DES PÉRIODES À DES SITES DE SÉJOUR ADAPTÉS	111
1. La détermination des périodes de séjour.....	111
2. L'identification et la sélection des sites d'accueil des séjours de cohésion.....	113
a. La complexité d'identifier des sites de séjour répondant à de nombreux critères...	113
b. Des choix de site principalement centrés sur les établissements scolaires et les centres de vacances.....	115
C. L'ENJEU DES TRANSPORTS : LE PREMIER APERÇU DU SÉJOUR DE COHÉSION POUR LES JEUNES ET LEUR FAMILLE	117
1. Un « brassage » territorial progressivement réduit : d'un séjour de cohésion effectué dans le cadre national à un séjour réalisé dans un département « voisin ».	117
a. En métropole, les mobilités infrarégionales mais extradépartementales sont la règle	117
b. Les exceptions : les séjours effectués dans le département de résidence.....	118
2. Le transport des jeunes du SNU fait désormais l'objet d'un marché national spécifique, assuré par un prestataire unique.....	119
3. Des difficultés logistiques de transport fortement préjudiciables pour la promotion des séjours de cohésion	120
4. Désormais, les transports ne paraissent plus souffrir de dysfonctionnements majeurs	123
D. LE RECRUTEMENT DES PARTICIPANTS.....	125
1. Le nombre cible de participants est fixé au niveau national.....	125
2. Le recrutement repose sur le volontariat des jeunes... et de leur famille.....	126
a. Pour les séjours HTS, la démarche de volontariat est individuelle	127
b. Pour les séjours CLE, la participation s'intègre dans un projet collectif proposé par l'établissement scolaire	129
3. Une pratique de recrutement des participants parfois en contradiction avec un cadre juridique au demeurant inadapté	131
a. La question du critère de nationalité.....	132
b. La question de la limite d'âge des jeunes participant aux séjours de cohésion.....	134
4. Les difficultés pratiques de participation aux séjours de cohésion pour les Français de l'étranger	135

5. L'inclusion dans les séjours de cohésion des jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique	136
a. Les équipes des centres d'accueil sont informées de la situation du jeune en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique	136
b. Les moyens mis en œuvre pour favoriser l'accueil des jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique.....	137
c. L'accueil de jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique pose de réelles difficultés aux équipes encadrantes	138
d. Une représentation des jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique qui demeure faible.....	139
6. La durée des vacances des apprentis constitue un obstacle à leur participation aux séjours de cohésion	140
IV. LE DÉROULEMENT DES SÉJOURS DE COHÉSION	141
A. LE CADRE DANS LEQUEL ONT LIEU LES SÉJOURS DE COHÉSION.....	141
1. Le cadre juridique des séjours de cohésion repose pour l'essentiel sur la réglementation relative aux accueils collectifs de mineurs.....	141
a. Les séjours de cohésion ont été insérés dans le cadre juridique préexistant des accueils collectifs de mineurs.....	141
b. Un risque d'insécurité juridique pour les séjours s'effectuant sur le temps scolaire dans le cadre des classes et lycées engagés.....	142
2. Les mesures mises en œuvre pour assurer la sécurité des jeunes pendant les séjours de cohésion.....	143
3. Une organisation similaire pour tous les centres de séjour.....	145
a. Le corpus réglementaire relatif à l'organisation des séjours de cohésion et au fonctionnement des centres de séjour	145
b. Une organisation des centres articulée autour des équipes d'encadrement et d'animation	145
c. Des taux d'encadrement satisfaisants au regard des normes ACM	147
4. La gestion des séjours : une régie assurée par les services de l'État ou une gestion déléguée à un tiers	148
a. Une gestion déléguée aux associations d'éducation populaire qui tend à devenir majoritaire	148
b. Le différentiel de coût entre les deux modes de gestion n'est pas significatif.....	149
B. LES ACTIVITÉS ORGANISÉES ET LE CONTENU DES MODULES : UN FOURRE-TOUT VISANT À PALLIER LES DÉFICIENCES DE L'INSTITUTION SCOLAIRE ET DES MÉCANISMES NATIONAUX D'INTÉGRATION	151
1. Un programme en évolution permanente dont la mise en œuvre repose en principe sur des méthodes d'enseignement actives.....	151
a. Un « tronc commun » et des « colorations » censées donner une dominante particulière au séjour.....	151

b. Une architecture en évolution permanente, en dépit de certaines constantes dans les thématiques, et un cadre national de plus en plus strict.....	152
c. Un recours encouragé à des méthodes pédagogiques « actives ».....	153
2. Un « tronc commun » d'activités organisé autour de thématiques transversales et de modules nationaux.....	154
a. Les activités destinées à insuffler un sentiment d'appartenance nationale et un esprit de cohésion ainsi qu'à développer la résilience de l'individu et de la société.....	154
b. Une place accordée aux activités physiques et sportives qui interroge	162
c. De nombreux thèmes annexes dont on peine à trouver la cohérence	163
3. Un système de « colorations » qui permet de diversifier les activités en fonction des ressources des territoires et de l'appétence des organisateurs	166
a. La coloration « défense et mémoire ».....	167
b. La coloration « résilience et prévention des risques »	171
c. La coloration « environnement ».....	173
d. La coloration « sports et héritage des Jeux »	175
e. Une appétence inégale envers les différentes colorations	176
4. Un programme riche mais chargé, poursuivant des objectifs trop nombreux et empiétant sur le domaine scolaire ou d'autres dispositifs d'engagement.....	177
a. Des journées « interminables » pour les jeunes comme pour les encadrants.....	177
b. Le sentiment d'une redondance des activités proposées durant les séjours par rapport aux programmes scolaires, mais aussi aux actions menées dans le cadre de l'éducation populaire et des autres dispositifs d'engagement	181
C. LA CRÉATION ET LA GESTION D'UN COLLECTIF	183
1. Les symboles et les outils du collectif	183
a. Les séjours du SNU se caractérisent par le port d'une tenue commune	183
b. La participation aux commémorations mémorielles.....	184
c. La participation aux tâches quotidiennes	185
d. La démocratie interne	185
2. Le respect du règlement intérieur par les jeunes.....	185
a. Un règlement intérieur commun à tous les centres d'accueil du SNU	185
b. Une large adhésion des jeunes aux règles des séjours de cohésion.....	186
c. Discipline et sanctions	187
3. L'appréhension de difficultés souvent inédites pour les équipes d'encadrants.....	190
a. Une dynamique non anticipée par les autorités publiques : un séjour à distance du cadre familial qui libère la parole des jeunes, mais crée une nouvelle contrainte pour les encadrants	190
b. Les CLE posent aux encadrants des difficultés nouvelles liées à la dynamique inhérente au groupe « classe ».....	195

4. La nécessité d'une vigilance accrue face aux dysfonctionnements et aux dérapages.....	196
a. Des incidents répétés qui ont entaché l'image du SNU	196
b. La DGSNU a pris la mesure du problème et a mis en œuvre un protocole de traitement rigoureux.....	198
c. Plusieurs points de fragilité demeurent néanmoins	200
V. APPRÉCIÉS DES VOLONTAIRES MAIS DÉCRIÉS PAR UNE LARGE PARTIE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE, LES SÉJOURS DE COHÉSION SONT UN DISPOSITIF COÛTEUX, AUX RÉSULTATS ÉLOIGNÉS DES OBJECTIFS INITIAUX	201
A. DES SÉJOURS PLÉBISCITÉS PAR LES PARTICIPANTS ET LEUR FAMILLE MAIS REJETÉS PAR UNE LARGE PARTIE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE ET CERTAINES PARTIES PRENANTES	201
1. Un taux de satisfaction des jeunes très élevé, mais avec des nuances selon le type de séjour	201
a. Neuf jeunes sur dix sont satisfaits de leur séjour, malgré une satisfaction légèrement moindre pour les participants des séjours CLE	201
b. Les motifs de satisfaction avancés par les jeunes : le sentiment d'avoir pris part à une initiative citoyenne et à une expérience enrichissante, au milieu de pairs... motivés.....	203
2. Les séjours de cohésion sont rejetés par une large partie de la communauté éducative	204
a. Les organisations syndicales des personnels des établissements scolaires sont fermement opposées aux séjours de cohésion sur le temps scolaire.....	204
b. Si les organisations de lycéens sont fermement opposées au SNU, la perception de ce dispositif par l'ensemble des lycéens est en revanche insuffisamment documentée.....	210
c. Les deux grandes fédérations de parents d'élèves sont critiques à l'égard des séjours de cohésion	211
3. Les positions contrastées des parties prenantes : initialement réticentes envers les séjours de cohésion, une large partie des associations d'éducation populaire s'y est ralliée	213
a. Les motifs des réticences initiales des associations d'éducation populaire vis-à-vis des séjours du SNU.....	213
b. Des associations d'éducation populaire trouvent un intérêt à s'impliquer dans l'organisation et l'animation des séjours de cohésion	214
B. DES RÉSULTATS DÉCEVANTS EN MATIÈRE DE MIXITÉ SOCIALE.....	217
1. La surreprésentation des jeunes issus de familles disposant d'une culture de l'engagement.....	218
a. Une forte proportion de jeunes issus de familles liées aux « corps en uniforme »..	218
b. Des jeunes en majorité issus de familles déjà engagées dans le milieu associatif ..	218
2. La sous-représentation des jeunes issus de catégories socio-professionnelles modestes	219
3. La mise en place des classes et lycées engagés contribue cependant à favoriser la mixité sociale par une plus grande présence des classes des lycées professionnels.	220

C. LA VALORISATION DES SÉJOURS DE COHÉSION DANS L'ENGAGEMENT DES JEUNES, DANS LEUR PARCOURS SCOLAIRE ET DANS LEUR VIE DE CITOYENS.....	221
1. Le ressenti positif des jeunes participants.....	222
2. La participation au séjour de cohésion vaut accomplissement de la journée défense et citoyenneté	222
3. En dépit des intentions affichées par les participants, les séjours de cohésion peinent à stimuler un engagement effectif de la jeunesse	223
a. Les séjours de cohésion ont pour objectif d'informer les jeunes sur les différentes manières de s'engager.....	223
b. Beaucoup de jeunes ayant effectué le séjour de cohésion déclarent leur intention d'un engagement à l'issue de celui-ci.....	224
c. Le prolongement du séjour de cohésion à travers la mission d'intérêt général demeure insatisfaisant au regard des objectifs	225
d. La participation aux séjours de cohésion ne paraît pas se traduire par une augmentation de l'engagement des jeunes.....	227
4. Les effets des séjours de cohésion sur le parcours scolaire des élèves.....	228
a. L'absence d'outils d'évaluation adéquats ne permet pas de mesurer les effets sur la réussite scolaire des compétences acquises lors des séjours de cohésion	228
b. Des appréciations divergentes quant aux bénéfices des séjours de cohésion sur le parcours scolaire et personnel des élèves.....	229
D. LE COÛT DES SÉJOURS DE COHÉSION POUR LA NATION	230
1. Les crédits consacrés au dispositif dans le cadre du programme 163	231
2. Le coût par jeune des séjours de cohésion évalué par la DGSNU et la répartition des dépenses par poste	232
a. Un coût par jeune en baisse depuis 2023 selon la DGSNU	232
b. La répartition des dépenses liées au séjour de cohésion	232
3. La question des « coûts cachés » du SNU	234
a. « Un coût largement sous-estimé » ?	234
b. Les coûts d'administration du dispositif	234
c. La contribution de l'éducation nationale.....	235
d. La contribution du ministère des armées	236
e. Des surcoûts évitables.....	237
4. Les retombées du dispositif au niveau local	237
a. Un dispositif apportant un complément de ressources à certains mouvements d'éducation populaire	237
b. Un soutien bienvenu pour certains territoires	238

VI. LA NÉCESSITÉ DE PROPOSER À LA JEUNESSE DES POLITIQUES DE CITOYENNETÉ LISIBLES ET COHÉRENTES	241
A. UN EMPILEMENT DE DISPOSITIFS DE PROMOTION DE L'ENGAGEMENT CITOYEN À DESTINATION DE LA JEUNESSE	241
1. Les dispositifs de découverte et d'éveil à l'engagement volontaire	241
a. Le plan « Ambition armées-jeunesse » (Paaj) du ministère des armées	241
b. Les classes de défense et de sécurité globale	242
c. Les classes dites de cadets	246
d. Les préparations militaires	250
e. Le dispositif jeunes sapeurs-pompiers (JSP)	250
f. Les dispositifs généraux au bénéfice des élèves associant l'éducation nationale et les armées : les cordées de la réussite et les stages de classe de seconde	251
2. Les dispositifs d'engagement dans une réserve ouverts aux jeunes mineurs	251
3. Le service civique et le volontariat associatif	253
B. METTRE UN TERME AU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL ET LE REMPLACER PAR DES DISPOSITIFS DE PROMOTION DE LA CITOYENNETÉ PLUS EFFICACES	255
1. Les recommandations du rapporteur Idir Boumertit : affecter les fonds du SNU à d'autres actions en vue de renforcer l'école publique, de faire du sport un véritable service public de proximité et de soutenir l'éducation populaire	255
a. Renforcer l'école publique pour en faire un véritable levier d'égalité	255
b. Revaloriser la voie professionnelle et assurer l'égalité territoriale d'accès à la formation	255
c. Développer le sport comme service public de proximité	256
d. Soutenir la vie associative et l'éducation populaire	256
2. Les recommandations du rapporteur Maxime Michelet : répondre au défi de l'unité nationale par un lien facilité entre l'armée et la jeunesse et par la reconstruction d'une école de la nation	256
a. Mobiliser l'esprit de défense de la jeunesse française	257
b. Rebâtir une école de la nation qui transmette l'impératif d'unité nationale	258
TRAVAUX DE LA COMMISSION	259
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS ..	261
ANNEXE N° 2 : LES INCESSANTES ÉVOLUTIONS DU RATTACHEMENT MINISTÉRIEL DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL	267
ANNEXE N° 3 : UN PILOTAGE ET UNE ORGANISATION COMPLEXES	269
ANNEXE N° 4 : L'UN DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF ÉLABORÉS PAR FRANCE STRATÉGIE ET LE HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN : UN SNU « VITAMINÉ »	271

INTRODUCTION

La notion de citoyenneté, inscrite depuis 1789 au cœur des textes fondamentaux, n'est ni univoque ni figée. Sa conception initiale, profondément liée aux Lumières et à la Révolution, est articulée autour de droits civils et politiques (le citoyen concourt par le vote à l'exercice de la souveraineté nationale) et de devoirs (respecter la loi et défendre la nation) ⁽¹⁾.

Aux termes de l'article L. 111-1 du code du service national (CSN), « *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* ».

La notion de citoyenneté a intégré une dimension concrète à travers l'engagement au service de la collectivité. Depuis la suspension de la conscription (l'appel sous les drapeaux) en 1997 ⁽²⁾, « *la nécessité d'un lien fort entre la jeunesse et la Nation et d'un vecteur de cohésion nationale a inspiré la création de formes diverses de volontariats, civils et militaires. Le besoin d'outils de cohésion sociale a été souligné après les attentats de 2015-2016. De manière générale, l'engagement des jeunes est ainsi devenu une véritable politique publique et un enjeu de cohésion sociale* » ⁽³⁾.

Avec la fin de la conscription, les devoirs du citoyen en matière de service national (universel), identiques pour les hommes et les femmes, se limitent désormais au recensement ⁽⁴⁾ et à l'accomplissement de la journée défense et citoyenneté (JDC) ⁽⁵⁾. Mais ils comportent aussi un service civique et **d'autres formes de volontariat. C'est dans ce dernier cadre que s'insère le « service national universel - SNU » voulu par le président de la République Emmanuel Macron en 2017, et mis en œuvre progressivement à partir de 2019.**

Le service national universel, au sens de l'article L. 111-1 du code du service national, englobe le dispositif « service national universel - SNU » né de la volonté présidentielle, qui n'est qu'un des outils d'engagement et de volontariat proposés à la jeunesse. L'usage du même terme pour désigner deux réalités différentes n'est pas, d'ailleurs, sans créer une certaine confusion.

(1) Stéphane Piednoir et Henri Cabanel, rapport d'information sur la redynamisation de la culture citoyenne : jeunesse et citoyenneté, une culture à réinventer, Sénat, n° 648 (2021-2022), juin 2022 : <https://www.senat.fr/rap/r21-648/r21-6481.pdf>

(2) *L'appel sous les drapeaux n'a pas été supprimé en 1997 mais seulement « suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement. » L'article 112-2 du code du service national prévoit qu'il « est rétabli à tout moment par la loi dès lors que les conditions de la défense de la Nation l'exigent ou que les objectifs assignés aux armées le nécessitent ».*

(3) Stéphane Piednoir et Henri Cabanel, rapport cité.

(4) Voir les articles L. 113-1 à L. 113-8 du code du service national.

(5) Article 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 ».

Les objectifs assignés au dispositif « SNU » sont multiples et ont évolué au fil du temps. Toutefois, ils sont définis comme suit par le code du service national : « *renforcer la cohésion nationale, de favoriser la mixité sociale et territoriale, de développer une culture de l'engagement et de contribuer à l'orientation et à l'accompagnement des jeunes* »⁽¹⁾. Depuis 2019, le SNU concerne des jeunes âgés de 15 à 17 ans et comporte, en théorie, trois phases :

– un séjour de cohésion de douze jours qui se déroule en hébergement collectif, en dehors du département de résidence du jeune ;

– une mission d'intérêt général (MIG), correspondant à un engagement volontaire d'une durée minimale de 84 heures, accomplie de manière continue ou, dans la limite d'une période d'une année, de manière discontinue, auprès d'une personne morale de droit public ou d'un organisme sans but lucratif de droit français au titre d'un projet d'intérêt général répondant aux orientations de la réserve civique et aux valeurs qu'elle promeut⁽²⁾ ;

– enfin, une période d'engagement de plus long terme, trois mois minimum.

Introduits dans le code du service national par l'ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du service national universel, **les séjours de cohésion demeurent le cœur du dispositif et sa principale composante budgétaire** (près de 96 % du coût total).

Initialement concentrés lors des vacances scolaires de février, de printemps et au début de l'été (incluant la seconde quinzaine du mois de juin), et **ouverts aux jeunes volontaires à titre individuel, les séjours de cohésion dits « hors temps scolaire » (HTS) ont été complétés en 2024 par le dispositif appelé « classes et lycées engagés » (CLE). Les séjours CLE, découlant d'une initiative de l'équipe pédagogique des lycées (proviseur, professeur principal, enseignant référent, etc.), se déroulent quant à eux sur le temps scolaire.**

Au total, entre 2019 et 2024, près de 150 000 jeunes ont participé aux séjours de cohésion, en majorité dans le cadre des séjours HTS. Même si cette période de six années a été marquée par la crise sanitaire, laquelle a ralenti le démarrage du dispositif, **force est de constater que les cibles annuelles du nombre de jeunes, établies dans les projets annuels de performances (PAP) annexés aux projets de loi de finances, n'ont jamais été atteintes. Pour les années 2022 à 2024, les plus significatives, le nombre de participants effectifs a atteint au maximum 70 % de la cible annuelle.**

(1) Article R. 113-1 du code du service national.

(2) Voir notamment les articles 9 et 10 du décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel. Les MIG revêtent un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, sportif, familial ou culturel, ou concourent à des missions de défense et de sécurité civile ou de prévention ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne. À ce stade, les associations culturelles ou politiques, les organisations syndicales, les congrégations, les fondations d'entreprise ou les comités d'entreprise ne peuvent proposer des missions d'intérêt général.

De fait, le nombre de jeunes ayant suivi un séjour de cohésion est non seulement très en deçà des cibles annuelles mais surtout très éloigné des ambitions affichées par les gouvernements successifs jusqu'à l'été 2024, à savoir généraliser les séjours de cohésion à l'ensemble des jeunes des classes d'âge concernées.

Par ailleurs, il est frappant de constater que les séjours de cohésion, dans leur forme actuelle, diffèrent considérablement du projet de ses initiateurs, au premier rang desquels le président de la République lui-même. Ainsi, la réalité de la dimension militaire des séjours de cohésion s'avère bien plus limitée que ne le laissait supposer la communication faite autour du dispositif par les responsables politiques. Que l'on s'en félicite ou qu'on le regrette, les armées se sont progressivement retirées de ce dispositif, assurant aujourd'hui une intervention minimale, se limitant, pour l'essentiel, à l'organisation de la journée « défense et mémoire » (JDM) et à la participation à quelques cérémonies.

L'objectif de départ, tel que l'avait énoncé clairement Emmanuel Macron en 2017, était de « *renforcer le lien armées-nation, en permettant à l'ensemble de notre jeunesse de faire l'expérience de la vie militaire et d'être des acteurs à part entière de l'esprit de défense* ». Il ne paraît pas être en mesure d'être atteint, ni pour les participants aux séjours de cohésion, tant les activités proposées dans ce cadre sont éloignées de « *l'expérience de la vie militaire* », ni, *a fortiori*, pour l'ensemble d'une classe d'âge, **en raison d'une généralisation de plus en plus improbable**.

En faisant abstraction des coûts directs ou indirects non comptabilisés dans le bilan financier du SNU ⁽¹⁾, **le coût budgétaire exécuté du SNU avoisine les 400 millions d'euros pour la période 2019-2024**. Cela représente donc, pour chaque jeune participant, **un coût moyen supérieur à 2 700 euros**, soit une dépense unitaire quotidienne largement supérieure aux coûts constatés dans le cadre des séjours organisés par les associations d'éducation populaire, par exemple les colonies de vacances.

Au-delà du coût élevé des séjours de cohésion au regard de leur capacité à atteindre les objectifs initialement fixés, les conditions de leur organisation, leur contenu, leurs incidences sur les parcours scolaires individuels (s'agissant des séjours CLE) ou encore leurs effets sur l'engagement citoyen, suscitent des jugements discordants. Ainsi, cinq années après le début de l'expérimentation, le SNU présente un « *bilan contrasté* », pour reprendre les termes d'un récent rapport conjoint du contrôle général des armées (CGA) et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) ⁽²⁾.

(1) *Ce qui fait dire à la Cour des comptes que le coût par jeune est « largement sous-estimé » : Cour des comptes, Le Service national universel. Un premier bilan, cinq années après son lancement, septembre 2024.*

(2) *Contrôle général des armées (CGA) et inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), Le Service national universel : le pilotage et l'organisation logistique des séjours de cohésion, février 2024 (non publié).*

Alors qu'une grande partie des acteurs de l'éducation (enseignants et chefs d'établissement) est au mieux réticente, considérant, pour l'essentiel, qu'il y a d'autres priorités, notamment en période de contraintes budgétaires, et au pire franchement opposée, pour des raisons de principe – en particulier par hostilité à toute forme de lien entre la jeunesse, l'école et l'armée –, **on ne peut que relever la large satisfaction des jeunes qui ont participé aux séjours de cohésion, puisque plus de neuf participants sur dix sont contents, voire très contents, de leur expérience**, si l'on se fie aux résultats des enquêtes annuelles menées par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) ⁽¹⁾.

Cette appréciation extrêmement positive est intrinsèquement liée au caractère volontaire de la participation, et à la sociologie familiale des participants, ce qu'atteste par ailleurs un taux de satisfaction moindre de la part des jeunes ayant effectué le séjour dans le cadre des CLE, donc à l'initiative de leur établissement scolaire, sans que certains d'entre eux se soient véritablement portés volontaires à titre individuel. Mais, même parmi les jeunes qui n'étaient pas volontaires pour le SNU, un sur deux est sorti satisfait du séjour. Cela étant, **il ne suffit pas qu'une politique publique soit appréciée par ses bénéficiaires pour qu'elle constitue une « bonne » politique, c'est-à-dire efficace et conforme à l'intérêt général.**

Par ailleurs, les nombreux dysfonctionnements constatés lors des premières années ont sans aucun doute contribué à dégrader l'image des séjours de cohésion, qu'il s'agisse des problèmes de transport, majeurs en 2023, ou d'organisation. S'il est illusoire d'imaginer que l'on puisse éviter toute difficulté en déplaçant puis en regroupant des adolescents dans un centre pendant près de deux semaines, il n'en demeure pas moins que des séjours se déroulant sous la responsabilité de l'État doivent tendre vers l'exemplarité. Néanmoins, on peut constater que les « dérives » du SNU sont aujourd'hui marginales. Même si la réglementation relative à l'encadrement est plus souple pour les séjours de cohésion que pour les autres accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif ⁽²⁾, il est probable qu'après l'expérience des dysfonctionnements des premiers temps, fortement relayés tant par les réseaux sociaux que par la presse régionale (voire nationale), **la médiatisation autour des séjours de cohésion du SNU incite les responsables locaux et nationaux à une extrême prudence**, et à traiter avec célérité et efficacité les éventuelles dérives, notamment comportementales, constatées. De ce point de vue, les rapporteurs ne considèrent pas qu'il existe aujourd'hui, dans les modalités de déroulement et d'organisation des séjours d'un SNU non obligatoire, plus de risques de dérives que dans les autres accueils collectifs

(1) Créé par le décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) est un service à compétence nationale rattaché au directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva).

(2) Alors que dans les colonies de vacances ou les accueils de loisirs, les « professionnels » titulaires d'un brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineurs (Bafa) ou d'un brevet d'aptitude aux fonctions de directeur en accueils collectifs de mineurs (BAFD), peuvent être accompagnés par 20 % d'autres personnes non titulaires d'un brevet, ce taux est de 40 % dans le cadre des séjours de cohésion (article R. 227-19 du code de l'action sociale et familiale, CASF).

de mineurs (colonies de vacances gérées par les mouvements d'éducation populaire, scoutisme, etc.). C'est encore plus vrai depuis que les autorités de l'État se sont engagées dans une trajectoire de délégation de la gestion de l'organisation des séjours aux associations d'éducation populaire, dont c'est le cœur de métier.

Alors que le SNU, et plus particulièrement les séjours de cohésion, était une priorité des gouvernements successifs jusqu'à l'été 2024, la recomposition de l'Assemblée nationale à la suite de la dissolution du 9 juin 2024, dans un premier temps, puis les contraintes budgétaires, dans un second temps, ont marqué un coup d'arrêt dans le déploiement des séjours de cohésion, lequel progressait continûment depuis la fin de la crise sanitaire. De fait, les rapporteurs ne peuvent que constater **le désinvestissement, voire le désintérêt, des députés de la « majorité » soutenant le gouvernement vis-à-vis de cette politique publique**, qui avait pourtant fait l'objet d'une communication intense pendant plusieurs années, comme on pouvait s'y attendre s'agissant d'un projet présidentiel prioritaire. Faut-il désormais y voir une forme de réticence à défendre un dispositif pour le moins controversé dans son principe comme dans sa mise en œuvre ?

À cet égard, les rapporteurs se doivent de mentionner que **les débuts de la mission d'information sur les séjours de cohésion du SNU ont été perturbés par plusieurs événements**.

Une première mission d'information, créée au printemps 2024⁽¹⁾, a été interrompue par la dissolution de l'Assemblée nationale, alors que ses travaux débutaient à peine. Lorsqu'il a été décidé d'en créer une nouvelle, à la fin de l'année 2024⁽²⁾, aucun candidat de la « majorité » ne s'est proposé pour mener les travaux. En conséquence, contrairement à l'usage selon lequel une mission d'information, lorsqu'elle est confiée à deux rapporteurs, comprend un député de la majorité et un autre de l'opposition⁽³⁾, **la présente mission a été conduite par deux députés de l'opposition**, désignés au début du mois de décembre 2024.

Enfin, lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2025⁽⁴⁾, le Sénat, puis la commission mixte paritaire, ont adopté des amendements visant à réduire respectivement de 100 millions d'euros et 89 millions d'euros, le budget initialement prévu pour le SNU⁽⁵⁾. **Cette décision laissait présager une**

(1) *Mission d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur les conditions d'accueil et d'encadrement des séjours de cohésion du service national universel, du 30 avril 2024 au 9 juin 2024, dont les rapporteurs étaient Agnès Firmin Le Bodo et Léo Walter.*

(2) *Le bureau de la commission des affaires culturelles et de l'éducation crée la présente mission d'information le 23 octobre 2024.*

(3) *L'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'une « mission composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition ».*

(4) *On rappellera que l'Assemblée nationale a rejeté le 12 novembre 2024 la première partie du PLF pour 2025 (recettes) en première lecture, ce qui a entraîné l'arrêt de l'examen du texte à ce stade à l'Assemblée nationale et son renvoi au Sénat.*

(5) *Au Sénat, les amendements [Amt n° II-3](#) et [Amt n° II-1226 rect.](#) entendaient réduire de 100 millions d'euros les crédits de l'action 06 Service national universel du programme 163 Jeunesse et vie associative, sur un budget*

suppression pure et simple des séjours de cohésion de l'année 2025, c'est-à-dire avant même la conclusion des travaux de la mission. À cet égard, au début de l'année 2025, le ministère chargé de la jeunesse a procédé à un transfert de crédits au sein du programme 163 afin de porter la dotation du SNU à 66 millions d'euros environ, **de manière à financer les séjours de cohésion déjà programmés pour le premier semestre 2025.** De fait, **aucune campagne d'inscription en vue de nouveaux séjours de cohésion n'a été lancée pour le second semestre de cette année**, qu'il s'agisse de séjours HTS ou de séjours CLE.

À l'occasion de différentes interventions publiques (voir l'encadré ci-dessous) ⁽¹⁾, le président de la République a annoncé une « *grande refonte* » du SNU « *pour qu'il corresponde aux besoins de la nation et aux priorités que nous avons identifiées* », sans toutefois acter clairement la suppression du dispositif dans sa forme actuelle ni préciser le cadre et les modalités d'une réforme. Si l'hypothèse d'un rétablissement du service militaire, tel qu'il existait avant sa suspension en 1997, ne paraît pas une option envisagée à ce stade ⁽²⁾, une éventuelle réforme du SNU irait néanmoins, si l'on en juge d'après la tonalité du discours présidentiel, dans le sens d'**une participation accrue de la jeunesse aux efforts de défense de la nation** ⁽³⁾, par la mobilisation de davantage de jeunes volontaires en renfort des armées, notamment au regard du contexte géopolitique ⁽⁴⁾.

prévisionnel de 128 millions d'euros. Voir : https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/143/liste_adoptes_ordre_discussion.html. Mais, pour rappel, conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), les parlementaires ne peuvent décider de l'affectation des crédits que dans le cadre des programmes budgétaires et non des actions, qui est le niveau d'allocation des crédits du SNU.

- (1) Voir notamment les vœux aux armées du 20 janvier 2025 : <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-23881-fr.pdf>
- (2) Le vendredi 14 mars 2025, le président de la République a réservé à un groupe de plusieurs journalistes de la presse quotidienne régionale un point sur la situation géopolitique en Europe. À cette occasion, il a confirmé que la réinstauration du service militaire n'était pas la bonne option : <https://www.ouest-france.fr/europe/ukraine/mobilisation-de-la-societe-rearmement-service-militaire-avoirs-emmanuel-macron-repond-eac836ec-00ff-11f0-a848-8deb61924784>
- (3) La note de France stratégie et du Haut-Commissariat au plan, Service national : construire un nouveau modèle français (et européen), mai 2025, présente plusieurs scénarios de refonte du SNU, suivant deux axes (service civil ou militaire, engagement volontaire ou obligatoire) – un SNU « vitaminé », un service civil universel, un service militaire volontaire et le retour du service militaire obligatoire – ainsi que deux scénarios hybrides : <https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/2025-05/FS-2025-NF01-Service%20national-2mai13h.pdf>. Voir l'annexe n° 3.
- (4) https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/01/20/emmanuel-macron-annonce-un-projet-pour-mobiliser-davantage-de-jeunes-volontaires-en-renfort-des-armees_6507304_823448.html

**Discours du président de la République lors des vœux aux armées
le 20 janvier 2025**

*« Depuis 7 ans, je porte l'idée de faire nation avec notre jeunesse pour inculquer l'esprit de cohésion, résilience face aux risques, apprentissage de nos valeurs. Alors, face à l'accélération des périls, je crois aujourd'hui que nous devons, avec réalisme, **proposer à notre jeunesse un engagement fort.** [...] Nous le voyons aussi, de cette énergie, nous savons faire si peu. [...]. À ceux qui ont soif d'idéal, nous n'avons pas toujours de réponse d'engagement suffisamment exigeante ou structurée.*

*« **Aujourd'hui, nous nous contentons d'un recensement, d'une Journée défense et citoyenneté, et je sais que vous en faites tous le constat, c'est trop peu. D'où l'ambition du SNU.** J'ai pu rencontrer les premiers jeunes qui ont fait l'expérience du Service national universel, mesurer leur satisfaction, leur plaisir à se retrouver plusieurs mois après pour poursuivre un engagement commun au service de notre nation, entendre leurs témoignages chaleureux, porteurs d'espoir et de confiance. [...]*

*« Il faut aujourd'hui tracer un chemin que beaucoup espèrent, donner le choix de servir. **Non pas rétablir le Service national obligatoire, mais permettre à une jeunesse volontaire d'apprendre avec les armées et d'en renforcer les rangs grâce à des talents recherchés, de vivre aussi dans un environnement où les différences s'effacent pour remplir une mission qui donne du sens, celui du service, de l'entraide, du respect, de faire nation.** Donner le choix de servir. Pour cela, nous devons mieux détecter les volontaires, leurs compétences, leurs progressions professionnelles, les former et être capables de les mobiliser le jour venu, de les employer en renfort des armées, en métropole ou ailleurs, ou potentiellement d'autres ministères qui pourraient être appelés. »*

Source : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/01/20/deplacement-a-cession-sevigne-a-loccasion-des-voeux-aux-armees>

Cinq années après une mise en place pour le moins chaotique, où la communication ministérielle a primé le fond, force est de constater que le service national universel, qui se matérialise essentiellement par les séjours de cohésion, demeure un dispositif expérimental, en évolution constante, dont la généralisation reste un leurre. Malgré quelques retours positifs sur certains points, les objectifs des séjours de cohésion n'ont pas été atteints, qu'il s'agisse de la mixité sociale ou de l'engagement citoyen des jeunes, et ce en dépit d'un coût financier significatif, assurément trop élevé pour l'organisation de ce qui s'apparente à des « colonies de vacances renforcées ».

Même si ses objectifs sont louables, et alors que les rapporteurs reconnaissent la nécessité de proposer aux jeunes, Français comme étrangers, des outils favorisant et valorisant leur engagement citoyen, le service national universel, dénoncé à l'envi comme un « gadget » né d'un « caprice » présidentiel, ne saurait être le dispositif approprié pour y parvenir. Les rapporteurs sont convaincus que la plus-value des séjours de cohésion par rapport aux autres dispositifs de promotion de l'engagement citoyen à destination de la jeunesse n'est pas suffisante. Plutôt que de continuer à juxtaposer ces différents dispositifs, il convient de faire monter en puissance ceux qui fonctionnent et d'en rénover d'autres. Ainsi, à l'issue de leur mission, les

rapporteurs préconisent la suppression du SNU et la mise en place de mesures alternatives, détaillées à la fin du présent rapport, qui, notamment, renforcent le rôle de l'école dans la promotion de l'engagement citoyen.

Conformément au périmètre qui lui avait été assigné, la mission d'information s'est limitée aux séjours de cohésion : les phases ultérieures du SNU (mission d'intérêt général et engagement sur le moyen terme) ne sont donc pas évaluées en tant que telles, même si elles sont abordées dans le but d'éclairer les effets des séjours de cohésion sur l'engagement des jeunes.

Après un **rappel des conditions de la mise en place du SNU**, né d'un projet présidentiel flou (partie I) poursuivant l'objectif chimérique d'une généralisation à court ou moyen terme (partie II), la mission présente **l'organisation et les activités des séjours du SNU** (préparation et déroulement, parties III et IV), avant de se consacrer à **une évaluation des résultats des séjours au regard de leurs objectifs comme de leur coût financier et à une présentation de l'appréhension des séjours par les acteurs concernés** (partie V). Une dernière partie présente la pluralité des dispositifs de promotion d'engagement citoyen ainsi que les propositions des rapporteurs pour remplacer les séjours de cohésion.

I. LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL : UN PROJET PRÉSIDENTIEL FLOU DONT LA MISE EN ŒUVRE A ÉTÉ CHAOTIQUE

L'évaluation de la réussite d'un dispositif se doit de prendre en compte l'adéquation entre le projet de départ et ce qu'il en est advenu. S'agissant du service national universel, et particulièrement des séjours de cohésion, qui en constituent le cœur, une évidence s'impose : **à la suite de nombreux attermoissements et d'une lente dérive, le SNU n'a plus rien de commun avec le dispositif qu'avait esquissé le candidat Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle de 2017.** L'analyse détaillée des étapes ayant conduit au format actuel des séjours de cohésion est indispensable car elle permet de comprendre pourquoi le projet s'est enlisé.

A. UN DISPOSITIF INITIALEMENT ENVISAGÉ ET PRÉSENTÉ COMME UN SUBSTITUT AU SERVICE MILITAIRE, ÉCHO PERSISTANT DES FANTASMES ATTACHÉS À CETTE INSTITUTION

1. Une « expérience, même brève, de la vie militaire » : le projet du candidat Emmanuel Macron pour la défense et la jeunesse

a. La déclaration programmatique du 18 mars 2017

Les bases du projet d'Emmanuel Macron, s'agissant du service national universel, ont été posées quelques semaines avant le premier tour de l'élection présidentielle, le 18 mars 2017, lors d'un discours prononcé à l'Hôtel des Arts et Métiers à Paris. **Le candidat Macron, développant sa vision de la défense nationale, en faisait alors l'une de ses propositions centrales sur le sujet.** Le projet s'enracinait dans une analyse des menaces auxquelles la France était confrontée et avait pour **objectif de développer la cohésion nationale pour accroître la résilience de la société française** et venir grossir les rangs des réservistes. Il s'agissait ni plus ni moins que d'un retour du service national obligatoire, suspendu par le président Jacques Chirac en 1997⁽¹⁾, à ceci près que ce nouveau dispositif, se voulant universel, s'adressait à la fois aux jeunes femmes et aux jeunes hommes, contrairement au service national précédent⁽²⁾.

(1) Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

(2) Le service national antérieur à 1997 était obligatoire pour tous les hommes à partir de 18 ans. En revanche, il ne se limitait pas au service militaire (encadrement et instruction militaire), qui était la forme principale, la plus identifiable, qui a marqué des générations de Français. Il comprenait également des services alternatifs avec des conditions d'exécution différentes (une durée variable, par exemple), notamment le service de coopération civile ou militaire, pour les jeunes souhaitant effectuer leur service à l'étranger ou encore le service civil (souvent dans des associations, hôpitaux, etc.) pour les objecteurs de conscience.

Le futur président de la République présentait le projet dans les termes suivants :

« La situation stratégique [...], les menaces qui pèsent sur notre pays nous commandent aussi de renforcer le lien armées-nation, en permettant à l'ensemble de notre jeunesse de faire l'expérience de la vie militaire et d'être des acteurs à part entière de l'esprit de défense. Je souhaite donc, pour ce faire, que chaque jeune Français ait l'occasion d'une expérience, même brève, de la vie militaire. Un service national de durée courte, obligatoire et universel, sera donc instauré. C'est là un projet de société majeur, un véritable projet républicain, qui doit permettre à notre démocratie d'être plus unie et d'accroître la résilience de notre société. [...] Ce service national universel, encadré par les armées et la Gendarmerie nationale, s'adressera aux jeunes femmes et hommes aptes de toute une classe d'âge – soit environ 600 000 jeunes par an. Au travers d'une expérience directe de la vie militaire, de ses savoir-faire et de ses exigences, chaque jeune Français ira ainsi à la rencontre de ses concitoyens, fera l'expérience de la mixité sociale et de la cohésion républicaine, durant un mois. Ce temps de service militaire universel devra intervenir dans les 3 ans suivant le dix-huitième anniversaire de chacun. À l'issue de cette période, l'accès des jeunes aux métiers de la Défense en tant que militaire d'active ou dans la Garde nationale sera facilité. Ce service militaire universel permettra aussi de disposer, en cas de crise, d'un réservoir mobilisable, complémentaire de la Garde nationale. »⁽¹⁾

Les caractéristiques principales de ce service national étaient clairement exposées : il devait concerner l'ensemble d'une classe d'âge – d'où son caractère « universel » –, des jeunes majeurs, **être obligatoire, durer un mois et être encadré par des militaires d'active et des gendarmes**. Toutefois, dès ce stade, une certaine incertitude apparaissait, du fait de la multiplicité des objectifs visés : renforcer le lien entre l'armée et la nation, accroître la cohésion de la nation, favoriser la mixité sociale et créer un « réservoir » de réservistes potentiels. S'il est aisé de rassembler ces différents aspects au sein d'un même projet à la faveur d'un discours, il est plus complexe de les concilier dans la réalité.

Emmanuel Macron avançait, par ailleurs, un chiffrage du dispositif : « Avec des coûts d'infrastructure estimés entre 15 et 20 milliards d'euros, il est estimé à un ordre de grandeur de 2 à 3 milliards d'euros par an en régime de croisière. » En ce qui concerne la méthode et le calendrier, le candidat promettait d'aller vite : son gouvernement était censé préparer un projet de loi « d'ici à la fin de l'année 2017 ». Entre-temps, « une large concertation associant étroitement les parlementaires, la société civile et les ministères concernés » devait être organisée. Le calendrier était particulièrement ambitieux, alors même qu'il s'agissait, selon les propres mots du

(1) <https://en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers>, page consultée en janvier 2025. Les archives du parti En Marche ne sont plus accessibles en ligne, mais le discours du 18 mars peut être consulté à l'adresse suivante : https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/ressources/adherents/5_Discours_et_%20interventions/2017-03-18-DE%CC%81FENSE-DISCOURS-EMMANUEL-MACRON.pdf

candidat, d'un « *projet de société majeur* ». En ce qui concernait le déploiement du dispositif, aucune date n'était avancée, mais, de toute évidence, le candidat n'entendait pas tarder.

b. Un projet marqué du sceau des attentats de 2015, dans un contexte international caractérisé par une multiplication des menaces

Pour comprendre pleinement la signification de ce projet au moment où il a été formulé, il convient de le replacer dans son contexte. En mars 2017, le souvenir des attentats de janvier et de novembre 2015 était encore très vif. Le 7 janvier 2015, douze personnes avaient perdu la vie dans l'attaque ciblant le journal *Charlie Hebdo* ; le lendemain, une policière municipale avait été tuée lors de la fusillade de Montrouge ; le 9 janvier, quatre personnes prises en otage à l'Hyper Cacher de la porte de Vincennes avaient trouvé la mort. Lors des attentats coordonnés du 13 novembre, au Bataclan, au stade de France et dans plusieurs restaurants parisiens, plus de 130 personnes étaient décédées et des centaines d'autres avaient été blessées. À l'extérieur de ses frontières, la France était engagée dans la lutte contre le terrorisme islamiste, aussi bien au Sahel qu'au Proche-Orient, sur fond de menace persistante de Daech, en particulier.

En octobre 2016, soit quelques mois avant les déclarations d'Emmanuel Macron, avait été créée la « garde nationale », composée des volontaires des réserves opérationnelles des forces armées et de la police nationale ⁽¹⁾. Le candidat y faisait d'ailleurs référence dans son discours, prévoyant même une articulation entre le SNU et la garde nationale : pour les anciens conscrits, l'accès devait être facilité, selon des modalités restant à définir.

Face à des périls aussi bien intérieurs qu'extérieurs, le discours consistant à développer la « résilience » de la société et à promouvoir des dispositifs censés permettre aux Français de « faire nation » pouvait être entendu par une partie importante de la population. Pour ce faire, une résurrection du service national, auquel une certaine nostalgie restait attachée, pouvait passer pour une solution simple et efficace, présentant de surcroît l'avantage de « redresser » une partie de la jeunesse jugée en manque de repères et de discipline.

c. Un projet d'encadrement militaire de la jeunesse faisant écho à la nostalgie du service militaire

L'ancienne majorité présidentielle a fréquemment reproché à ses opposants de caricaturer le SNU en insistant trop sur la dimension militaire du dispositif. Pourtant, il ressort clairement des propos cités précédemment que, **en mars 2017, le candidat Emmanuel Macron envisageait bel et bien le service national universel comme un projet conçu dans le cadre de la politique de défense, obligatoire pour**

(1) Depuis la Révolution française, plusieurs « gardes nationales » ont été instituées. La plus récente a été créée par le décret n° 2016-1364 du 13 octobre 2016.

l'ensemble d'une classe d'âge, se déroulant dans les casernes et encadré par des soldats et des gendarmes. Il s'agissait, selon ses propres mots, de permettre aux jeunes de « *faire l'expérience de la vie militaire* », ce qui était supposé faire naître chez certains l'envie de s'engager dans l'armée ou la garde nationale.

Est-ce à dire que ces jeunes devaient y recevoir une formation directement militaire ? Comme le relevait très justement Jean-Claude Raux dans son rapport pour avis sur les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, « *si Emmanuel Macron ne disait rien des modalités concrètes, on devinait clairement que des exercices militaires devaient figurer au programme. Sinon, comment aurait-il pu considérer qu'après un mois d'acculturation aux réalités militaires, les jeunes passés par ce nouveau service national seraient en mesure de constituer un "réservoir mobilisable" pour la garde nationale ?* » ⁽¹⁾

Quoi qu'il en soit, le SNU, tel qu'il était envisagé au début par son initiateur, reflétait une certaine nostalgie vis-à-vis de l'ancien service national, sentiment partagé encore aujourd'hui par une proportion non négligeable de la population. Selon les résultats d'un sondage publié en mars 2025 par l'institut Ipsos, 86 % des personnes interrogées se déclaraient « *favorables au rétablissement du service militaire* ». Toutefois, seule une courte majorité – 53 % ⁽²⁾ – souscrivait au principe d'un service obligatoire.

Dans un rapport très éclairant, publié en février 2018 et dont l'objectif revendiqué était de contribuer au débat sur la création du service national universel, Mmes Marianne Dubois et Émilie Guerel mettaient en évidence l'illusion sur laquelle se fondait la nostalgie du « *temps du service* » ⁽³⁾. Leur analyse était sans appel : « *la reconnaissance légale du statut d'objecteur de conscience, la réduction de la durée du service à seize mois en 1963 et l'émergence de formes civiles du service militaire, qui conduit à substituer à ce dernier un service national par la loi du 9 juillet 1965, entament déjà l'universalité et l'uniformité du service. Au cours des années 1970, les sursis sont rétablis, les dispenses se généralisent, les formes civiles du service se multiplient tandis que les femmes peuvent dorénavant effectuer un engagement militaire sous la forme du volontariat. À la fin des années 1980, on estime que 50 % seulement d'une classe d'âge effectuait un service proprement militaire.* » **L'universalité alléguée du service national n'était donc plus qu'une chimère au moment de sa suppression, et l'expérience de la mixité sociale, géographique et culturelle s'en trouvait, en conséquence, fortement limitée.**

(1) Jean-Claude Raux, *Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances pour 2024, tome VII – Sport, jeunesse et vie associative, Assemblée nationale, n° 1781 (XVI^e législature), octobre 2023.*

(2) « *Les Français et le réarmement* », sondage Ipsos-CESI école d'ingénieurs pour Le Parisien, 15 mars 2025 : <https://www.ipsos.com/fr-fr/les-francais-favorables-un-service-militaire-mais-pas-forcement-obligatoire>

(3) Marianne Dubois et Émilie Guerel, *Rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le service national universel, Assemblée nationale, n° 667 (XV^e législature), février 2018.*

En outre, l'âge d'incorporation n'avait cessé de reculer, en raison de l'allongement de la durée des études. Dès lors, les jeunes appelés avaient déjà entamé leur vie d'adulte au moment d'« entrer à la caserne ». *« Le service militaire n'était donc plus vécu comme un rite d'entrée dans la vie d'adulte mais plutôt comme une perturbation sur le chemin de celle-ci. »* Pour ces jeunes hommes, *« l'apprentissage des règles de l'autorité n'était que marginal, le temps du service étant plutôt perçu comme une corvée à effectuer sous les ordres d'un adjudant Kronenbourg ».*

Les autrices ajoutaient que les évolutions intervenues depuis lors, notamment dans le domaine technologique, rendaient inopérant tout souhait de retour à cette formule datée : *« À l'heure d'internet et de l'hyper-connectivité, les enjeux d'intégration nationale ne sont plus les mêmes qu'au début du siècle dernier, quand faire son service était l'occasion de se confronter à une autre réalité que celle de son village, ou de découvrir le monde "moderne". »*

En outre, elles faisaient litière de l'argument selon lequel le passage sous les drapeaux était un moyen sûr de susciter un sentiment d'appartenance à la nation et, par voie de conséquence, de renforcer la cohésion nationale : *« Quant à la garantie de la cohésion nationale, comment considérer encore aujourd'hui qu'elle suppose que chaque citoyen ait été formé à être soldat ? Les armées elles-mêmes ont évolué, et conduisent aux côtés de leurs opérations militaires des actions humanitaires et sociales, tandis que le concept de défense nationale a mué pour intégrer des notions plus civiles. De nos jours, la cohésion nationale passe aussi par l'engagement au service de la société, le civisme quotidien, l'apprentissage des règles et de la solidarité, la maîtrise des gestes qui sauvent et des comportements à adopter en cas de crise, le respect des institutions de la République et la protection de la démocratie. »*

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'une des raisons essentielles de la suppression de la conscription était qu'elle ne produisait pas un modèle d'armée moderne et efficace. Tout au contraire, elle entravait la modernisation de l'armée française et son adaptation aux nouvelles réalités géopolitiques et stratégiques. En outre, la motivation première de la conscription était de disposer d'une armée de masse prête à combattre pour défendre les frontières nationales. Quelles que soient les nouvelles menaces pesant sur la France et l'Europe, que l'ancien chef d'état-major des armées, le général d'armée Thierry Burkhard, a rappelées le 11 juillet dernier lors d'une conférence de presse ⁽¹⁾, cet élément fondamental n'a pas évolué : il n'y a pas lieu de revenir à un modèle fondé sur la conscription.

Au-delà de la nostalgie dont était porteur le projet d'un service national universel, une arrière-pensée transparaissait : **celle selon laquelle un passage par la caserne serait de nature à « redresser » une partie de la jeunesse jugée en manque de repères**, rétive à l'autorité, incontrôlable, voire dangereuse. Si les

(1) Élise Vincent, « Pour le chef d'état-major des armées, la Russie "constituera une vraie menace avant 2030" », Le Monde, vendredi 12 juillet 2025.

rapporteurs ont certaines divergences quant à l'appréciation de cette situation, ils se rejoignent sur un point, comme du reste l'ensemble des personnes qu'ils ont entendues et rencontrées durant la mission d'information, y compris des personnels militaires : **le rôle de l'armée n'est ni de ramener la jeunesse française dans le « droit chemin », ni de l'éduquer, ni même de la socialiser.**

2. La création d'« un nouveau service national » : les premières réflexions autour du SNU, marquées par un pilotage flou et les réticences des administrations

a. Un pilotage incertain dès les premières étapes

Le nouveau premier ministre, Édouard Philippe, présenta sa feuille de route à l'Assemblée nationale **le 4 juillet 2017**. Il y fut naturellement question du grand projet du président de la République pour la jeunesse. Toutefois, ses propos marquaient déjà une inflexion par rapport aux déclarations d'Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle : *« C'est aussi pour préparer nos enfants à ce monde qui vient, à cette France que nous voulons grande et belle, juste et forte, que le Gouvernement mettra en place un nouveau service national, conformément aux engagements du Président de la République. La réflexion sur les formes que prendra ce service sera conduite avant la fin de l'année 2017. »* ⁽¹⁾

D'une part, la dimension militaire du projet se trouve réaffirmée avec l'utilisation de l'expression « service national », qui, émanant d'un homme politique de la génération d'Édouard Philippe ⁽²⁾, ne souffrait en principe d'aucune ambiguïté. D'autre part, l'objectif précis n'était plus indiqué clairement, la détermination des « formes » du dispositif étant renvoyée à l'issue d'une « réflexion ». En outre, l'engagement de présenter un projet de loi au Parlement avant la fin de l'année 2017 n'était pas repris.

Dès ce moment, le pilotage du projet est apparu flou : étroitement suivi par l'Élysée, puisqu'il s'agissait d'un dispositif tenant particulièrement à cœur au président de la République, il était impulsé directement par Matignon, échappant ainsi assez largement au ministère des armées, lequel avait pourtant vocation à en être l'organisateur principal compte tenu de l'orientation dont le « nouveau service national » était porteur.

Durant l'année qui suivit la victoire à l'élection présidentielle d'Emmanuel Macron, la logique aurait voulu que Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre chargée de la défense Florence Parly, ait la responsabilité du dossier. De manière générale, le décret censé préciser la nature de ses attributions se signalait par son caractère flou, celui-ci disposant que la secrétaire d'État *« connaît de toutes*

(1) Assemblée nationale, séance du mardi 4 juillet 2017.

(2) Édouard Philippe est né en 1970 et a effectué son service militaire en 1994.

les affaires que lui confie la ministre des armées »⁽¹⁾. Dans le cadre d'une audition devant la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2017, Geneviève Darrieussecq avait indiqué, à titre liminaire, les missions qui lui avaient été confiées par sa ministre de tutelle. Parmi les premières citées figuraient « *le lien armée-Nation* » et « *la jeunesse* ». La veille, entendue elle aussi par la même commission, la ministre des armées, interrogée sur le SNU, avait explicitement laissé le soin à sa secrétaire d'État d'exposer l'avancement du dossier aux parlementaires⁽²⁾. Or celle-ci, entendue le lendemain, avait presque explicitement refusé d'en endosser la responsabilité, renvoyant celle-ci au premier ministre lui-même : « *Ce projet est piloté par le Premier ministre* »⁽³⁾, tout en reconnaissant y être « *pleinement associée* ». Ces déclarations illustrent les incertitudes caractérisant la gouvernance du projet, qui devaient devenir une constante du SNU.

La réflexion annoncée par le premier ministre lors de sa déclaration de politique générale avait pris d'abord la forme d'une **mission confiée le 1^{er} septembre 2017** par Édouard Philippe à des membres de plusieurs corps d'inspection : l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection des finances, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) et le contrôle général des armées (CGA)⁽⁴⁾.

La lettre de mission définissait de la manière suivante les objectifs du futur SNU : « *permettre à chaque jeune Français de faire l'expérience de la mixité sociale et de la cohésion républicaine ; accroître la résilience de la Nation face aux risques et menaces qui pèsent sur notre pays ; permettre à l'ensemble de notre jeunesse de devenir acteur de l'esprit de défense ; contribuer à développer la conscience et la responsabilité de chaque jeune ainsi que leur **culture de l'engagement*** »⁽⁵⁾. À cette occasion apparaissait la **notion de « culture de l'engagement »**, qui était certes sous-jacente au projet du président Macron, mais n'avait pas encore été formulée de cette manière et était appelée à faire florès, jusqu'à devenir centrale dans le projet de SNU.

(1) Décret n° 2017-1150 du 10 juillet 2017 relatif aux attributions de la secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, article 1^{er}.

(2) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/115cion_def1718001_compte-rendu

(3) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/115cion_def1718003_compte-rendu

(4) Cette mission était composée de M. Philippe Sauzey, inspecteur général de l'administration, M. Michel Labbé, général, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration, Mme Anne-Chantal Le Noan, contrôleur général des armées, M. Jean-François Verdier, inspecteur général des finances, M. Rémy Gicquel, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, M. Patrice Blemont, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, M. Yann Dyevre, inspecteur général de la jeunesse et des sports.

(5) Citée par le rapport d'information sur le service national universel précité, n° 667 (XV^e législature).

Durant son audition du 4 octobre 2017 précitée, Geneviève Darrieussecq avait fait preuve de prudence, soulignant que le gouvernement en était « à une phase de réflexion » et s’attachant à établir une distinction entre « *service national* » et « *service militaire* ». Tout en reconnaissant le rôle important du ministère des armées, elle estimait que celui-ci ne serait pas le seul impliqué, même si les contours de la gouvernance future apparaissaient – déjà – étrangement flous : « *Les armées ne seront pas les seules impliquées dans cette réflexion. Comme il ne s’agit pas d’un service militaire mais d’un service national, le ministère de l’Éducation nationale sans doute, le ministère de l’Intérieur peut-être, voire d’autres ministères y participeront.* »⁽¹⁾

La secrétaire d’État avait également rappelé que la création d’une « commission » ou d’un groupe de travail était prévue après la remise des conclusions des inspecteurs généraux. Parmi d’autres personnalités, des parlementaires seraient, à l’en croire, appelés à en faire partie.

La mission dite « inter-inspections » rendit son rapport en novembre 2017. Le document resta confidentiel, malgré des demandes de communication émanant, notamment, de la commission de la défense nationale et des forces armées de l’Assemblée nationale⁽²⁾. Le journal *Les Échos* en révéla néanmoins la teneur le 4 février 2018, tout en soulignant que les conclusions des inspecteurs étaient extrêmement sévères envers le projet et que leur rapport avait « *beaucoup énervé Emmanuel Macron* »⁽³⁾.

Plusieurs scénarios y étaient explorés, donnant une idée de l’état des réflexions de l’exécutif à ce stade. Le premier d’entre eux, le plus proche de l’engagement d’Emmanuel Macron, consistait en un mois complet avec une formation militaire élémentaire, de l’éducation civique et citoyenne et des activités sportives « *de cohésion* ». Selon un deuxième scénario, le SNU pourrait s’étaler sur un mois lui aussi, mais il serait « sécable », avec une journée défense et citoyenneté (JDC) élargie à cinq journées et complétée par trois semaines consacrées à « *des engagements à préciser* ». Un troisième scénario le verrait prendre la forme d’un « parcours » pour les jeunes entre 16 et 20 ans, avec les établissements scolaires ; il serait encadré par « *des militaires d’active ou de réserve* », « *des professeurs rémunérés dans le cadre des heures complémentaires, des éducateurs sportifs* » et pourrait se décliner selon trois formules : sans hébergement, avec hébergement ou

(1) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/15cion_def1718003_compte-rendu

(2) Lors de la présentation de son rapport sur le service national, le 14 février 2018, Mme Marianne Dubois déplora de ne pas y avoir eu accès, tout en soulignant que le président de la commission l’avait demandé et se l’était vu refuser lui aussi, ce qui la conduisit à déclarer : « Il ne s’agit pas d’un mépris de l’opposition, puisque vous l’aviez vous-même demandé, monsieur le président, sans plus de succès. Il s’agit donc globalement d’un mépris du Parlement. » Le même jour, elle estima également que l’exécutif avait « mis des bâtons dans les roues » à la mission qu’elle-même et sa co-rapporteuse Mme Émilie Guerel avaient conduite, confirmant ainsi en partie les informations du journal *Les Échos*, qui affirmait, le 4 février 2018, qu’« à la demande de l’exécutif, la publication d’un rapport « qui voulait flinguer le projet » avait été reportée.

(3) Marie-Christine Corbier, « Le rapport qui accable le service national universel », *Les Échos*, 4 février 2018.

selon des modalités combinant les deux formules. Pour la version incluant l'hébergement, les inspecteurs avançaient l'hypothèse d'utiliser les internats des lycées et collèges – 226 000 places –, tout en soulignant la vétusté de nombre d'entre eux, ainsi que les 120 000 places dans les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous). Cela supposait d'organiser le SNU pendant les vacances scolaires et de mobiliser les personnels des collectivités, les enseignants et les militaires durant cette période, avec les difficultés afférentes.

Selon *Les Échos*, le constat des auteurs était clair : « *Les positions exprimées à ce jour sur le service universel d'un mois font ressortir d'importantes réserves tenant à la fois au caractère obligatoire de ce service, à l'importance des moyens matériels et humains à mobiliser pour accueillir et encadrer toute une classe d'âge, pendant plusieurs semaines, aux doutes exprimés sur la possibilité d'entretenir un résultat significatif, en un mois, au regard des objectifs affichés.* » En outre, ils pointaient d'« *importantes questions juridiques* » au regard des libertés publiques, dès lors que le caractère obligatoire du SNU et le logement des appelés en internat porteraient atteinte à la liberté d'aller et venir. Dans ce rapport était ainsi posée pour la première fois, officiellement, la question de la faisabilité du projet, de forts doutes étant émis quant à l'opportunité de recréer un service obligatoire.

En ce qui concerne le coût du projet, celui-ci était évalué, en année pleine, entre 2,4 et 3,1 milliards d'euros, auxquels s'ajouteraient des investissements initiaux nécessaires, évalués entre 3,2 et 5,4 milliards d'euros, soit un ordre de grandeur proche de celui qui avait été avancé par le candidat Macron pour le fonctionnement annuel, et même inférieur s'agissant des investissements de départ.

Le message était clair : les diverses **administrations susceptibles de participer à la mise en œuvre du projet étaient réticentes**, à commencer par celle du ministère des armées.

b. Des réticences fortes des autorités militaires...

Alors même que devait s'engager au Parlement la discussion du projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 ⁽¹⁾, l'enjeu pour les forces armées était de savoir si le futur SNU devrait être financé sur la dotation budgétaire supplémentaire qui avait été obtenue de haute lutte. À cet égard, les inquiétudes des états-majors étaient vives : ils craignaient un effet d'éviction budgétaire au détriment des investissements programmés.

Le président de la République fut donc obligé de rassurer les militaires le 19 janvier 2018, dans le cadre de ses vœux aux armées, tout en réaffirmant que le SNU verrait bien le jour. Seule concession : le chef de l'État insista pour la première fois sur le caractère interministériel du dispositif. « *Je veux ici rassurer chacun : il*

(1) *Projet de loi n° 659 (XV^e législature), déposé le 8 février 2018 sur le bureau de l'Assemblée nationale. La loi de programmation militaire fut promulguée le 13 juillet de la même année et publiée au Journal officiel du 14 juillet.*

sera mené à son terme, il entrera à bon port ; il sera conduit par l'ensemble des ministères concernés, et pas simplement celui des armées ; il aura un financement ad hoc qui ne viendra en rien impacter la loi de programmation militaire. »⁽¹⁾

Le 30 janvier 2018, dans ses vœux aux forces vives de la nation⁽²⁾, le président de la République introduisit une inflexion sensible au projet, mettant l'accent sur la notion d'« engagement », qui allait devenir le « mantra » du SNU : *« Le SNU sera ce moment où la République dira à notre jeunesse que la voie de l'engagement pour les autres est la plus sûre manière de se réaliser soi-même. C'est ainsi que nous replacerons l'intérêt général au cœur de notre République : par l'initiation, par l'encouragement, par l'exemple et surtout par l'action réelle, à laquelle chaque jeune de France sera ainsi confronté. »*

Depuis le début, les hauts responsables militaires étaient à tout le moins réticents envers le projet. Ils savaient mieux que personne à quel point il était *« insoutenable et irréaliste »*, selon les mots de l'un d'entre eux⁽³⁾, de prétendre rassembler 800 000 jeunes pendant un mois dans des casernes qui n'existaient plus, en affectant à leur encadrement 20 000 personnes au bas mot, alors que les effectifs du ministère des armées avaient été réduits au fil des années. Le même responsable militaire estimait également que la nécessité du projet n'avait pas été suffisamment étayée : *« Pour priver de leur liberté autant de jeunes, il faut une menace explicite. Sinon, cela ne s'est jamais fait nulle part. »*

Qui plus est, les armées étaient pleinement conscientes de l'impact négatif sur leur image que pourrait avoir la réapparition d'un service militaire obligatoire, fût-il de courte durée. Comme l'a souligné l'un des interlocuteurs des rapporteurs, l'armée *« ne peut pas être l'otage de débats partisans, sous peine d'altérer l'accomplissement de la mission militaire »*⁽⁴⁾. L'historienne Bénédicte Chéron a insisté à juste titre sur le fait que la neutralité politique des forces armées était désormais la condition même de leur capacité à accomplir le rôle qui leur est assigné : *« L'armée n'a pas de couleur partisane ; ce faisant, elle garantit qu'elle assurera la survie de la nation quelles que soient les alternances qui rythment la vie démocratique. »*⁽⁵⁾

Ces réticences envers le SNU étaient appelées à perdurer. Sarah El Haïry, nommée secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement le 26 juillet 2020, en a fait état auprès des rapporteurs : *« Il est exact que, dès les premières phases d'expérimentation du SNU, une partie des cadres du ministère des armées a exprimé des réserves, voire une certaine hostilité, à l'idée d'une implication*

(1) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/19/voeux-du-president-emmanuel-macron-aux-armees>

(2) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/30/voeux-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron>

(3) Déclaration faite devant les rapporteurs dans le cadre des travaux de la mission d'information.

(4) Ibid.

(5) Bénédicte Chéron, « Utiliser l'armée pour former la jeunesse ou assurer l'ordre, une facilité dangereuse », Le Figaro, 10 février 2022.

structurelle dans l'organisation des séjours de cohésion. Et j'en ai pleinement eu conscience lorsque j'ai pris mes fonctions. » Outre les raisons déjà mentionnées, l'ancienne secrétaire d'État a également mentionné « *une culture institutionnelle prudente face à un dispositif jugé "hors champ" des missions classiques des armées de métier, qui pouvait susciter des interrogations sur le rôle attendu, le cadre d'intervention, ou les responsabilités juridiques* » ⁽¹⁾.

Signe de la grande réticence du ministère des armées, la ministre Florence Parly provoqua des tensions au sein de l'exécutif en déclarant, le vendredi 9 février 2018, sur France Inter : « *Ce sera un service qui probablement n'aura pas un caractère obligatoire, au sens où les gendarmes viendraient rechercher les réfractaires, mais ce sera un service qu'on cherchera à rendre attractif pour les jeunes afin qu'ils soient incités à le réaliser, à la fois pour eux-mêmes, pour ce qu'ils y apprendront et aussi pour ce qu'ils pourront donner aux autres.* » ⁽²⁾ Le premier ministre, le ministre de l'intérieur de l'époque, Gérard Collomb ⁽³⁾, et le porte-parole du gouvernement, Benjamin Griveaux ⁽⁴⁾, apportèrent successivement des démentis dans les jours qui suivirent.

c. ... qui expliquent un début d'infléchissement vers les notions d'engagement et de parcours citoyen

L'étape suivante de la réflexion, censée déboucher enfin sur un dispositif opérationnel, fut franchie le **7 février 2018** : à l'issue d'une réunion interministérielle (RIM), **le groupe de travail** annoncé depuis plusieurs mois **fut officiellement créé**.

Sur la forme, signe de l'attachement réaffirmé du président de la République à l'orientation militaire du futur SNU, **la responsabilité de rapporter ses travaux fut confiée au général de corps d'armée Daniel Ménaouine** ⁽⁵⁾. Outre son rapporteur, le groupe de travail SNU était composé de six membres dont aucun parlementaire, contrairement à ce que la secrétaire d'État Geneviève Darrieussecq avait annoncé : un conseiller référendaire de la Cour des comptes (Juliette Méadel, ancienne secrétaire d'État ⁽⁶⁾), un conseiller d'État (Thierry Tuot), un préfet (Kléber Arhoul) et trois personnes issues du secteur privé, dont Emmanuelle Pérès, future

(1) Réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.

(2) <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/florence-parly-le-service-national-universel-doit-etre-attractif-pour-les-jeunes-7005186>

(3) Les Échos, 12 février 2018.

(4) Les Échos, 13 février 2018.

(5) Ancien chef de cabinet du chef d'état-major de l'armée de terre (Cemat) entre 2010 et 2014, commandant du centre d'études stratégique de l'armée de terre de 2014 à 2016, puis chef d'état-major de la mission onusienne au Mali, la Minusma, de 2016 à 2017.

(6) Conseillère référendaire, ancienne secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes sous la présidence de François Hollande, actuellement ministre déléguée chargée de la ville.

directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) et déléguée interministérielle à la jeunesse (en mars 2021) ⁽¹⁾.

Toutefois, sur le fond, les réticences des responsables militaires avaient fini par être entendues, car le cadre fixé à la mission était sensiblement différent du projet initial : *« À finalité citoyenne, le dispositif proposé mettra l'accent sur la cohésion sociale et poursuivra cet objectif au moyen d'un engagement collectif. Il devra permettre de développer le sentiment d'appartenance à notre communauté nationale et sera l'occasion de développer la résilience de la population face aux crises de tous ordres qui peuvent affecter notre société. Il s'inscrira comme l'ultime étape du parcours de citoyenneté. Celui-ci comprend déjà, du primaire au lycée, un enseignement moral et civique, des enseignements de défense, le recensement et la journée de défense et de citoyenneté (JDC) qui pourrait être renforcé. [...] Dans tous les cas, le service national proposé mettra l'accent sur l'engagement. À ce titre, il comportera un temps de service, donné à la Nation, à la société ou à autrui. Il favorisera aussi l'engagement ultérieur possible sous différentes formes, dans un service volontaire, civil ou militaire. Dans cette perspective, le groupe de travail pourra faire des propositions pour étendre ou valoriser les dispositifs existants. »* ⁽²⁾

Le « cahier des charges » prévoyait la détermination d'un programme comprenant « *un tronc commun* », lequel inclurait une séquence présentée de la manière suivante : « *chaque jeune aura l'occasion d'une rencontre avec les forces armées* ». C'était une manière d'acter la fin de la chimère d'une résurrection du service militaire, **l'idée centrale du dispositif étant désormais réduite à une « rencontre avec les forces armées »**.

Aucune indication n'était fournie au groupe de travail en ce qui concernait l'âge visé. Le SNU « *s'inscrira comme l'ultime étape du parcours de citoyenneté* », était-il simplement précisé dans le mandat.

En revanche, pour ce qui est de la répartition des rôles au sommet de l'exécutif, la confusion persistait : le groupe de travail était formellement constitué à l'issue d'une RIM, mais son rapporteur avait été choisi personnellement par le président de la République quelques jours auparavant, et c'est à celui-ci qu'il devait faire ses propositions : « *Le groupe de travail SNU sera chargé de faire des propositions au Président de la République en vue de la création d'un Service National Universel.* »

(1) Mme Emmanuelle Pérès était alors directrice générale adjointe de la plateforme automobile (organisme chargé de développer et consolider la filière automobile), et depuis 2011 vice-présidente de l'Agence du service civique. Mme Marion Chapulut était présidente de CitizenCorps, une association œuvrant en faveur de la jeunesse. M. Guy Lavocat était consultant en ressources humaines. Le groupe de travail se réunit à l'École militaire (cf. Le Point, 21 février 2018).

(2) Daniel Ménaouine, rapporteur du groupe de travail SNU, Rapport relatif à la création d'un service national universel, 26 avril 2018 : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/272534.pdf>

Le groupe de travail avait-il vraiment vocation à formuler des propositions opérationnelles ? C'était son objet, mais certains doutes étaient formulés au sein même de l'exécutif, comme du reste depuis le début du projet. Quelques jours après la constitution du groupe, une personne proche du dossier formulait dans la presse les observations suivantes : « *Le président avait lancé une idée en l'air, qui n'avait jamais atterri [...], mais ce n'est pas ce groupe qui y parviendra.* » La même personne poursuivait : « *Ni Florence Parly ni Jean-Michel Blanquer ne s'étaient emparés du projet, précise un autre expert, et quand il a constaté que ça n'avancé pas, le président a remis tout le monde sur terre, donné un coup de pression.* » ⁽¹⁾

3. Les conclusions du groupe de travail du général Ménaouine et le lancement du projet

a. « *Un projet donnant à la jeunesse les clefs de son avenir civique ne peut se construire contre elle ou sans elle* » : les préconisations et les mises en garde du groupe de travail SNU

Les travaux furent menés au pas de charge : dès le 26 avril 2018, le groupe remettait son rapport, après avoir procédé à un nombre d'auditions limité ⁽²⁾.

La proposition formulée dans le rapport consistait dans un mécanisme en deux phases : la première, obligatoire, composée d'un « *temps de cohésion (15 jours en hébergement, centrés sur les valeurs, les savoir-vivre et savoir-être) et un temps de projet collectif (15 jours) ; la seconde, volontaire, pour une durée de trois à six mois* » ⁽³⁾.

La première phase devait concerner **les jeunes de 15 ans minimum et 18 ans maximum, après la classe de troisième**, et la seconde était censée s'achever avant l'âge de 25 ans. **Le futur « séjour de cohésion » était dénommé dans le rapport « séjour d'intégration »**, à l'image de ce qui existe dans de nombreuses écoles pour permettre aux élèves d'apprendre à se connaître et de nouer des liens. Le choix de la cible d'âge était expliqué par des raisons de pure commodité : l'articulation avec l'ensemble du parcours de citoyenneté n'était pas pensée en tant que telle. Le rapporteur écrivait ainsi : « *Pour la très grande majorité d'une classe d'âge suivant alors une scolarité, quelle qu'en soit la nature, cette année [...] offre à la fois un total d'au moins sept périodes d'effectuation possible, prélevées sur les congés scolaires (à l'exception de ceux de fin d'année, et en proposant deux périodes de 15 jours sur le mois de juillet) et, en principe, une absence totale d'examen en fin*

(1) Le Point, 21 février 2018.

(2) Parmi les personnes entendues, figuraient sept parlementaires, un président de conseil départemental, des hauts fonctionnaires et directeurs d'administration centrale, des militaires en assez grand nombre, une dizaine de personnalités qualifiées, les représentants d'une vingtaine d'associations ou de têtes de réseau associatives et une quinzaine de « groupes de jeunes » de nature assez hétérogène : outre des élus au Conseil national de la vie lycéenne et au Conseil supérieur de l'éducation, on trouvait des lycéens rencontrés dans leur établissement dans le cadre de visites de terrain.

(3) Rapport relatif à la création d'un service national universel, précité.

d'année, ce qui garantit une moindre perturbation des apprentissages. » Une « *redéfinition des programmes scolaires* » était même envisagée pour faciliter l'intégration du SNU durant l'année suivant la troisième.

La description de la seconde période de quinze jours composant la phase 1, dite « *temps de projet collectif* » – qui devait devenir la « mission d'intérêt général » (MIG) – était beaucoup plus succincte, voire floue. Cette seconde étape « *pourrait ne pas donner lieu à hébergement pour tous, ni concerner le même groupe* », tout en ayant pour finalité « *le brassage social et territorial* » et « *la préparation de l'engagement* ». Ce serait l'occasion pour ceux des appelés souhaitant s'orienter vers les métiers de la défense et de la sécurité de découvrir ces secteurs plus avant, sans pour autant que soient écartées d'autres formes d'engagement.

L'accomplissement de la première phase était clairement conçu comme obligatoire. Un « titre » attestant sa réalisation devait être délivré au jeune appelé, et le rapporteur écrivait : « *La production du titre sera ultérieurement exigée afin d'établir que l'intéressé a satisfait aux obligations ou peut s'en prévaloir pour passer le code, s'inscrire aux examens tels que le bac, bénéficier de la garantie jeune ou du chèque culture.* »

La fin du « séjour d'intégration » pourrait se conclure par « *une cérémonie symbolique* », estimait le groupe de travail, lequel ajoutait qu'« *elle pourrait consister très simplement en la remise collective, au dernier soir de l'hébergement, d'un gilet jaune fluorescent siglé service national* ». Avec le recul, cette suggestion voit sa cocasserie involontaire accentuée par le fait qu'elle était formulée quelques mois avant le début de la crise des gilets jaunes... Quoi qu'il en soit, le président de la République, friand de cérémonies dès le début de son premier mandat, ne pouvait qu'approuver le principe – ce qui fut d'ailleurs le cas puisque celui-ci fut adopté et même dupliqué au début de chaque séjour, ce à quoi devait s'ajouter chaque matin le lever des couleurs.

Ce séjour de quinze jours constituait, pour le groupe de travail, une proposition de repli rendue inévitable par les obstacles matériels et juridiques que supposait la commande présidentielle : « *Idéalement, cette phase 1 devrait être continue et durer un mois : une telle durée est suffisante pour l'ensemble des formations et des activités envisagées, et permet une expérience approfondie de la vie en collectivité, en groupe, remplissant complètement les objectifs assignés au service national universel en termes de brassage social et territorial. Il est évident que le fait d'imposer une telle période, pose, par ses caractéristiques, des difficultés non négligeables.* » La première d'entre elles tenait à l'hébergement : compte tenu des capacités actuelles, il faudrait « *étaler la réalisation par un contingent de cette période d'un mois sur au moins 8 ou 9 mois* ». Par ailleurs, le coût serait alors « *maximisé, sollicitant des moyens (de déplacement et d'hébergement) ainsi qu'un encadrement (24/24 en enceinte fermée) de manière intense* ». Autrement dit, **le projet initialement défendu par le candidat Macron était définitivement discrédité et, par là même, quasiment enterré.**

S'agissant du **coût**, la solution préconisée par le groupe de travail était évaluée, sans être ni détaillée ni justifiée, à **1,75 milliard d'euros sur sept ans pour les infrastructures et 1,6 milliard d'euros par an en année pleine pour la seule phase des « séjours d'intégration »**. Avec le recul, cette estimation paraît singulièrement sous-évaluée, ce qui est d'autant plus étonnant que des chiffres bien plus crédibles avaient d'ores et déjà été avancés à ce stade de la réflexion.

Par ailleurs, le rapporteur soulignait **la nécessité de procéder à une révision constitutionnelle**, dans la mesure où l'État ne saurait imposer aux citoyens par une loi ordinaire une obligation comme celle qui était envisagée, en dehors des impératifs liés à la défense nationale ⁽¹⁾. L'idée était de compléter l'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi et celui du règlement, afin de préciser que les sujétions que la réalisation du service national universel peut imposer à l'ensemble d'une classe d'âge relèvent de la première. Il suggérait, en outre, de présenter devant le Parlement un projet de loi de programmation de manière à planifier la montée en charge progressive du dispositif.

Dans la lettre accompagnant son rapport, le groupe de travail posait en effet une condition *sine qua non* à la réussite du projet : « *Il faut [...] accepter la progressivité d'un déploiement reposant sur une concertation approfondie et constante, l'acceptation d'une évaluation critique, et l'adaptation aux besoins et aux capacités réelles de la société et des acteurs.* » Cette concertation devait avoir lieu « *d'abord avec la jeunesse, ensuite avec les parties prenantes, pour que dès l'automne un projet de loi de programmation soit rendu public et fasse l'objet de consultations, pour que dès le premier semestre 2019, la formation des premiers cadres commence et qu'ensuite, les premiers volontaires de la phase pilote puissent participer au lancement du projet* » ⁽²⁾.

Le rapporteur écrivait également : « *le succès du service national universel dépend entièrement de la capacité de la société dans sa totalité à s'impliquer dans sa conception et sa réalisation, et donc dans la volonté des pouvoirs publics d'accepter de partager avec tous les acteurs la construction progressive de cette politique publique* » ⁽³⁾. Il insistait sur la « *nécessité de n'envisager le complet déploiement du service national universel que sur un moyen terme de l'ordre de 7 ans de manière à assurer son parfait succès* ».

Enfin, le groupe de travail insistait sur la nécessité d'associer les premiers concernés, à savoir les jeunes eux-mêmes, à la construction de cette politique publique afin de désamorcer le risque d'un rejet massif : « *Compte tenu des oppositions importantes que le projet, s'il était mal compris, ou mal conçu, pourrait susciter dans la jeunesse elle-même, il est souhaitable de tenir avec elle, directement, et via ses associations et représentants, mais aussi avec les associations familiales*

(1) Ibid. Le rapport Dubois-Guerel, précité, avait défendu la même idée.

(2) https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/272534.pdf

(3) Rapport relatif à la création d'un service national universel, précité.

et avec celles de parents d'élèves, une consultation approfondie, avant toute prise de position officielle des pouvoirs publics et avant d'écrire le projet de loi de programmation. [...] Un projet donnant à la jeunesse les clefs de son avenir civique ne peut se construire contre elle ou sans elle. »⁽¹⁾

En ce qui concerne le pilotage du dispositif, le groupe de travail proposait de le déléguer, dans un premier temps, à la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), ce qui revenait à le placer sous la tutelle du ministère des armées. Aux yeux du rapporteur, la DSNJ avait le mérite d'exister – elle compte 1 300 agents environ –, d'être structurée et de gérer déjà le recensement et la JDC. Toutefois, il soulignait qu'au terme du déploiement du projet, il vaudrait mieux rattacher le SNU au ministère chargé de la jeunesse. Il est permis de penser qu'une telle organisation n'était pas de nature à clarifier le message envoyé à travers le SNU. Sur le plan opérationnel non plus cette solution n'apparaissait pas opérationnelle. C'est donc à juste titre qu'elle fut écartée lors de l'arbitrage du premier ministre.

b. La nécessité de sauver les apparences, au risque d'entretenir la confusion : les annonces du 27 juin 2018

À la suite de la remise du rapport précité, le premier ministre Édouard Philippe présenta en Conseil des ministres, le 27 juin 2018, une communication posant les grands principes retenus pour la mise en œuvre de la promesse présidentielle⁽²⁾.

Le premier ministre y prétendait que la richesse du travail effectué par les auteurs du rapport démontrait « *la faisabilité et la soutenabilité d'un tel projet* », alors qu'il n'en était rien. Sans doute dans l'intention de ménager le chef de l'État, Édouard Philippe, **tout en retenant l'idée d'un dispositif en deux phases**, évoquait pour la première « *une durée d'un mois maximum* », formule compatible aussi bien avec la promesse du candidat Emmanuel Macron qu'avec les conclusions du groupe de travail.

La seconde phase serait celle de l'engagement volontaire « *d'une durée d'au moins trois mois* ». Cet engagement serait « *encouragé, notamment par des mesures d'attractivité variées et ciblées* » et concernerait un champ d'activité assez large, bien au-delà de la défense et de la sécurité : « l'accompagnement des personnes », « la préservation du patrimoine ou de l'environnement », ou encore le « tutorat » étaient ainsi évoqués.

Plus étonnant, le **premier ministre situait la première phase du SNU « dans le prolongement de l'obligation scolaire »** pour justifier son caractère obligatoire, alors que le groupe de travail avait explicitement exclu cette piste,

(1) Ibid.

(2) <https://www.vie-publique.fr/discours/206124-conseil-des-ministres-du-27-juin-2018-les-grands-principes-du-service-n>

notamment parce que les jeunes âgés de plus de 16 ans n’y étaient plus soumis. Le rapport s’orientait plutôt vers un prolongement des obligations imposées aux citoyens sur le fondement du code du service national, à la suite du recensement.

Au moment même où les contours du SNU commençaient à se préciser, le Parlement était saisi d’un projet de loi constitutionnelle dont l’objet était de concrétiser une autre promesse faite pendant la campagne présidentielle par Emmanuel Macron⁽¹⁾. Arguant du fait qu’une disposition de nature constitutionnelle était nécessaire pour permettre d’intégrer le SNU dans l’obligation scolaire, Édouard Philippe annonça, à la fin de sa communication au Conseil des ministres, que le gouvernement profiterait de ce véhicule législatif pour procéder à cette modification : « *En parallèle, le Gouvernement s’attache à intégrer dans le projet de loi constitutionnelle les amendements rendus nécessaires pour permettre l’instauration de ce service national universel.* »⁽²⁾ De fait, le lendemain de cette communication, les rapporteurs du projet de loi constitutionnelle à l’Assemblée nationale⁽³⁾ firent **adopter en commission un amendement intégrant le service national dans le champ de la loi**, tel que le définit l’article 34 de la Constitution⁽⁴⁾. Las, cette initiative resta lettre morte : comme on le sait, le projet de révision constitutionnelle s’encalmina durant l’été à l’Assemblée nationale⁽⁵⁾. Son examen ne reprit jamais, car entre-temps la crise des gilets jaunes avait fait passer le projet au second plan. Le texte fut ainsi formellement retiré par le gouvernement le 29 août 2019, un autre projet de loi constitutionnelle lui étant substitué⁽⁶⁾, lequel ne connut pas davantage de succès. En raison, notamment, de la pandémie de covid-19, il ne fut jamais examiné. Ce texte prévoyait, en son article 4, d’inscrire à l’article 34 de la Constitution, qui définit les matières relevant du domaine de la loi, une référence au service national.

Quoi qu’il en soit, le choix du gouvernement de **situer le SNU dans la continuité de l’obligation scolaire revenait à inscrire celui-ci dans le champ des politiques éducatives et de jeunesse**. Toutefois, la participation du ministère des armées était maintenue pour éviter au président de la République de devoir se déjuger. C’est ainsi que se dessina **la double tutelle du ministère chargé de la jeunesse et de celui des armées** (voir *infra*), **contribuant à entretenir durablement l’image d’un dispositif d’orientation militaire**. Mais cela suscita, en contrecoup, la méfiance d’une large partie de la jeunesse et l’hostilité de nombreux acteurs de l’éducation nationale et des mouvements d’éducation populaire (voir *infra*).

(1) *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, Assemblée nationale, n° 911 (XV^e législature).*

(2) <https://www.vie-publique.fr/discours/206124-conseil-des-ministres-du-27-juin-2018-les-grands-principes-du-service-n>

(3) M. Richard Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau.

(4) Amendement CL1534 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0911/CIION_LOIS/CL1534

(5) *Notamment du fait du déclenchement de l’affaire dite Benalla.*

(6) *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, Assemblée nationale, n° 2203 (XV^e législature).*

Enfin, le premier ministre semblait donner satisfaction à la demande du groupe de travail en prévoyant « *une consultation ambitieuse* » fondée sur « *un dialogue constructif avec l'ensemble des parties prenantes* ». À cette fin, il mandatait de nouveau les sept mêmes personnes ⁽¹⁾. Toutefois, le temps pressait car l'objectif était d'entamer le déploiement dès l'année suivante, soit 2019 – sans qu'il soit d'ailleurs question officiellement d'une expérimentation ou d'une « phase pilote » préconisée par le groupe de travail. Autrement dit, **quelle que soit l'issue de la consultation, le SNU devait voir le jour pour satisfaire le président de la République.**

c. La préparation de la mise en œuvre opérationnelle, parallèlement à une « consultation de la jeunesse » dont les résultats auraient dû alerter le gouvernement

Avant même que les résultats de la consultation lui soient connus, l'exécutif créa les structures qui devaient permettre le déploiement du SNU : le **16 octobre 2018, Gabriel Attal fut nommé secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse Jean-Michel Blanquer**. Interrogé par une chaîne d'information continue dès le 23 octobre, le nouveau secrétaire d'État vanta les mérites du SNU, alors même que les contours précis de l'expérimentation n'étaient pas définis. Selon lui, il s'agissait là d'« *une réforme extrêmement puissante [...] sans doute la réforme de société la plus forte du quinquennat d'Emmanuel Macron* » ⁽²⁾. Le déploiement du SNU ne figurait pas explicitement dans ses attributions (voir *infra*), mais c'était bien sa mission essentielle. Parallèlement, cependant, du côté du ministère des armées, Geneviève Darrieussecq continuait à suivre le dossier.

Sur le plan administratif, dans le courant du mois d'octobre, Laurent Petrynka, inspecteur général de l'éducation nationale ⁽³⁾, fut nommé **coordinateur interministériel du service national universel** ⁽⁴⁾.

Le groupe de travail, pour sa part, mena sa mission à marche forcée. En quatre mois (dont deux de vacances scolaires), il consulta « *la jeunesse sur le service national universel* », selon le titre du rapport qu'il rendit au président de la

(1) Il convient de signaler que le général Ménaouine fut, par ailleurs, nommé directeur du service national et de la jeunesse (DSNJ) en Conseil des ministres le 25 juillet 2018. Il cumula donc pendant plusieurs ces fonctions avec celle de rapporteur du groupe de travail. À compter de 2022, il fut chargé de mission auprès du chef d'état-major des armées (Cema). Par arrêté du 14 mai 2023, il devint délégué général adjoint à la déléguée générale au service national universel, mais pour un temps très bref : il fut mis fin à ses fonctions à sa demande le 9 septembre 2023.

(2) Interview sur LCI, 23 octobre 2018.

(3) Professeur agrégé en éducation physique et sportive, ancien directeur de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS), Laurent Petrynka est proche de Jean-Michel Blanquer dont il avait été directeur de cabinet lorsque celui-ci était recteur de l'académie de Créteil.

(4) C'est ainsi qu'il est présenté dans la plupart des documents de l'époque, y compris par Gabriel Attal lors d'une audition au Sénat le 5 mars 2019, mais il semble que sa nomination n'ait donné lieu à aucun décret comme on aurait pu s'y attendre. Selon le rapport d'activité 2018 de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), il était simplement « chargé de mission service national universel (SNU) auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse ».

République en novembre 2018 ⁽¹⁾, au terme d'une quarantaine d'auditions, auxquelles s'ajoutèrent « *cinq journées de concertation territoriale* » et une « *consultation de masse* » – consistant, en l'espèce, dans une consultation en ligne qui rassembla environ 30 000 contributions et dans un questionnaire distribué à 45 000 participants à la JDC. Toutefois, cette démarche pouvait difficilement prétendre à une véritable représentativité. Par ailleurs, l'absence de chercheurs (sociologues, historiens, etc.) dans la liste des personnes entendues est frappante. En revanche, le gouvernement était représenté au plus haut niveau lors des déplacements dans les territoires : « *le Premier ministre, la ministre des Armées, le ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, la ministre des Sports ont successivement présidé les quatre premiers déplacements* », releva le rapporteur ⁽²⁾. Pour les rapporteurs du présent rapport d'information, les déplacements ministériels de ce type constituent rarement le cadre propice à un travail de fond.

De ces échanges fournissant des données très partielles, il était hasardeux de prétendre tirer des leçons d'ordre général sur les attentes de la jeunesse française. Sans doute peu convaincues par la démarche, deux des membres du groupe de travail – en l'occurrence Juliette Méadel et Emmanuelle Pérès – apposèrent leur signature sur le rapport, mais en faisant état de réserves. Par ailleurs, la commande reçue orientait en grande partie le résultat : « *Il ne s'agissait [...] pas de consulter les parties prenantes sur l'opportunité de mettre en place un SNU mais bien d'en préciser les contours* », lisait-on ainsi dans le préambule du rapport ⁽³⁾.

De fait, **sans surprise, les conclusions du général Ménaouine étaient assez optimistes**. Il relevait ainsi « *une vraie attente des jeunes et des territoires, pour des objectifs d'intérêt à la fois collectif et individuel, en réponse à la présentation des bases intangibles annoncées par le Président de la République* ». Il écrivait également : « *Les acteurs du monde de la jeunesse ont globalement affirmé que le service national universel était une opportunité pour la société, à partir du moment où ils en comprenaient le bien-fondé, au gré des rencontres productives initiées par le groupe de travail.* » Cela dit, c'était aussi, pour le groupe de travail, une manière de reconnaître à demi-mot que la première approche du dispositif de la part des personnes rencontrées n'était pas nécessairement favorable. Cette impression se confirme par la suite : « *Ces rencontres ont permis de mettre en lumière la nécessité d'accompagner la compréhension du premier rapport, rendu public quelques jours auparavant, et de poursuivre le travail de pédagogie et de communication engagé, au printemps, sur le projet de service national universel.* » Autrement dit, le projet devait être expliqué précisément pour être accepté, ce qui n'était pas forcément très bon signe.

(1) Daniel Ménaouine, rapporteur du groupe de travail SNU, Rapport relatif à la consultation de la jeunesse sur le service national universel, 12 novembre 2018 : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/184000733.pdf>

(2) Ibid.

(3) Ibid.

Le récit de certaines rencontres étaye cette analyse : « *Très peu informés sur le service national universel, avant le début des ateliers, et, le plus souvent, hostiles, au premier abord, à la mise en place d'un dispositif obligatoire compris par nombre d'entre eux comme un service militaire, [les jeunes] se sont majoritairement impliqués dans l'élaboration d'un système permettant le développement de leur autonomie ; ils ont plébiscité la mise en place de pédagogies actives, différentes de celles pratiquées à l'école, et les rencontres directes avec des professionnels, des experts et des témoins.* » **Un long travail de pédagogie et de conviction s'annonçait donc, de toute évidence, avant de déployer le dispositif.**

Il en allait de même s'agissant des autres parties prenantes dont le groupe de travail devait recueillir le sentiment. « *Le monde associatif a, quant à lui, tenu à exprimer ses inquiétudes. Il souhaite jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du dispositif qu'il considère comme une formidable opportunité pour le développement d'une société de l'engagement mais s'interroge massivement sur la place qui lui sera réservée dans la gouvernance future du service national universel.* » Les élus locaux ne semblaient pas, eux non plus, manifester un enthousiasme débordant vis-à-vis du projet : « *Les élus locaux, qui voient, en grande majorité, le SNU comme une opportunité pour leur territoire, sont également en attente d'informations concrètes sur son économie générale et sa construction budgétaire ; ils sont donc restés, dans chacun des territoires visités, dans une attitude de réserve. Nombre de territoires ont déjà entrepris localement des initiatives qui s'apparentent aux différentes démarches suggérées par le SNU, notamment pour encourager l'engagement.* »

Les résultats de la consultation en ligne, qui avait compilé 30 000 réponses, étaient tout aussi mitigés : « *Lors de la réception des résultats, le groupe a constaté une différence significative entre l'enthousiasme mesuré des jeunes ayant répondu à cette consultation et l'engouement perceptible ressenti lors des concertations sur le territoire* », et ce alors même que l'engouement en question méritait d'être lui aussi relativisé. Le rapporteur en tirait une conclusion sans appel : la consultation « *montre une réticence par rapport au projet de SNU tel qu'il a été présenté par les membres du groupe de travail et validé par le conseil des ministres du 27 juin dernier. Le caractère obligatoire et la durée sont les principaux freins exprimés par les jeunes. [...] Ce n'est qu'à raison des contreparties que cette obligation comporte que leur adhésion devient possible toutes les fois où les explications nécessaires sont fournies.* »

L'intérêt de la consultation réside aussi dans le fait qu'elle expose clairement **les critiques auxquelles, depuis ce moment, le SNU n'a cessé de se heurter.**

La première d'entre elles concerne « **le coût budgétaire du projet** [...] *Les opposants considèrent que l'État a d'autres urgences et priorités dans un contexte budgétaire tendu et que le projet est disproportionné compte tenu des incertitudes* ».

La deuxième consiste à pointer le risque d'« **un effet d'éviction sur les crédits de l'éducation ou de la formation** ». Le groupe de travail estimait ainsi qu'il reviendrait « *aux pouvoirs publics de procéder aux arbitrages nécessaires tout en*

soulignant que la création d'une politique d'une telle ampleur n'est pas destinée à réduire l'importance de celles contribuant aux mêmes objectifs, mais à s'y ajouter et s'y combiner ».

Outre les raisons « idéologiques » de l'opposition d'une partie du monde associatif, celle-ci s'explique également par les difficultés auxquelles il est déjà confronté, en particulier sur le plan financier : *« Le tissu associatif, éprouvé par de constantes rigueurs budgétaires, s'interroge sur la nature d'une collaboration nécessaire qui sera forcément de grande ampleur, alors qu'il peine à faire face aux sollicitations actuelles. Il va de soi que l'implication nécessaire dans des grands réseaux nationaux, notamment de l'éducation populaire et des associations de terrains, devra reposer sur un partenariat humain et financier à la hauteur des ambitions du projet. »*

Enfin, certains considéraient le concept même de service national comme obsolète. *« Même si les contestations de la dénomination n'ont pas été nombreuses, une assimilation abusive a parfois été faite avec le service militaire. Il convient de rappeler que le service dont il est question est celui rendu par la jeunesse à la collectivité en développant des valeurs altruistes »,* notait le groupe de travail.

Les recommandations formulées sur le plan opérationnel paraissaient quant à elles très solides. Elles avaient surtout le mérite d'identifier clairement les écueils à éviter. Le groupe de travail réitérait ainsi ses mises en garde quant à **la nécessité de déployer le SNU de manière progressive, sans chercher à retenir définitivement une formule plutôt qu'une autre**. Il recommandait, notamment, *« que le déploiement du service national universel intègre une phase exploratoire intensive pendant deux années, portant sur le contenu, les méthodes, faisant une place majeure aux acteurs, et d'abord aux jeunes, dans l'évaluation, la correction, la construction de voies alternatives, avant toute montée en puissance massive ».*

Surtout, il appelait le gouvernement à faire preuve de pédagogie pour en expliquer les objectifs : *« le déploiement progressif du service national universel devra être accompagné d'emblée par une importante pédagogie, auprès des principaux intéressés d'abord, des parties prenantes ensuite – parents, enseignants, monde associatif, collectivités territoriales – sur la nature et le contenu précis du projet. Cette pédagogie adaptée à chaque catégorie devra être doublée d'une politique de communication développant dans l'opinion une bonne connaissance, au-delà des clichés, de la consistance et les buts du service national universel. »*

Par ailleurs, il insistait sur l'importance de concevoir une structure administrative solide, surtout sur le terrain : *« une administration de conception de projet doit être entièrement créée. Cet état-major national doit à la fois élaborer les textes nécessaires, réaliser la programmation budgétaire, définir les outils informatiques, préparer l'agenda de déploiement, piloter la formation initiale des premiers cadres, puis le premier déploiement du service. C'est, ensuite, une administration territoriale d'ampleur qui devra progressivement être déployée. »*

En effet, la mise en place d'un projet d'une ampleur comme celle que supposait un SNU concernant l'ensemble d'une classe d'âge supposait une organisation sans faille incluant de très nombreuses dimensions : « *Qu'il s'agisse du repérage, de l'utilisation ou de la construction des lieux de la phase initiale, du fonctionnement des centres (approvisionnement, entretien, santé, sécurité), du recensement et de l'appel des jeunes puis de leur acheminement, du suivi de leur parcours aussi bien au titre de l'engagement que des mesures rendues nécessaires par le diagnostic fait, aucune administration existante n'est en mesure de procéder à la conduite d'une pareille politique. C'est dès maintenant que des choix structurants doivent être faits.* »

Le rapporteur relevait également que les collectivités locales devaient être impliquées activement dans le projet, en particulier pour l'accomplissement de la phase d'engagement volontaire censée suivre la phase de cohésion. Il insistait sur la nécessité, pour ce faire, de **conclure un « nouveau pacte » avec elles, comportant des engagements financiers.**

Enfin, le groupe de travail faisait part au gouvernement et au président de la République d'une conviction forte : « *tant au niveau national que régional ou local, les jeunes, passés par le service national ou concernés par lui, devront être représentés en tant que tels [...] pour se voir reconnaître de réels pouvoirs de construction collective, d'évaluation, dans le déploiement du système. Leur refuser cette place et ce rôle actif porterait une atteinte irrémédiable à la crédibilité du discours tenu sur la valorisation de la jeunesse.* »

B. UNE PRÉFIGURATION LABORIEUSE, SANS DÉBAT AVEC LA REPRÉSENTATION NATIONALE NI RÉELLE VOLONTÉ DE CONCERTATION AVEC LES PARTIES PRENANTES

La conduite du projet par les responsables gouvernementaux ainsi que par les administrations centrales concernées a connu de **très nombreuses évolutions, qui n'ont pas favorisé la lisibilité d'une politique publique pourtant présentée par les responsables ministériels comme prioritaire.**

1. Un dispositif conçu de manière verticale : la représentation nationale, les collectivités territoriales et la société civile ont été tenues à l'écart

a. Un projet élaboré de manière descendante...

Alors que, par deux fois, le groupe de travail du général Ménaouine avait formulé des recommandations utiles et des mises en garde claires, le déploiement du SNU a donné lieu à des erreurs d'appréciation manifestes. Jean-Claude Raux, dans son avis budgétaire d'octobre 2023, relevait ainsi : « *le gouvernement de l'époque a pris le parti d'ignorer volontairement ces conseils avisés qui dessinaient les conditions d'une possible réussite : il est frappant de constater qu'il s'est engagé*

dans le chemin exactement inverse de celui qui lui était tracé. »⁽¹⁾ À l'issue de la présente mission, les rapporteurs partagent pleinement cette analyse.

De manière significative, le candidat Macron, lorsqu'il avait présenté son projet, n'avait pas fait clairement état de son intention d'associer les organisations représentatives de la jeunesse au processus de réflexion, se contentant d'évoquer « *la société civile* »⁽²⁾. Dès le départ, **le projet était conçu comme purement vertical**, destiné à être imposé à la jeunesse, et non co-construit avec elle. Une fois passé le temps – au demeurant fort bref – de la concertation par le groupe de travail, les mouvements de jeunesse ont été laissés de côté. Dans son rapport précité, Jean-Claude Raux notait à cet égard : « *les syndicats d'élèves et d'étudiants que le rapporteur pour avis a reçus ont unanimement regretté le manque d'écoute des secrétaires d'État successifs : ni Gabriel Attal ni Sarah El Haïry n'ont accepté d'entendre leurs réserves et leurs propositions.* » Ces organisations étaient particulièrement hostiles à un SNU obligatoire et, par principe, à un dispositif dont le coût budgétaire énorme risquait de peser sur l'ensemble des autres politiques en direction de la jeunesse. Or, soulignaient-elles, un dispositif unique ne saurait englober l'ensemble des aspirations de la jeunesse française, d'autant que celle-ci est extrêmement diverse. Sarah El Haïry a vigoureusement réfuté l'idée selon laquelle elle aurait tenu à l'écart les associations représentant la jeunesse : « *Je n'ai jamais partagé totalement cette critique selon laquelle la création et le développement du SNU se seraient faits sans concertation. Au contraire, de nombreux acteurs du monde de la jeunesse ont été associés à différentes étapes du dispositif – pas seulement consultés, mais pleinement impliqués, parfois de manière opérationnelle.* »⁽³⁾ Dont acte ; toutefois, au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont recueilli des échos contraires.

Sans doute du fait d'**un manque de foi dans la démocratie locale** et les corps intermédiaires, **les gouvernements successifs ont également négligé de nouer un partenariat avec les collectivités territoriales**, en particulier pour le développement des séjours de cohésion du SNU, alors que leur implication dans le dispositif était nécessaire à leur succès, comme l'avait souligné le général Ménaouine. Celui-ci avait écrit dans son premier rapport : « *la création du SNU peut être l'occasion d'un nouveau pacte avec les collectivités territoriales, leur permettant en tant que maîtresses de leur développement de s'emparer du levier d'aménagement, d'essor et d'attractivité qu'il peut représenter. Conscient de ses exigences, l'État pourrait néanmoins rechercher à les satisfaire par une coproduction : avec les collectivités aussi, le service national doit être attractif, et les reconnaître comme un acteur majeur.* »⁽⁴⁾

(1) Jean-Claude Raux, avis précité.

(2) <https://en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers>

(3) Réponses au questionnaire des rapporteurs.

(4) Rapport relatif à la création d'un service national universel, précité.

S'agissant des infrastructures, les internats des lycées, en particulier, avaient vocation à constituer un élément important du dispositif, justifiant un travail étroit avec les régions. Pour l'accomplissement de la mission d'intérêt général, les municipalités et intercommunalités auraient dû être des partenaires de première importance. Or, de ce point de vue également, l'ensemble des personnes et institutions entendues par les rapporteurs a souligné le caractère extrêmement vertical de la démarche, tout en reconnaissant les retombées positives, pour l'économie de certains territoires, de l'organisation de séjours de cohésion (voir *infra*).

b. ... comme le montrent les relations complexes qu'il a induites avec les mouvements d'éducation populaire...

En ce qui concerne **les mouvements d'éducation populaire**, la situation est plus complexe. Ils ont été sollicités très tôt – dès la phase de préfiguration pour certains d'entre eux. En effet, il était évident que les séjours de cohésion ne pourraient tout simplement pas avoir lieu si les services déconcentrés ne pouvaient pas, pour l'animation des activités et l'encadrement, dans le vivier de l'éducation populaire. De la même manière, les infrastructures que celle-ci était susceptible de mettre à la disposition de l'État – en particulier les centres de vacances et de loisirs – représentaient un enjeu crucial, en particulier dans la perspective de la généralisation du SNU.

Les organisations d'éducation populaire ont réservé **un accueil mitigé** au service national universel. Une part importante d'entre elles a refusé de s'engager dans le projet. La tête de réseau nationale des organisations d'éducation populaire, le Comité national pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (Cnajep), s'est prononcée contre. La Fédération nationale des Francs camarades (Francas), heurtée par le caractère obligatoire que devait revêtir à terme le dispositif, a refusé la main tendue par Gabriel Attal. Certaines organisations, au contraire, l'ont saisie « *pour ne pas laisser le SNU à l'armée* » et s'efforcent d'influer sur le dispositif de l'intérieur, en y introduisant autant que possible les méthodes et les valeurs de l'éducation populaire, comme l'ont déclaré aux rapporteurs les représentants de la fédération des Pupilles de l'enseignement public (PEP). Quelques-unes défendaient des projets qui pouvaient, au moins en partie, recouper certaines des préoccupations qui avaient présidé à l'élaboration du SNU, telle la Fédération Léo Lagrange, qui prônait par exemple un service civique obligatoire. Certaines, enfin, voyaient dans la participation à l'organisation des séjours de cohésion une source de revenus bienvenue compte tenu de leur situation difficile.

Cette diversité de points de vue explique que Gabriel Attal ait pu se féliciter, **le 4 juin 2019**, d'avoir signé des **conventions de partenariat** avec la Ligue de l'enseignement, la PEP, la Fédération Léo Lagrange, Jeunesse au plein air (JPA), les centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Ceméa), l'Union nationale

des centres sportifs de plein air (UCPA) ou encore l'association Unis Cité⁽¹⁾, aux côtés de France Télévisions, la Croix-Rouge, l'Ordre de Malte, France volontaires, etc.⁽²⁾.

Même parmi les signataires, **certains se sont détournés du SNU**. C'est le cas, par exemple, de la Ligue de l'enseignement, qui a décidé de se retirer du dispositif, considérant qu'elle n'arrivait ni à influencer suffisamment sur le contenu du projet ni à l'orienter vers les valeurs et méthodes de l'éducation populaire, et que les sommes consacrées au SNU permettraient de nourrir des projets plus émancipateurs. Certaines associations locales de la Ligue continuent malgré tout de contribuer à l'encadrement de séjours de cohésion ou à l'animation d'activités, notamment ceux qui concernent la laïcité⁽³⁾.

Un point essentiel ressort des auditions menées par les rapporteurs : d'une façon générale, les organisations d'éducation populaire ont dénoncé le fait d'être **considérées comme des prestataires de services plutôt que comme des partenaires à part entière**.

c. ... et un débat au Parlement sans cesse repoussé

Quant au Parlement, alors que **le président de la République avait annoncé le dépôt d'un projet de loi dès la fin de l'année 2017**, la représentation nationale attend toujours, en septembre 2025, d'être saisie d'un texte... En dehors de quelques travaux de contrôle, dont la présente mission d'information, et de passes d'armes régulières entre les parlementaires et les ministres chargés du dossier lors des débats budgétaires, la représentation nationale a été tenue à l'écart de l'élaboration de cette politique publique. **Son caractère de « projet de société majeur, un véritable projet républicain »**⁽⁴⁾, selon les termes du candidat Macron, **justifiait pourtant pleinement que le Parlement puisse se prononcer**.

D'atermoiements en aléas politiques, les dispositions législatives promises ont sans cesse été repoussées, jusqu'à être purement et simplement enterrées.

(1) Voir par exemple : <https://france-volontaires.org/actualite/mise-en-oeuvre-du-service-national-universel-france-volontaires-est-partenaire-du-ministere-de-l-education-nationale-et-de-la-jeunesse/>

(2) La liste de la vingtaine d'associations qui ont signé une convention avec le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse en 2019 et sont regroupées dans un consortium, est mentionnée dans le rapport conjoint du CGA et de l'IGESR précité. La liste des membres est annexée au cahier des charges de déploiement du SNU en 2021.

(3) On note dans ce même rapport conjoint que certaines des associations signataires de la convention « se sont réunies au sein du collectif "ENGAJEUNES". Ces associations ont accueilli, selon les chiffres communiqués, 8 100 jeunes et organisé 54 séjours dont 36 dans leurs centres. Elles se sont vues, en outre, confier la formation d'une centaine d'encadrants (chefs de centre, cadres, tuteurs). » (CGA-IGESR, rapport précité). Le réseau « ENGAJEUNES » regroupe les cinq fédérations d'éducation populaire suivantes : Léo Lagrange, Villages Vacances Familles (VVF), l'UCPA, l'Union française des centres de vacances (UFCV) et la PEP.

(4) <https://en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers>

Le groupe de travail sur le SNU, dans son rapport du 26 avril 2018, avait plaidé pour que le dispositif soit obligatoire, tout en précisant au gouvernement qu'un tel choix le contraindrait sans doute à envisager une **révision constitutionnelle**. En effet, en dehors des sujétions liées la défense nationale, il n'est pas possible d'imposer une contrainte de ce type aux citoyens ⁽¹⁾. Par ailleurs, **le groupe de travail avait préconisé une loi de programmation**, démarche habituelle quand il s'agit de déployer dans le temps un projet d'une telle ampleur. **Il avait recommandé de la présenter au Parlement dès l'automne 2018.**

La perspective d'un développement du SNU sur le temps scolaire pouvait présenter comme avantage, aux yeux du gouvernement de l'époque, de lui permettre de considérer que les séjours de cohésion entrent dans le cadre de **l'obligation scolaire** ⁽²⁾. Or ce point soulève lui aussi des incertitudes. Comme le soulignait le rapporteur spécial du Sénat Éric Jeansannetas dans son rapport d'information sur le SNU, avant même qu'il ne soit question des « classes engagées », « *il n'est pas certain que le SNU puisse se "fondre" entièrement dans l'obligation scolaire. En l'état actuel du droit, dès lors qu'un voyage scolaire prévoit une nuitée, il n'est pas obligatoire d'y participer, et étendre l'obligation pourrait constituer une atteinte aux libertés individuelles* » ⁽³⁾. En tout état de cause, là encore, il fallait à tout le moins passer par la voie législative.

Dans son rapport, déposé le 17 septembre 2020, sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, qui comportait une demande d'autorisation à légiférer par ordonnance pour aménager le cadre d'emploi des encadrants du SNU, le député Guillaume Kasbarian annonçait, sur la foi des informations qui lui avaient été communiquées à l'époque, le dépôt d'un projet de loi relatif au SNU dans le courant de l'année 2021 : « *Le Gouvernement prépare [...] un projet de loi spécifique qui devrait être présenté au Parlement en 2021.* » ⁽⁴⁾

En octobre 2021, dans le cadre de la présentation du budget de son ministère pour l'année 2022, Sarah El Haïry avait de nouveau évoqué un débat législatif, sans aller jusqu'à donner une date : « **la généralisation du SNU n'aura pas lieu sans débat parlementaire préalable, au cours duquel pourront être évoqués les évaluations budgétaires, l'impact pour la jeunesse, les questions d'accompagnement, les retours d'expérience des encadrants – acteurs de l'éducation populaire, réservistes, associations mémorielles et patriotiques, entre**

(1) C'est aussi la position exprimée par le Conseil d'État dans un avis du 20 juin 2019. Le rapport d'information n° 667 (XV^e législature) sur le service national universel, précité, abordait également la question : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b0667_rapport-information#

(2) Articles L. 131-1 à L. 131-13 du code de l'éducation (CE).

(3) Éric Jeansannetas, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le Service national universel (SNU), Sénat, n° 406 (2022-2023), mars 2023.

(4) Guillaume Kasbarian, Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, d'accélération et de simplification de l'action publique, Assemblée nationale, n° 3347 (XV^e législature), septembre 2020. Il s'agissait de l'article 41 du projet de loi, devenu article 112 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

autres. » Quelques minutes plus tard, elle avait réitéré cet engagement : « **il ne sera possible de généraliser le SNU [...] que si le projet est entériné à l'issue d'un débat parlementaire.** En effet, le SNU ne pourra être étendu à l'ensemble d'une classe d'âge que si l'on dépasse le stade du volontariat. Avant de présenter un texte complet, il nous faudra procéder à une expérimentation touchant 100 000 ou 150 000 jeunes. Cela permettra de recueillir des données relatives à la mixité, aux parcours, aux difficultés rencontrées, mais également d'établir le coût consolidé du projet, étant entendu que le coût par jeune baisse à mesure que le nombre de participants augmente. » ⁽¹⁾

Entendue en octobre 2023 par le rapporteur pour avis Jean-Claude Raux, la déléguée générale au service national universel, Corinne Orzechowski, avait déclaré qu'au moment de sa nomination, c'est-à-dire le 6 février 2023, « **on était encore sur une perspective de généralisation au travers d'une obligation législative** » ⁽²⁾. Quelques mois plus tard, un revirement était intervenu : le gouvernement de l'époque lui avait demandé de proposer des modalités d'évolution du SNU pour permettre une généralisation en dehors du cadre législatif, comme s'il fallait à tout prix éviter que le Parlement examine ce projet dans tous ses détails et ses implications. **Aux yeux des rapporteurs, le fait que le Parlement ait été tenu à l'écart du développement du projet est parfaitement inacceptable.**

2. Une impréparation manifeste des premiers séjours de cohésion

Dans son rapport de septembre 2024 consacré au SNU, la Cour des comptes a relevé la « *gestion dans l'urgence qui prévaut depuis 2019* » ⁽³⁾. L'analyse détaillée des premiers séjours de cohésion conforte cette analyse.

a. Un calendrier extrêmement contraint déployé sur fond de réorganisation des services déconcentrés de l'État

Entendu par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat le 5 décembre 2018, soit quelques semaines après la remise de son second rapport, le général Ménaouine avait réitéré ses conseils de prudence pour le déploiement : « *Le SNU devra [...] reposer sur un haut degré de professionnalisation. C'est pourquoi sa montée en puissance devra être progressive. Il est illusoire de vouloir mettre en œuvre un SNU en 2020, voire en 2022. On ne peut parler en même temps d'un projet de société et vouloir faire vite.* » ⁽⁴⁾ Ainsi, dans son second rapport, il avait envisagé d'« **accueillir quelques centaines de**

(1) Bertrand Pancher, *Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances pour 2022, tome VI – Sport, jeunesse et vie associative, Assemblée nationale, n° 4597 (XV^e législature)*.

(2) Jean-Claude Raux, avis précité.

(3) *Cour des comptes*, Le Service national universel. Un premier bilan, cinq années après son lancement, septembre 2024.

(4) <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181203/etr.html#toc2>

jeunes avant la fin de l'année 2019 »⁽¹⁾. De même, on s'en souvient, il avait préconisé de poser les bases d'une véritable administration du SNU et de préparer minutieusement la phase pilote – car la grande qualité du contenu des séjours était la seule chose qui pouvait justifier, à terme, la généralisation assortie d'une obligation. Las, le président de la République et son secrétaire d'État, Gabriel Attal, étaient pressés de voir aboutir le projet. À tout le moins, il fallait pouvoir présenter rapidement à l'opinion l'apparence d'un résultat.

Ainsi, Laurent Petrynka, nommé coordinateur interministériel du service national universel dès le mois d'octobre 2018, fut placé à la tête d'**une équipe de seize personnes représentant douze équivalents temps pleins (ETP)**, baptisée « **mission de préfiguration** ». « *Son rôle consiste à coordonner l'action des différentes administrations concernées par le dispositif et à organiser la collaboration avec les associations et les collectivités territoriales* », détailla Gabriel Attal lors d'une audition au Sénat le 5 mars 2019⁽²⁾.

La phase « pilote » devait concerner 2 000 à 3 000 jeunes – objectif relativement imprécis, du reste – dans treize départements. Les séjours devaient se dérouler entre les **16 et 28 juin 2019**.

Le calendrier était serré :

– à partir du mois d'octobre 2018 : constitution de la mission de préfiguration, chargée de concevoir le format et le programme des séjours de cohésion, sur la base des orientations retenues à la fin du mois de juin de la même année ;

– le 16 janvier 2019 : annonce par Gabriel Attal du choix de treize départements pilotes et création, dans le courant du mois, des « comités de pilotage » territoriaux (voir *infra*) ;

– 4 mars-9 avril : inscription des volontaires sur une plateforme en ligne ;

– 4 juin : signature des conventions de partenariat avec plusieurs mouvements d'éducation populaire et d'autres organisations ;

– 16-28 juin : premiers séjours de cohésion.

Il importe de signaler que, concomitamment, se préparait **une réforme de l'organisation territoriale de l'État**, objet de la **circulaire du 12 juin 2019**. Celle-ci concernait pour partie le SNU dans la mesure où elle actait l'intégration aux services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale des services jeunesse et sport et inscrivait dans les missions de ce nouvel ensemble **le déploiement du SNU** : « *Inscrite dans le cadre d'une démarche éducative, la mise en œuvre du SNU sera*

(1) Rapport précité.

(2) <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190304/etr.html>

assurée par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, qui se voit transférer les missions aujourd'hui exercées au sein des DRJSCS et des DDCS en matière de sport, de jeunesse, éducation populaire et vie associative, avec pour objectif de les revoir et de les positionner notamment au service de la mise en œuvre du SNU. »⁽¹⁾ Cette nouvelle organisation fut effective au début de l'année 2021⁽²⁾.

b. Une gouvernance complexe et rigide laissant en pratique une place importante à l'improvisation

Du fait du calendrier extrêmement contraint, élaboré après le vote de la loi de finances pour 2019, l'impréparation fut d'abord d'ordre budgétaire : **aucun crédit n'avait été inscrit au titre du programme 163 pour financer les premiers séjours de cohésion**. Les 4,1 millions d'euros consacrés en 2019⁽³⁾ au dispositif provenaient de réaffectations de crédits initialement prévus pour d'autres politiques. À cette somme, **il convient d'ajouter les coûts d'administration**, portés principalement par le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, étant entendu que les autres ministères participant à un titre ou à un autre au dispositif engageaient eux aussi des dépenses. Ce ne fut que la loi de finances pour 2020 qui créa l'action 06 *Service national universel* au sein du programme 163.

Fruit de l'impréparation budgétaire ou geste de solidarité spontané de la part de l'entreprise, toujours est-il que **la SNCF avait offert le voyage aux jeunes volontaires** pour cette première session du SNU, comme le révéla en 2021 Sarah El Haïry, qui avait entre-temps remplacé Gabriel Attal⁽⁴⁾.

Selon le **cahier des charges** élaboré en janvier 2019 par la mission de préfiguration, la gouvernance du dispositif combinait **un pilotage national** – assuré par la petite équipe de la mission – **et un pilotage territorial**, auquel présidaient le préfet de département et le recteur d'académie. « *Le chef de projet SNU dirige un comité de pilotage où sont représentés la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), la délégation militaire départementale (DMD), la direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDCSPP), la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), la gendarmerie, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et la délégation départementale de l'agence régionale de santé (ARS).* »⁽⁵⁾ En

(1) Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

(2) Décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre ; décret n° 2020-1543 du 9 décembre 2020 relatif aux services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

(3) Selon les données communiquées à la Cour des comptes par le ministère. Voir le rapport précité de la Cour, publié en septembre 2024.

(4) Déclaration de Sarah El Haïry le 19 octobre 2021 devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale.

(5) Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), Évaluation de la phase de préfiguration du Service national universel. Enseignements de l'étude des séjours de cohésion de juin 2019, février 2020.

théorie, le comité de pilotage associe également, pour la mise en œuvre du projet, les collectivités, les partenaires institutionnels et associatifs. Il était également prévu que des représentants des jeunes soient intégrés au comité de pilotage par consultation à travers des instances délibératives au sein desquelles ils siégeaient.

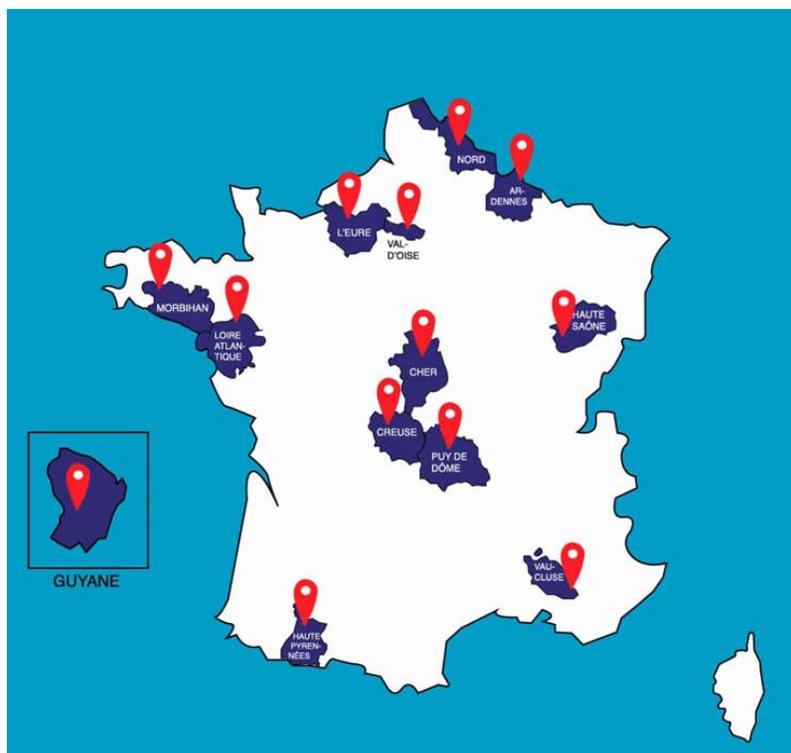
En pratique, et compte tenu de la précipitation dans laquelle les premiers séjours furent organisés, **cette gouvernance territoriale prit des formes extrêmement diverses**. « *Les comités de pilotage ont eu des formats et rôles très hétérogènes selon les sites* », relève ainsi l’Injep dans le rapport qu’il a consacré à la phase pilote de 2019 ⁽¹⁾. **La seule constante est l’implication forte et le rôle essentiel du préfet de département**. Dans certains territoires pressentis pour faire partie de la première vague de séjours de cohésion, la réflexion sur le lieu d’hébergement et le projet avait débuté avant même janvier 2019 ; d’autres départements avaient appris seulement la veille de l’annonce officielle qu’ils faisaient partie des treize retenus... Certains comités de pilotage s’étaient ouverts aux acteurs associatifs du territoire. Dans certains départements, l’équipe de direction était associée au comité de pilotage dans un souci de cohérence opérationnelle et de réactivité ; dans d’autres, « *le chef de projet était la principale courroie de transmission avec l’équipe de direction, qui n’était pas directement associée aux rencontres de l’instance* » ⁽²⁾.

Le schéma ci-dessous montre la répartition sur le territoire des **treize départements** retenus pour la phase de préfiguration, comptant au total **quatorze centres** (il y en avait deux dans le Nord). Les participants étaient accueillis dans une autre région que celle de leur lieu de résidence.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

LOCALISATION DES TREIZE CENTRES AYANT PARTICIPÉ À LA PHASE DE PRÉFIGURATION DU SNU EN JUIN 2019



Source : ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Dès cette première expérience, l'identification de **sites d'hébergement adaptés constitua une difficulté**, même si **le défaut d'anticipation était surtout en cause** : *« Il a été difficile dans certains territoires de trouver des sites ayant une capacité d'accueil suffisante dans le temps imparti. Deux territoires ont donc été dans l'obligation de proposer un accueil multisites imposant la démultiplication des équipes, ce qui a entraîné des difficultés d'ordre logistique. »*

En définitive, **ces premiers séjours de cohésion se déroulèrent majoritairement dans des lycées**, à raison de **huit sites sur quatorze**, ce qui provoqua des problèmes de cohabitation entre élèves et volontaires, car les établissements n'étaient pas encore vides. Les autres lieux de séjour étaient les suivants : trois centres de vacances, une résidence du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous), un hôtel et un foyer de jeunes travailleurs.

Les **activités** étaient divisées en deux blocs principaux :

– un bloc consistant dans des **bilans personnels** : bilan de santé, évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française, premier bilan de compétences incluant une composante numérique ;

– un bloc constitué de **modules collectifs de formation** articulés autour de sept thématiques et qui pouvaient être adaptés aux ressources et aux spécificités du site retenu : défense, sécurité et résilience nationales ; citoyenneté nationale et européenne ; prise d'autonomie, connaissance des services publics et accès aux droits ; développement durable ; activités sportives et activités de cohésion ; culture et patrimoine ; découverte de l'engagement.

Il était également possible de proposer des **modules complémentaires** s'appuyant sur les spécificités du territoire.

Enfin, des temps dédiés à des **pratiques de démocratie interne** devaient être régulièrement organisés.

c. Malgré la sélection des candidats, des participants fort peu représentatifs de la jeunesse

Selon les propos de Gabriel Attal, 4 000 jeunes s'étaient portés volontaires pour participer à la phase de préfiguration, « *preuve d'un engouement et d'une adhésion totale aux principes et valeurs du SNU* »⁽¹⁾. Pourtant, alors que l'expérimentation pouvait concerner jusqu'à 3 000 d'entre eux, **seuls 1 978 effectuèrent les premiers séjours de cohésion**, sans que cette différence ne soit ni expliquée ni justifiée. Compte tenu des difficultés pratiques qui seront détaillées par la suite, les rapporteurs attribuent cette perte d'effectifs à l'incapacité à mobiliser les ressources nécessaires, humaines ou matérielles, faute d'anticipation suffisante.

Comme le relatait un quotidien en mars 2019, « *pour cette phase de test, les recteurs et préfets de chacun des 13 départements pilotes sont chargés de sélectionner les candidatures, pour créer dans chaque territoire un panel représentatif de lycéens, apprentis, décrocheurs, jeunes en situation de handicap. La motivation des candidats ne sera pas évaluée. Seul comptera leur profil : statut, catégorie socioprofessionnelle et établissement d'origine, le cas échéant.* »⁽²⁾ En outre, « *pour pallier le biais social de l'accès à l'information, la plate-forme numérique d'inscription s'appuiera sur un démarchage local. Il sera réalisé dans les lycées, mais aussi dans les centres de formation en alternance, où sont scolarisés les apprentis ; les missions locales, pour toucher les décrocheurs scolaires, et enfin les maisons départementales des personnes handicapées, pour recruter des jeunes en situation de handicap.* »

(1) « Service national universel. Phase de cohésion du 16 au 28 juin 2019. Dossier de presse ».

(2) https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/04/snu-le-recrutement-des-volontaires-est-lance_5431037_3224.html

Il y a tout lieu de penser que cette sélection n’a pas été opérée avec la rigueur requise, car les résultats de l’évaluation menée par l’Injep furent sans appel : **les volontaires de cette phase pilote du SNU n’étaient guère représentatifs de la jeunesse française**. Ainsi, on observait parmi eux une surreprésentation des jeunes dont le père était artisan, commerçant ou chef d’entreprise : 19 %, contre 9 % au sein des personnes en emploi. **Près d’un tiers des volontaires – 31 % – déclarait que l’un de ses parents travaillait ou avait déjà travaillé dans l’armée**, alors que les personnes travaillant dans l’armée ne représentent que 1,3 % de la population en emploi. L’Injep pouvait donc à juste titre en conclure : « *Les jeunes qui se sont portés volontaires pour cette première promotion du SNU ont de ce point de vue un profil très spécifique* ». Leur famille était plutôt aisée financièrement et plus engagée que la moyenne des Français. **Seuls 18 % des volontaires étaient engagés dans la voie professionnelle** – certificat d’aptitude professionnelle (CAP) ou seconde professionnelle –, **contre 30 % environ de l’ensemble des jeunes en seconde ou en CAP**. La filière professionnelle était donc sous-représentée parmi les jeunes volontaires. Les rapporteurs ne peuvent que constater la pérennité de cette donnée statistique : si elle a été légèrement infléchie du fait de la mise en place des séjours « classes et lycées engagés » (CLE), l’objectif initial de mixité sociale des séjours de cohésion ⁽¹⁾ est loin d’être atteint (voir *infra*).

En outre, et même si l’Injep ne fournissait pas de données à propos de la part des jeunes porteurs de handicap parmi les volontaires de cette première cohorte, leur nombre apparaissait de toute évidence très restreint. Le rapport formulait en effet le constat suivant : « *Les séjours de 2019 n’ont pas amené à questionner les sites (ni les programmes d’ailleurs) quant à leur accessibilité, à l’exception de quelques cas de handicap ou de personnes blessées au cours du séjour.* » ⁽²⁾ Dans le dossier de presse accompagnant la présentation de la phase pilote, Gabriel Attal évoquait pour sa part « *50 jeunes en situation de handicap* » ⁽³⁾, soit 2,5 % des participants. Cet ordre de grandeur est corroboré par la sous-représentation des jeunes en situation de handicap observée durant les séjours de 2021 : 4 % ⁽⁴⁾, contre 15 % environ de l’ensemble des jeunes ⁽⁵⁾.

Face à ce constat d’ensemble, la manière dont Gabriel Attal présentait la cohorte des premiers volontaires laisse perplexe les rapporteurs. En effet, dans le dossier de presse précité, il écrivait : « *Ces jeunes sont représentatifs de la diversité de notre jeunesse (lycéens en seconde générale, seconde professionnelle, en lycée agricole, en CAP, décrocheurs, 50 jeunes en situation de handicap, mais aussi jeunes*

(1) Voir l’article R. 113-1 du code du service national.

(2) *Injep*, Évaluation de la phase de préfiguration du Service national universel, *rapport précité*.

(3) « *Service national universel. Phase de cohésion du 16 au 28 juin 2019. Dossier de presse* ».

(4) *Injep*, Déploiement du Service national universel sur l’ensemble du territoire français en 2021. Enseignements de l’évaluation des séjours de cohésion, janvier 2022.

(5) *Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (Drees)*, Le Handicap en chiffres. Édition 2024.

urbains et jeunes ruraux). À cet égard, je tiens d'ailleurs à souligner le travail de nos équipes qui ont fait de l'impératif de mixité sociale et territoriale une réalité. »

d. De nombreux problèmes de ressources humaines

L'impréparation des premiers séjours de cohésion s'est traduite également par **des difficultés de recrutement**, en particulier s'agissant des « tuteurs » – autrement dit des animateurs. L'Injep, tout en considérant que l'expérience était positive, établit ainsi une liste édifiante des dysfonctionnements rencontrés en amont des séjours de cohésion de juin 2019. Dans la plupart des territoires, les recrutements eurent lieu très tardivement, parfois au dernier moment – « jusqu'à la veille du début du séjour » ⁽¹⁾ dans certains départements. L'examen des candidatures et du dossier des encadrants a également manqué, dans certains départements, de la rigueur nécessaire : « Les procédures de recrutement ont été généralement rapides, en particulier pour les tuteurs : des entretiens fixés le lendemain de la réception des candidatures, certains mêmes par téléphone pour simplifier la démarche, et des réponses apportées dans la foulée. Parfois, le processus de recrutement des cadres et tuteurs a été réalisé quasiment uniquement sur CV », relatait ainsi l'Injep ⁽²⁾. « **Les candidats retenus l'ont été essentiellement "sur leur motivation", plus que sur leurs diplômes ou expériences passées.** »

Le rapport précité fait état de témoignages étayant ce jugement. Par exemple, une tutrice racontait son recrutement dans les termes suivants : « J'ai reçu un mail de proposition de poste. J'ai quand même envoyé mon CV pour m'assurer que mon profil correspondait à leurs attentes et on m'a immédiatement répondu "OK c'est bon vous êtes embauchée". » Un encadrant de proximité fut quant à elle engagée sans avoir envoyé de candidature : « J'ai reçu un mail de la DDCSPP ⁽³⁾ qui me proposait un poste de cadre de compagnie. Je n'ai jamais envoyé mon CV ni eu d'entretien avant d'être embauchée. »

Outre l'impréparation, l'Injep donnait pour origine de ces difficultés « la faible adhésion, voire l'opposition de certains partenaires de l'éducation populaire, relais important pour mobiliser de jeunes encadrants titulaires du BAFA ⁽⁴⁾, ou encore la pénurie de main-d'œuvre existante dans le secteur de l'animation sur certains départements ».

Quant au **temps de formation**, il était en principe d'une semaine, mais « pour les équipes de direction et les cadres de compagnie, il a été réduit à trois jours (voire n'a pas eu lieu dans certains territoires) », selon l'Injep. Qui plus est, durant cette phase de préparation des équipes, il s'avère que la « dimension opérationnelle [...] n'a[vait] pas été assez abordée ». Ce constat est confirmé par le

(1) Injep, Évaluation de la phase de préfiguration du Service national universel, rapport précité.

(2) Ibid.

(3) Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

(4) Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur.

témoignage d'un tuteur recueilli dans le cadre de l'évaluation : « *La transmission des valeurs sur le SNU lors de la journée de formation des tuteurs, c'était bien, mais j'aurais souhaité qu'on n'y reste pas si longtemps, qu'on soit plus concret, et qu'on s'arrête plus en détail sur le planning afin de travailler ensemble sur chaque activité : on fait quoi ? Comment ? Avec quel matériel ?* »⁽¹⁾

Sur un autre plan, il convient de noter **la part importante de militaires ou d'anciens militaires parmi les chefs de centre et, plus largement, les équipes de direction de cette première session du SNU** : dans ces « *équipes composées de quatre personnes (un directeur⁽²⁾ et trois adjoints), l'éducation populaire a [...] été souvent minoritaire : elles sont en effet composées majoritairement de profils militaires (24 sur 56), suivi des profils issus de l'éducation nationale (20 sur 56), les professionnels issus de l'éducation populaire y étant sous-représentés (6 sur 56)* », relevait ainsi l'Injep⁽³⁾.

e. Un pilotage incertain, source de tensions et de dysfonctionnements

L'évaluation des séjours de 2019 fit également apparaître **des difficultés de coordination entre l'échelon national, la gouvernance territoriale et les responsables des centres**. La communication entre ces différents niveaux semble avoir manqué de fluidité, en raison, là aussi, du manque de préparation.

Le rôle de **la mission de préfiguration** fut particulièrement pointé du doigt, celle-ci étant perçue comme **un facteur de désorganisation durant les séjours**, en particulier du fait des adaptations qu'elle demandait, par exemple l'ajout « *de cours d'autodéfense* », l'« *accueil d'une personnalité sur des temps de module* », etc.

En outre, « *dans certains territoires, le manque de stabilité des plannings et leur communication tardive ont pu provoquer des incompréhensions, des temps d'attente et des difficultés organisationnelles pour les encadrants* ». Les encadrants et les volontaires eurent ainsi à déplorer des « **ajustements permanents du planning réalisés au jour le jour et jusqu'à plusieurs fois par jour selon les circonstances et/ou en raison de glissement dans le programme d'activités** », ainsi que des consignes contradictoires qui déroutèrent de nombreux participants.

Les personnes chargées de l'évaluation pour le compte de l'Injep constatèrent « *de nombreux problèmes de transmission de l'information [...] à différents niveaux* ». « *Un problème central a résidé dans la question de la clarté et de la visibilité du planning : parfois pas transmis aux différents échelons, y compris les intervenants. Avec des informations peu claires et lacunaires, il a manqué manifestement une stratégie de diffusion et d'appropriation de ce plan (affichage...)*,

(1) Injep, Évaluation de la phase de préfiguration du Service national universel. Enseignements de l'étude des séjours de cohésion de juin 2019, février 2020.

(2) On retrouve parfois la mention de « *directeur de centre* » mais c'est celle de « *chef de centre* » qui est retenue par la réglementation (article R. 227-19 du CASF).

(3) Ibid.

qui aurait permis à chacun d'y voir plus clair. Par conséquent, **certains tuteurs n'avaient pas une vision claire du déroulement de la journée, et auraient apprécié avoir sous les yeux un emploi du temps détaillé, permettant d'expliquer à chacun, de manière homogène, le déroulement des opérations.** »

La charge de ces plannings pour les participants avait été mal évaluée, ce qui fut **une source de fatigue intense pour les jeunes**, suscitée « tantôt par des séquences trop longues, tantôt par des nuits trop courtes ». Au total, « 69 % d'entre eux déclarent que l'emploi du temps et l'organisation des journées devraient être améliorés » ; « 36 % des volontaires ont trouvé que les horaires et l'organisation des journées étaient difficiles à vivre, et 9 % qu'elles étaient très difficiles à vivre, soit un total de 45 % ».

f. Des dysfonctionnements de toutes sortes qui n'entamèrent pas l'enthousiasme des ministres

L'impréparation et l'improvisation permanente ne se limitèrent pas à l'organisation des plannings et aux recrutements, comme on pouvait s'y attendre. Elles touchèrent également les transports : « **La gestion des transports a eu des répercussions sur l'ensemble des équipes encadrantes (projet, direction, cadres et tuteurs) comme sur les jeunes. Elle s'est en effet révélée à la fois complexe et chronophage, suscitant "un casse-tête sans nom", avec des zones d'incertitude fortes à tous les étages du processus (arrivées différenciées, impression des billets, calage avec le centre du département d'origine des jeunes...).** »

Il en allait de même de la prise en charge sanitaire des jeunes : « **les prestations des infirmiers prévues (quand elles ont été anticipées) une fois par semaine ont été jugées insuffisantes par les directions et les cadres, compte tenu des innombrables incidents – sans gravité majeure – survenus les premiers jours.** »

D'une manière générale, l'Injep releva « **le sous-dimensionnement de la fonction logistique, notamment pour ce qui est de la gestion des transports, de la sécurité ou encore de la restauration** ».

Cette première expérience, pourtant censée constituer la « vitrine » du SNU, donnait donc à bien des égards **un sentiment d'impréparation, posant les bases d'un mode opératoire appelé à perdurer**. Le gouvernement de l'époque, Gabriel Attal et Geneviève Darrieussecq en tête, n'en cria pas moins victoire. **Pour le premier, en particulier, la phase pilote présenta toutes les caractéristiques d'une opération de communication.**

Avant même le début des séjours de cohésion, il avait ainsi prédit leur réussite : « *Après plusieurs mois de travail nous sommes prêts pour que cette quinzaine inédite soit un succès ! [...] Je n'ai pas la moindre inquiétude concernant*

la mise en place du Service National Universel. »⁽¹⁾ Il annonçait même d'emblée une montée en puissance considérable du SNU pour l'année 2020. Emporté par son enthousiasme, il allait jusqu'à annoncer « *sa généralisation en 2020* », tout en précisant immédiatement après : « *Le SNU concernera alors l'ensemble des départements et sera ouvert à 40 000 appelés.* » Bien entendu, il n'en fut rien.

Le 26 juin, avant même donc la fin de l'expérience, la secrétaire d'État Geneviève Darrieussecq déclarait sur France Bleu : « *C'est un bilan très positif. [...] Certains vont qualifier d'organisation militaire. Mais c'est une structure où il y a un cadre et des règles à respecter. C'est une organisation de la société qui nous permettrait de vivre bien mieux si tout le monde acceptait toutes ces règles.* »⁽²⁾

Le gouvernement de l'époque s'attacha à communiquer autour de la dimension militaire du dispositif, comme l'illustrèrent de manière assez caricaturale les images de Gabriel Attal, arborant un tee-shirt noir façon commando, lors d'une visite d'un séjour de cohésion en Guyane en 2019⁽³⁾.

3. Un projet fortement ralenti par la crise sanitaire

a. Une montée en puissance brisée par la vague du covid-19

L'accueil des 40 000 jeunes annoncé pour l'année 2020 constituait un objectif très ambitieux, car il supposait de **passer en quelques mois de 13 à 101 départements et de multiplier par vingt le nombre de participants**. Aussi la « prophétie » de Gabriel Attal était-elle appelée à rester lettre morte. Du reste, le **projet de loi de finances pour 2020**, dévoilé quelques mois après la phase de préfiguration, **fixait un objectif deux fois moindre** qu'annoncé : **20 000 participants**⁽⁴⁾. À cette fin, **30 millions d'euros avaient été inscrits au programme 163**. Cela n'empêcha pas Gabriel Attal, contre la lettre du projet annuel de performances, d'annoncer le 20 octobre 30 000 participants en 2020⁽⁵⁾.

Quoi qu'il en soit, **les projets du gouvernement de l'époque furent percutés de plein fouet par le déclenchement de la pandémie de covid-19**. Pour mémoire, les premiers cas furent diagnostiqués en France le 24 janvier 2020, le premier décès intervenant le 14 février. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) déclara la situation de pandémie le 11 mars. Le lendemain fut annoncée la fermeture des établissements scolaires français, et deux jours plus tard celle de tous les lieux publics non indispensables.

(1) « *Service national universel. Phase de cohésion du 16 au 28 juin 2019. Dossier de presse* ».

(2) <https://www.francebleu.fr/infos/education/snu-la-secretaire-d-etat-genevieve-darrieussecq-tire-un-bilan-tres-positif-de-l-experimentation-1561569798>

(3) https://youtu.be/rU_J08LGdmQ?feature=shared

(4) *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020, mission Sport, jeunesse et vie associative.*

(5) <https://www.leparisien.fr/societe/service-national-universel-les-jeunes-auront-une-experience-concrete-assure-attal-20-10-2019-8176731.php>

Le premier confinement de la population française fut prononcé le 17 mars 2020. Un premier déconfinement intervint entre le 11 mai et le 22 juin, échelonné en trois phases. Un nouveau confinement eut lieu à compter du 30 octobre. Les conséquences furent directes pour le SNU : en métropole, l'intégralité des séjours, qui avaient été prévus au mois de juin, furent annulés. Seule **une petite cohorte de 88 volontaires fut accueillie** au sein de l'internat du lycée Dick-Ukeiwe en **Nouvelle-Calédonie** ⁽¹⁾. Compte tenu des engagements déjà pris par l'État, 3,6 millions d'euros furent malgré tout consommés durant cette année sur les 30 millions inscrits en loi de finances.

b. Une lente reprise en 2021 et 2022

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2024, *« 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) »*.

De fait, les difficultés liées à la pandémie se poursuivirent durant l'année 2021. Le 20 mars, un troisième confinement fut établi dans seize départements, puis étendu à toute la France le 3 avril. En dépit des obstacles inhérents à la situation – rappelons que le pass sanitaire était entré en vigueur le 9 juin 2021 –, les séjours programmés du 21 juin au 2 juillet accueillirent **14 653 volontaires** dans 130 centres situés dans tous les départements, encadrés par plus de 2 700 personnels ⁽²⁾. L'objectif fixé en loi de finances pour 2021 était d'accueillir **25 000 participants, soit un chiffre modéré si on le compare à l'« illusion lyrique » qui prévalait en 2019...** Sur le plan budgétaire, 62,2 millions d'euros avaient été inscrits au programme 163, soit un doublement par rapport à l'année précédente, mais seuls 40 millions furent consommés.

Pour l'année 2022, un doublement de l'objectif fixé lors de la précédente loi de finances était prévu, soit **50 000 volontaires**. Pour atteindre ce nouveau palier, **110 millions d'euros de crédits** étaient consacrés au SNU en loi de finances. Compte tenu de la faiblesse des réalisations de l'année 2021, la marche semblait haute. De fait, encore une fois, l'objectif ne fut pas atteint : **seuls 32 212 jeunes tentèrent l'expérience en 2022** dans le cadre de trois sessions organisées du 13 au 25 février ⁽³⁾, du 12 au 24 juin et du 3 au 15 juillet 2022. Il en coûta **75 millions d'euros** cette année-là.

(1) Et non 73 volontaires comme l'indique le rapport de septembre 2024 de la Cour des comptes sur la base des éléments qui lui avaient été communiqués par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse : <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/index.php/Actualites/Archives/2020/Des-lyceens-experimentent-le-premier-sejour-de-cohesion-dans-le-cadre-du-SNU>

(2) Source : délégation générale au service national universel.

(3) En raison du calendrier scolaire, le séjour de février ne concerna pas La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Au-delà des difficultés conjoncturelles liées à la pandémie de covid-19, l'analyse de la phase de préfiguration en 2019 puis des séjours des années suivantes (2021-2024) fait apparaître **des difficultés récurrentes obérant la capacité à faire monter en puissance le dispositif**. Ces difficultés sont directement liées à **des défauts de pilotage d'ordres politique et administratif**, les deux étant étroitement liés dans la mesure où les seconds découlent très largement des premiers.

C. DES HÉSITATIONS QUANT AU FORMAT ET AUX OBJECTIFS QUI TRADUISENT UN PROJET MAL CONÇU ET AU PILOTAGE DÉFAILLANT

1. Un dispositif ayant connu de nombreuses évolutions tant dans son format que dans ses modalités et ses objectifs, et dont le déploiement sur le territoire a souffert d'un manque d'homogénéité

a. Un format et des modalités d'accomplissement en constante évolution

Entre le dispositif annoncé en 2017 par le candidat Emmanuel Macron et le SNU tel qu'il était organisé en 2025, les différences sont nombreuses, ce qui a conduit le député Jean-Claude Raux à écrire en octobre 2023 : « **Le dispositif, sous sa forme actuelle, ne ressemble que de très loin au projet initial. En dehors du nom, pour ainsi dire, rien n'en est resté.** »⁽¹⁾ Au moment de l'écriture de ces lignes, il n'avait pas encore pu évaluer le déploiement de la dernière évolution en date, à savoir celle des « classes et lycées engagés » (CLE), qui n'a commencé qu'au premier trimestre de l'année 2024.

Le format du dispositif lui-même a beaucoup varié : envisagé en une seule étape en 2017, il en a comporté ensuite jusqu'à quatre en fonction des époques et des prises de parole des différents ministres. Le président de la République avait en effet promis **un séjour unique d'un mois**. Au moment où les rapporteurs écrivent ces lignes, le SNU a pris la forme d'**un dispositif en deux étapes**. Entre-temps, il en a compté trois jusqu'en 2023 : le séjour de cohésion, la mission d'intérêt général (MIG) et la phase d'engagement de trois à six mois, souvent rapprochée du service civique. Dans le courant de l'année 2023, sans explication, la communication gouvernementale a commencé à faire l'impasse sur la troisième étape, laquelle constituait pourtant l'aboutissement du processus, à savoir l'engagement des jeunes sur le moyen ou le long termes... En juillet 2020, dans le cadre de la présentation en Conseil des ministres du décret du 29 juillet 2020⁽²⁾, Jean-Michel Blanquer présenta pour sa part un dispositif en quatre phases, l'ajout étant situé en amont du séjour de cohésion, qui était donc censé devenir la deuxième phase. Cette phase préparatoire était décrite de la manière suivante : « *une phase d'information préalable et un temps de préparation, visant à informer les familles et à préparer l'appel des mineurs. Cette phase, principalement mise en œuvre au sein des collèges et lycées, va*

(1) Jean-Claude Raux, avis précité.

(2) Décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel.

s'inscrire dans le cadre du parcours citoyen de l'élève et, en particulier, de l'enseignement moral et civique dispensé dès l'école élémentaire et pleinement convergent avec la finalité du SNU, comme l'a signalé le Conseil supérieur des programmes dans son récent avis publié en juillet 2020. »⁽¹⁾ **Le passage à deux phases a certainement visé à simplifier le dispositif pour faciliter sa compréhension pour le public visé.**

Alors que l'idée de départ était de construire **un projet s'appliquant de manière homogène à l'ensemble d'une classe d'âge sur l'ensemble du territoire, les évolutions successives de format et de contenu ont amené à une diversité des séjours.** Ainsi, le séjour de cohésion peut désormais être réalisé selon **deux modalités distinctes** : hors temps scolaire (HTS), de manière individuelle, ou sur le temps scolaire, pour un groupe classe ou une classe « reconstituée » dans le cadre de CLE. L'introduction en 2024 du système de « colorations », c'est-à-dire d'une thématique spécifique (voir *infra*) qui occupe trois jours sur les douze du séjour va dans le même sens : cela conduit à une variété des séjours de cohésion, contraire à l'homogénéité promue initialement.

Qui plus est, il ressort des auditions qu'**une grande hétérogénéité persiste dans les conditions d'organisation et d'accueil des séjours de cohésion**, en fonction notamment de la personnalité et du parcours du chef de centre ainsi que du chef de projet départemental. La plupart des organisations entendues, qu'il s'agisse de mouvements d'éducation populaire ou d'organisations représentatives des personnels enseignants et des lycéens, ont confirmé cet état de fait. Ce phénomène, qui pouvait à la rigueur être expliqué par les aléas du déploiement pour les premières cohortes, n'est plus acceptable au bout de six ans : il est **le signe d'un problème de fond.**

Par ailleurs, alors que **le SNU était censé devenir obligatoire**, la participation aux séjours de cohésion se fait toujours sur la base du volontariat – à ceci près qu'une fois qu'un jeune a effectué le séjour de cohésion, il prend l'engagement d'accomplir également la MIG, laquelle est effectivement inscrite comme une obligation dans le code du service national⁽²⁾.

L'idée d'un encadrement strictement militaire par les gendarmes et les forces armées a elle aussi vécu : en dehors de la journée « défense et mémoire », assurée par d'anciens militaires ou des réservistes, la plupart des encadrants sont des civils. Toutefois, selon les dires du représentant de l'un des mouvements d'éducation populaire entendus par les rapporteurs, dans certains départements, les chefs de projet SNU persistent à considérer que les cadres de compagnie doivent être des militaires ou d'anciens militaires...

(1) <https://www.vie-publique.fr/discours/275550-conseil-des-ministres-29072020-service-national-universel>

(2) Article R. 113-1 du code du service national.

Au lieu de proposer aux jeunes une familiarisation avec la vie militaire, **les séjours de cohésion mettent plutôt l'accent sur les enjeux liés à la citoyenneté**, tout en proposant des modules et activités très variés, autour de sept thématiques allant des activités sportives à la culture et au patrimoine (voir *infra*).

Enfin, **la tranche d'âge visée n'est plus la même** : le SNU s'adresse aux jeunes de 15 à 17 ans, alors que c'étaient les jeunes majeurs – 18-21 ans – qui étaient initialement concernés.

b. Une incertitude persistante quant aux objectifs du SNU

Dans son rapport de septembre 2024, la Cour des comptes a souligné à juste titre ce qui constitue l'une des fragilités récurrentes du SNU, à savoir la difficulté de ses organisateurs et de ses promoteurs à formuler de manière claire et simple les objectifs poursuivis : selon la Cour, ces objectifs sont « nombreux » et « incertains et dès lors mal compris par le grand public, en particulier par les jeunes qui en constituent pourtant la cible ». En effet, sans surprise, les évolutions de format évoquées précédemment se sont accompagnées d'une définition mouvante des objectifs poursuivis.

L'objectif de départ, tel que l'avait énoncé Emmanuel Macron en 2017, paraissait clair : « renforcer le lien armées-nation, en permettant à l'ensemble de notre jeunesse de faire l'expérience de la vie militaire et d'être des acteurs à part entière de l'esprit de défense. » Trois effets induits en étaient attendus : renforcer la cohésion de la nation, « accroître la résilience de notre société » et « disposer, en cas de crise, d'un réservoir mobilisable, complémentaire de la Garde nationale »⁽¹⁾.

Au fil du développement du projet, non seulement cet objectif s'est complexifié, mais il a été modifié en profondeur, à tel point que, lors de son audition du 24 octobre 2023 devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation, la secrétaire d'État Prisca Thevenot a pu affirmer sans sourciller : « il ne s'agit pas de renforcer le lien entre l'armée et la nation, mais celui entre les jeunes et la nation », puis : « il ne s'agit pas de parler de sujets militaires »⁽²⁾.

Dès les premiers mois du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, on l'a vu, sous la pression notamment des autorités militaires, très opposées au projet, la finalité avait déjà évolué vers la notion d'engagement – mais l'engagement citoyen et non plus l'engagement sous les drapeaux. C'est ainsi que le président de la République avait pu déclarer en janvier 2018 : « *Le SNU sera ce moment où la République dira à notre jeunesse que la voie de l'engagement pour les autres est la plus sûre manière de se réaliser soi-même. C'est ainsi que nous replacerons l'intérêt*

(1) <https://en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers>

(2) Jean-Claude Raux, avis précité.

général au cœur de notre République : par l'initiation, par l'encouragement, par l'exemple et surtout par l'action réelle, à laquelle chaque jeune de France sera ainsi confronté »⁽¹⁾.

D'où l'inscription progressive du projet dans la continuité de la construction du parcours citoyen, son rattachement à l'éducation morale et civique – donc au cadre scolaire – et la promotion de l'engagement, en particulier associatif. C'est ce qui explique le choix de la devise « Jeunesse engagée », qui est devenue celle du SNU.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la phase de préfiguration, en 2019, cette évolution des objectifs franchit un nouveau stade. Selon le dossier de presse, la concrétisation du projet était également l'occasion d'un « *rappel des quatre objectifs du service national universel* », mais offrait surtout la possibilité d'en découvrir de nouveaux, car les deux derniers n'avaient pour ainsi dire jamais été évoqués jusque-là, en tout cas publiquement, que ce soit par l'exécutif ou par le groupe de travail du général Ménaouine : « *Accroître la cohésion et la résilience de la nation, en développant une culture de l'engagement* » ; « *Garantir un brassage social et territorial de l'ensemble d'une classe d'âge* » ; « **Renforcer l'orientation en amont et l'accompagnement des jeunes dans la construction de leurs parcours personnel et professionnel** » ; « **Valoriser les territoires, leur dynamique et leur patrimoine culturel** »⁽²⁾. Selon une logique assez habituelle en France, la construction interministérielle du dispositif avait achevé de transformer le SNU en une politique fourre-tout, ce que confirme le contenu des activités et modules proposés (voir *infra*).

Probablement consciente de la dérive qui s'était opérée, la délégation générale au service national universel (DGSNU) s'est efforcée, dans ses réponses écrites aux rapporteurs, de recentrer les objectifs du dispositif. Interrogée sur ce point, elle les a résumés dans une formule concise et élégante : « *L'objectif fondateur du service national universel est d'essaimer efficacement et largement les valeurs de la République, l'esprit de défense et de résilience auprès de la jeunesse pour bâtir une Nation engagée et solidaire.* »⁽³⁾

Il n'en demeure pas moins que la communication développée par la DGSNU elle-même autour du dispositif apparaît au contraire de nature à semer le doute quant aux objectifs du SNU. Ainsi, le slogan que l'on trouve sur le site internet présentant le dispositif est pour le moins étrange : « *pour moi, pour les autres, pour la France* »⁽⁴⁾. **Il suggère que le point de départ de l'intérêt pour le SNU pourrait être l'individualisme**, cédant ainsi dangereusement à l'air du temps.

(1) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/30/voeux-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron>

(2) « *Service national universel. Phase de cohésion du 16 au 28 juin 2019. Dossier de presse* ».

(3) *Réponses au questionnaire des rapporteurs*.

(4) <https://www.snu.gouv.fr/>

Alors qu'il est censé susciter l'engagement, la présentation du dispositif laisse penser qu'il s'adresse à des **jeunes déjà engagés** : « *Parce que vous êtes une jeunesse profondément engagée, le SNU vous offre l'opportunité de renforcer votre sens de l'action.* »⁽¹⁾

La présentation du dispositif sur le même site internet, quant à elle, ne décrit pas exactement le contenu du séjour, en tout cas tel qu'il est présenté officiellement : « *Le Service national universel est un service civil qui s'adresse à tous les jeunes de 15 à 17 ans souhaitant vivre une belle expérience collective, se rendre utile aux autres, créer des liens forts et se découvrir un talent pour l'engagement.* » Or ce n'est pas là un accident, car le SNU est décrit à plusieurs reprises sous l'angle de l'« expérience » ou de l'« aventure », probablement pour attirer davantage les jeunes : « *c'est une formidable aventure humaine, où vous y ferez [sic] l'expérience de la cohésion et de la fraternité, par le sport, par les cérémonies, et par ce temps de vie en commun.* »

Il est beaucoup question de dépaysement, de sport et d'activités en plein air, très peu de la résilience de la nation...

LA PRÉSENTATION DES SÉJOURS DE COHÉSION SUR LE SITE DU SNU

Le séjour de cohésion



12 jours dans un autre département que le vôtre

Une expérience de découverte

Vous pouvez réaliser votre séjour de cohésion à titre individuel lors des vacances scolaires ou, sur temps scolaire dans le cadre du programme [classes et lycées engagés](#) ¹².

Dans tous les cas, le séjour de cohésion se déroule dans un autre département que le vôtre. L'occasion de découvrir un territoire différent et de rencontrer de nouvelles personnes, issues de divers horizons!

- ✓ Activités physiques
- ✓ Ateliers et discussions
- ✓ Visites de sites
- ✓ Rencontres avec des professionnels
- ✓ Vie collective
- ✓ Développement de nouvelles compétences

Source : site internet du SNU : <https://www.snu.gouv.fr/>

(1) Site internet du SNU : <https://www.snu.gouv.fr/> (consulté le 10 juin 2025).

c. Des hésitations croissantes autour du caractère obligatoire du dispositif

Alors qu'il paraissait certain, au départ, que le SNU était appelé à revêtir un caractère obligatoire, **le doute s'est instillé progressivement**, en dépit des affirmations répétées des ministres et secrétaires d'État successifs.

Il est vrai que, très tôt, une certaine incrédulité a prévalu chez de nombreux observateurs en raison de la lourdeur du projet et de son coût s'il devait s'appliquer de manière obligatoire pour l'ensemble d'une classe d'âge (voir *infra*).

Parmi les membres du gouvernement, la ministre des armées Florence Parly fut la première à remettre en cause ouvertement le dogme du SNU obligatoire, lorsqu'elle déclara en février 2018, comme indiqué précédemment : « *Ce sera un service qui probablement n'aura pas un caractère obligatoire, au sens où les gendarmes viendraient rechercher les réfractaires, mais ce sera un service qu'on cherchera à rendre attractif pour les jeunes afin qu'ils soient incités à le réaliser, à la fois pour eux-mêmes, pour ce qu'ils y apprendront et aussi pour ce qu'ils pourront donner aux autres.* » ⁽¹⁾

Toutefois, jusqu'en 2023, on l'a vu, contre vents et marées, les ministres et secrétaires d'État successifs réaffirmèrent avec constance que le SNU généralisé aurait un caractère obligatoire. Le 9 février 2022, par exemple, entendue au Sénat dans le cadre de la mission d'information sur le thème « Comment redynamiser la culture citoyenne ? », Sarah El Haïry réaffirmait : « *Ce projet ne sera totalement universel que s'il est obligatoire.* » ⁽²⁾

Au fur et à mesure que s'accumulaient les difficultés sur le chemin de la généralisation (voir *infra*) et que la situation budgétaire apparaissait de plus en plus clairement dégradée, les déclarations tendant à relativiser ce futur caractère obligatoire se sont accumulées, surtout à compter de l'été 2023. Sarah El Haïry déclara ainsi, dans *Le Figaro*, le 15 juin 2023 : « *Le projet du président de la République a toujours été le même : aller chercher une universalité, faire en sorte qu'un maximum de jeunes puissent participer au SNU. Quelle forme doit prendre la généralisation de ce dispositif ? Le débat est ouvert. La question de l'obligation n'est pas un tabou. Mais notre objectif est de créer de l'engouement, pas de la coercition.* » Dans le même entretien, annonçant le développement du SNU sur le temps scolaire – c'était le futur dispositif des « classes et lycées engagés » –, elle précisait : « *Il n'y aura pas d'obligation, un peu comme un voyage scolaire.* » ⁽³⁾

Sa successeuse, Prisca Thevenot, déclara quant à elle, le 4 août 2023 sur France Info : « *Il n'y aurait rien de pire que de forcer un jeune à aller faire le service*

(1) <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/florence-parly-le-service-national-universel-doit-etre-attractif-pour-les-jeunes-7005186>

(2) https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220207/mi_cult_citoyenne.html

(3) *Le Figaro*, 15 juin 2023.

national universel. Ce serait même contre-productif. »⁽¹⁾ L'affaire semblait donc entendue. Toutefois, le 19 septembre 2023, dans le cadre d'un entretien accordé au média en ligne *Brut*, elle revint sur ses propos, usant à cette occasion d'une formule maladroite : « *une obligation qui sera une généralisation.* » Aussitôt contredite par Olivier Véran, à l'époque porte-parole du gouvernement, elle s'abstint par la suite d'aborder de nouveau cette question inflammable. Le député Jean-Claude Raux relevait toutefois dans son avis budgétaire d'octobre 2023 précité que la déléguée générale avait elle aussi réfuté l'idée d'un SNU obligatoire. Gabriel Attal, lors de sa déclaration de politique générale, en janvier 2024, s'était contenté d'annoncer la généralisation du SNU à la rentrée 2026. À défaut d'avoir été clairement tranchée par les responsables politiques, la question de l'obligation l'a été par les circonstances : depuis la dissolution de l'Assemblée nationale de juin 2024, le SNU n'est plus une priorité politique.

2. Un cadre juridique confus : la captation de la dénomination de « service national universel » par le nouveau dispositif

Sur le plan juridique, le **service national universel n'a pas été créé en 2019 : il est en réalité issu de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997** portant réforme du service national, laquelle a suspendu la conscription – l'appel sous les drapeaux –, actant ainsi la fin du service militaire obligatoire pour tous les jeunes hommes français majeurs⁽²⁾.

Outre la proximité sémantique voulue entre le SNU et l'ancien « service national », pour l'essentiel fondé sur le service militaire, il importe de noter la **confusion qui imprègne la notion même de « service national universel »**. En effet, celle-ci s'applique aujourd'hui tant au cadre juridique général des devoirs qui incombent aux citoyens dans le cadre de « *la défense de la Nation* » qu'à certains dispositifs, limitativement énumérés par le code du service national, qui reposent sur le volontariat, tel le service civique⁽³⁾ ou le SNU, depuis que l'ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021⁽⁴⁾ est venue compléter sur ce point l'article L. 111-2 du code du service national.

(1) https://www.huffingtonpost.fr/politique/article/pour-prisca-thevenot-rien-de-pire-qu-un-service-national-universel-force-pour-la-jeunesse_221436.html

(2) Article L. 112-2 du code du service national : « L'appel sous les drapeaux est suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement. »

(3) Le service civique a été créé en 2010 par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.

(4) Ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du service national universel, article 1^{er}.

Dispositions générales relatives au service national : les articles L. 111-1 et L. 111-2 du code du service national

« Article 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**.

« Article L. 111-2. **Le service national universel comprend des obligations : le recensement, la journée défense et citoyenneté et l'appel sous les drapeaux.**

« Il comporte aussi un service civique et **d'autres formes de volontariat qui peuvent comporter des séjours de cohésion.**

« La journée défense et citoyenneté a pour objet de conforter l'esprit de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse.

« L'appel sous les drapeaux permet d'atteindre, avec les militaires professionnels, les volontaires et les réservistes, les effectifs déterminés par le législateur pour assurer la défense de la Nation. »

Source : code du service national

En effet, l'ordonnance précitée a inscrit le « nouveau » SNU dans le cadre juridique issu de la loi de 1997, mais sans permettre de le distinguer réellement sur le plan sémantique : dans le code du service national, les séjours de cohésion apparaissent comme l'une des « *autres formes de volontariat* ».

Stricto sensu, sur le plan juridique, chaque citoyen accomplit le service national universel à travers le recensement et la participation à la journée défense et citoyenneté (JDC), alors qu'en pratique le SNU introduit en 2019 ne concerne que la population des jeunes de 15 à 17 ans. **La captation par le nouveau dispositif de la dénomination de « service national universel » introduit une confusion dommageable.**

Auditionnée en février 2022 par le Sénat, la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse, Emmanuelle Pérès, admettait le « *besoin d'un cadre plus clair. Des ajustements législatifs et réglementaires seront nécessaires* »⁽¹⁾. Force est de constater que ces éclaircissements ne sont jamais venus.

À cela s'ajoute une autre difficulté liée à **la solidité juridique de l'ajout introduit par ordonnance en 2021**. En effet, **cette ordonnance**, prise sur le fondement de l'article 112 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, **n'a jamais été ratifiée**. Or, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 38 de la Constitution, les ordonnances « *entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne*

(1) https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220207/mi_cult_citoyenne.html

peuvent être ratifiées que de manière expresse ». Toutefois, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a estimé, le 28 mai 2020, qu'à l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation, les dispositions d'une ordonnance pouvaient être modifiées uniquement par la loi dans les matières relevant du domaine législatif. Dès lors, à compter de cette date, elles doivent être regardées comme ayant une force législative et non réglementaire. Or, le gouvernement de l'époque avait déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi portant ratification de l'ordonnance en question⁽²⁾. Même si le projet de loi n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour, il est donc permis de considérer, sur la forme, que le gouvernement a satisfait à ses obligations. En ce qui concerne la méthode employée, **les rapporteurs considèrent qu'elle constitue, là encore, un signe de mépris envers le Parlement, car celui-ci n'a pas été appelé à se prononcer sur le texte.**

3. Un pilotage politique et administratif incertain

a. Les évolutions du rattachement ministériel du SNU et le stigmatisme permanent de la double tutelle éducation-jeunesse/armées

- i. Un pilotage politique difficilement lisible, au gré des incessantes évolutions du rattachement ministériel du service national universel

Au début du projet, comme l'ont relaté précédemment les rapporteurs, celui-ci était piloté à la fois par Matignon – dont ce n'était manifestement pas la priorité – et par l'Élysée. Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de Florence Parly, ministre des armées, était « *pleinement associée* » à l'avancement du projet, sans avoir eu réellement de prise sur lui, semble-t-il, et sans que le SNU entre officiellement dans ses attributions⁽³⁾, non plus que dans celles d'un autre ministre, d'ailleurs. Au moment où l'enjeu fut d'entrer dans une phase opérationnelle, la question du rattachement ministériel de cette politique se posa⁽⁴⁾.

Le SNU fut mentionné pour la première fois dans les attributions du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, Jean-Michel Blanquer, dans le décret du 24 octobre 2018⁽⁵⁾. Le ministre, y était-il écrit, « *prépare, en lien avec les autres ministres intéressés, la mise en œuvre du service national universel* ». Dans la même période, un secrétariat d'État, confié à Gabriel Attal, avait été créé auprès du ministre

(1) Conseil constitutionnel, 28 mai 2020, décision n° 2020-843 QPC.

(2) *Projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du service national universel, Sénat, n° 159 (2021-2022).*

(3) *Décret n° 2017-1150 du 10 juillet 2017 relatif aux attributions de la secrétaire d'État auprès de la ministre des armées.*

(4) *Voir annexe n°2.*

(5) *Décret n° 2018-908 du 24 octobre 2018 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, qui modifie le décret d'attribution du ministre de mai 2017, dans le premier gouvernement d'Édouard Philippe.*

de l'éducation nationale et de la jeunesse, mais sans que ses missions soient précisées ⁽¹⁾.

À la suite du changement de premier ministre intervenu à l'été 2020 ⁽²⁾, la préparation de la mise en œuvre du SNU ressortit expressément à la fois de la compétence du ministre de tutelle – Jean-Michel Blanquer – ⁽³⁾ et du secrétariat d'État placé auprès de lui, chargé de la jeunesse et de l'engagement, confié à Sarah El Haïry ⁽⁴⁾.

Une nouvelle étape dans le pilotage du SNU fut franchie après l'élection présidentielle de mai 2022, lorsque, durant l'été ⁽⁵⁾, **le secrétariat d'État, dont l'intitulé mentionnait désormais expressément le service national universel, fut placé sous la double tutelle du ministre des armées et du ministre chargé de la jeunesse** ⁽⁶⁾, venant ainsi officialiser l'implication du ministère des armées dans le dispositif, du reste constante depuis le début. Aux termes du décret précisant ses attributions, **le ministre des armées disposait en tant que de besoin, au titre du SNU, de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative** (Djepva), rattachée au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Les deux ministres ⁽⁷⁾ étaient conjointement chargés, en lien avec les autres ministres intéressés, de la préparation de « *la mise en œuvre du service national universel* ». La **secrétaire d'État** – Sarah El Haïry – connaissait quant à elle « *de toutes les affaires en matière de jeunesse et de service national universel que lui confi[ai]ent* » les deux ministres. Elle aussi était chargée de préparer « *en lien avec les autres ministres intéressés, la mise en œuvre du service national universel* ». Comme l'a souligné avec raison Sarah El Haïry durant son audition, c'était la première fois qu'un dispositif était inscrit dans l'intitulé d'une fonction ministérielle.

Cette nouvelle évolution participait d'**une volonté nettement affirmée, une fois la réélection d'Emmanuel Macron acquise, de faire monter en puissance le**

(1) Décret n° 2018-909 du 24 octobre 2018 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

(2) Jean Castex remplaça Édouard Philippe.

(3) Décret n° 2020-870 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

(4) Décret n° 2020-1043 du 14 août 2020 relatif aux attributions de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement. Le terme « engagement », apparaissant en tant que libellé ministériel, pour la première fois, dans l'appellation du secrétariat d'État, fait implicitement référence au SNU.

(5) Après un court intermède (de juin 2022 à juillet 2022), au lendemain de l'élection présidentielle, au cours duquel le SNU fut de nouveau exclusivement confié au nouveau ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, Pap Ndiaye (cf. le décret n° 2022-833 du 1^{er} juin 2022 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse).

(6) Décret n° 2022-1073 du 29 juillet 2022 relatif aux attributions de la secrétaire d'État auprès du ministre des armées et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de la jeunesse et du service national universel.

(7) Pap Ndiaye pour l'éducation nationale et la jeunesse (décret n° 2022-1023 du 20 juillet 2022 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse) et Sébastien Lecornu pour les armées (décret n° 2022-1022 du 20 juillet 2022 relatif aux attributions du ministre des armées).

SNU, comme en témoigne l'inscription du dispositif au nombre des politiques prioritaires du gouvernement en septembre 2022 ⁽¹⁾.

Alors que les changements de ministre ⁽²⁾ et de secrétaire d'État ⁽³⁾ chargés de la jeunesse intervenus en juillet 2023 n'avaient remis en cause ni la priorité politique accordée au SNU ⁽⁴⁾ ni son pilotage tricéphale, la nomination de Gabriel Attal à Matignon en janvier 2024 ⁽⁵⁾ eut pour conséquence une modification des périmètres des compétences.

D'une part, la nouvelle ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques ⁽⁶⁾ et le ministre des armées ⁽⁷⁾ furent chargés de **préparer et mettre en œuvre**, conjointement et en lien avec les autres ministres intéressés, « *la politique du Gouvernement* » en matière de service national universel. **Les deux ministres exerçaient à ce titre une autorité conjointe sur la délégation générale au service national universel ⁽⁸⁾**. D'autre part, le **secrétariat d'État chargé de la jeunesse, devenu un ministère délégué, ne comptait plus expressément le SNU dans ses attributions ⁽⁹⁾**.

Après la dissolution du 9 juin 2024, le secteur de la jeunesse quitta le giron de l'éducation nationale, qu'il avait rejoint en 2017. **Depuis cette date, le SNU n'est plus piloté directement par un secrétariat d'État dédié à la jeunesse**. Ni le gouvernement dirigé par Michel Barnier ni celui dirigé par François Bayrou ne comptent un secrétariat d'État chargé de la jeunesse et plus particulièrement du SNU. Par ailleurs, les attributions des récents ministres chargés de la jeunesse et de la vie

(1) Circulaire n° 6373 de la première ministre Élisabeth Borne, 19 septembre 2022.

(2) Gabriel Attal remplaça Pap Ndiaye. Il n'y eut pas de nouveau décret d'attribution.

(3) Prisca Thevenot remplaça Sarah El Haïry le 20 juillet 2023 ; cf. décret n° 2023-755 du 10 août 2023 relatif aux attributions de la secrétaire d'État auprès du ministre des armées et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de la jeunesse et du service national universel.

(4) Les Échos, 20 juillet 2023, « Aujourd'hui, charge à elle de prolonger la politique de promotion de la jeunesse engagée par sa prédécesseur. Principal chantier ? La poursuite de la mise en œuvre du service national universel (SNU) qui devra être réalisé à partir de 2024 sur le temps scolaire, pour les élèves de seconde issus de lycées volontaires », <https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/remaniement-prisca-thevenot-nouvelle-secretaire-detat-a-la-jeunesse-et-au-snu-1963937>

(5) En remplacement d'Élisabeth Borne.

(6) Amélie Oudéa-Castéra ; cf. décret n° 2024-31 du 24 janvier 2024 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques.

(7) Sébastien Lecornu ; cf. décret n° 2024-35 du 24 janvier 2024 relatif aux attributions du ministre des armées.

(8) Le remplacement en février 2024 d'Amélie Oudéa-Castéra par Nicole Belloubet sur les seuls secteurs de l'éducation nationale et de la jeunesse ne modifia pas les attributions ministérielles s'agissant du SNU (cf. décret n° 2024-127 du 21 février 2024 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse).

(9) Sarah El Haïry devint ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles (décret du 8 février 2024 relatif à la composition du gouvernement). Le décret d'attribution ne mentionnait pas le SNU (décret n° 2024-189 du 6 mars 2024 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé et des solidarités, de la ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et du garde des sceaux, ministre de la justice, chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles).

associative (Gil Avérous⁽¹⁾ dans le gouvernement de Michel Barnier, et Marie Barsacq⁽²⁾ dans celui de François Bayrou) ne comprennent plus explicitement le SNU ; il en va de même pour le ministre des armées⁽³⁾. Alors que **la perspective d'une généralisation semble plus inatteignable que jamais** dans un contexte budgétaire contraint, **le SNU ne paraît plus être une politique prioritaire** des gouvernements depuis la dissolution de juin 2024. La disparition de la mention du SNU des arrêtés fixant les périmètres ministériels depuis la rentrée 2024 reflète sans ambiguïté la **mise au second plan par le gouvernement d'un dispositif auquel le président de la République seul semble encore vouloir accorder du crédit**.

D'une manière générale, les rapporteurs ne peuvent que constater que **les incessants changements de ministres et la mouvance des rattachements institutionnels depuis 2018 n'ont pas favorisé la lisibilité de cette politique publique**. À cela s'ajoute le problème de fond posé par la cotutelle entre le ministère des armées et celui chargé de la jeunesse.

- ii. La question de la cotutelle du ministère chargé de la jeunesse et du ministère des armées

La dimension interministérielle d'un projet comme celui du SNU relève de l'évidence. Il est donc normal que plusieurs ministères et administrations soient associés quand il s'agit de construire cette politique publique. En revanche, **cela ne nécessite aucunement l'établissement d'une cotutelle**.

Sur le plan opérationnel, les rapporteurs n'ont perçu aucune valeur ajoutée à ce choix. Sur le plan symbolique, en revanche, l'intention était claire : satisfaire le « caprice » du président de la République, au risque d'envoyer **un signal absolument désastreux** – ce qui est le cas, en particulier, du décret de juillet 2022, précédemment mentionné, indiquant que le ministre des armées disposait en tant que de besoin, au titre du SNU, de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Il s'agissait là d'**une confusion des genres pour le moins regrettable**. Du reste, le gouvernement de l'époque avait décidé de s'affranchir, sur ce point également, des recommandations du général Ménaouine, lequel avait écrit dans le premier rapport du groupe de travail sur le SNU : « *Sur le plan symbolique, le rattachement [...] au ministre de la jeunesse délivre un message clair sur la nature du nouveau service national universel.* »⁽⁴⁾ Enfin, les rapporteurs ne peuvent que rappeler que le ministère des armées, et le ministre lui-même, n'a cessé de chercher

(1) *Ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative de septembre à décembre 2024, cf. décret n° 2024-922 du 10 octobre 2024 relatif aux attributions du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative.*

(2) *Depuis le 23 décembre 2024 ; décret n° 2025-32 du 8 janvier 2025 relatif aux attributions du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative.*

(3) *Outre les attributions en matière de défense, les décrets n° 2024- 914 du 10 octobre 2024 et n° 2025-23 du 8 janvier 2025 ne font référence qu'à la politique du gouvernement à l'égard des rapatriés.*

(4) *Rapport précité.*

à s'extraire de cette cotutelle, de crainte que le SNU, tant décrié, ne vienne entacher la réputation de l'institution militaire.

De fait, **le choix de la double tutelle sur le SNU a eu des conséquences durables sur la lecture du dispositif par les responsables politiques mais également les familles, quand bien même la place des forces armées y a été de moins en moins marquée au fil du temps.** C'était vrai dès la conception du dispositif, dont l'orientation était clairement militaire, comme l'ont rappelé précédemment les rapporteurs, preuves à l'appui ; c'est encore le cas dans de très larges pans de l'opinion publique et de la classe politique. Pourtant, les anciennes secrétaires d'État Sarah El Haïry et Prisca Thevenot, que les rapporteurs ont tenu à entendre, ont tendance, encore aujourd'hui, à rejeter la responsabilité du rapprochement entre le SNU et le service militaire sur leurs adversaires politiques.

Prisca Thevenot a ainsi répondu sans ambages aux rapporteurs : *« Ce qui a porté atteinte à cette double tutelle vient d'une partie la classe politique qui a considéré le SNU comme une remise en place du service militaire. Or, ces mêmes personnes proposaient par voie d'amendement le retour à la conscription pendant l'examen du programme 163 à l'hiver 2022. »*⁽¹⁾ Elle a de nouveau justifié la double tutelle de la manière suivante : *« La double tutelle repose sur une logique de citoyenneté / d'éducation populaire. »* Les rapporteurs récusent cette lecture : de la même façon que la politique de jeunesse ne repose pas exclusivement sur une démarche d'éducation populaire, laquelle est complémentaire de l'action menée par l'État dans ce domaine, les forces armées n'exercent de rôle dans la promotion de la citoyenneté que dans la mesure où celle-ci touche à la défense de la nation, comme c'est le cas dans la JDC.

L'approche de Sarah El Haïry, pendant son audition, a été plus nuancée. Elle a défendu la cotutelle en invoquant l'expérience de la DSNJ, en particulier, lorsqu'il s'agit de convoquer l'ensemble d'une classe d'âge – en l'occurrence dans le cadre de la JDC. C'était faire peu de cas de la différence de nature et d'échelle entre les deux projets. Tout en relevant qu'il y avait eu *« de la malveillance autour du projet »*, car les symboles patriotiques mis en avant durant les séjours de cohésion du SNU, même s'ils peuvent faire penser à l'armée, n'ont en eux-mêmes rien de militaire, Sarah El Haïry a, par ailleurs, reconnu une certaine incapacité à modifier en profondeur l'image du dispositif auprès des Français : *« je n'ai pas gagné la bataille de l'opinion, il y avait quelque chose de pas assez explicite. »* Le SNU, a-t-elle déclaré, *« n'a rien de militaire »* ; dans le cas contraire, *« l'éducation populaire ne serait pas restée »*. Elle a souligné également *« une perte de compréhension des symboles patriotiques dans la société »*. Les rapporteurs, tout en souscrivant assez largement à cette analyse, tiennent pour leur part à rappeler que **le projet de départ du président Macron et l'obstination de celui-ci à associer coûte que coûte l'armée**

(1) Réponses au questionnaire des rapporteurs.

à son développement, malgré les réticences de celle-ci, sont les principaux responsables de l'image confuse du SNU dans l'opinion.

b. Une gouvernance administrative erratique jusqu'à la création de la délégation générale au service national universel et des effectifs insuffisants

Parmi les principales recommandations du général Ménaouine, figurait la constitution d'une administration robuste pour le pilotage du SNU. Or, là encore, depuis le lancement du projet, **les gouvernements successifs ont négligé de préparer la montée en charge**. En outre, la gouvernance du dispositif, sur le plan administratif, s'est caractérisée par **une forte instabilité** qui s'est révélée constituer un handicap supplémentaire dans la conduite de cette politique publique.

En **octobre 2018**, comme indiqué précédemment, **Laurent Petrynka** fut nommé coordinateur interministériel du service national universel. Il fut placé à la tête d'**une équipe de 16 personnes (12 ETP)**. Son rôle consistait à « *coordonner l'action des différentes administrations concernées par le dispositif et à organiser la collaboration avec les associations et les collectivités territoriales* »⁽¹⁾.

En **juin 2019, au niveau local**, le pilotage des séjours durant la phase de préfiguration était effectué par **les préfets des départements préfigurateurs, en lien avec les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen)**.

Le **11 décembre 2019, Patrice Latron**, alors préfet de l'Yonne, fut nommé « conseiller du Gouvernement chargé du déploiement du service national universel » en Conseil des ministres⁽²⁾.

En **décembre 2019**, toujours, **la mission de préfiguration fut rattachée à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva)**.

Le **décret du 29 juillet 2020** portant diverses dispositions relatives au service national universel précisa les modalités de pilotage des séjours de cohésion. Le I de l'article 3 précise que, « *pour la mise en œuvre du séjour de cohésion et de la mission d'intérêt général accomplis dans le cadre du service national universel, le recteur de région académique agissant sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse et le préfet de région président conjointement le comité de pilotage régional du service national universel* »⁽³⁾. Aux termes du II du même article, le recteur de région académique est l'organisateur des séjours de cohésion. Le comité régional comprend des représentants des services de l'État, des collectivités

(1) Selon la déclaration de Gabriel Attal le 5 mars 2019 lors d'une audition au Sénat : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190304/etr.html>

(2) Décret du 11 décembre 2019 portant nomination d'un conseiller du Gouvernement – M. Latron (Patrice).

(3) Décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel.

territoriales intéressées et de leurs groupements ainsi que des associations et des organismes d'accueil et d'information des jeunes. La composition et les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité sont fixées par arrêté conjoint du recteur de région académique et du préfet de région.

Le 12 novembre 2020, le préfet Patrice Latron démissionna de ses fonctions de conseiller du gouvernement.

Le 1^{er} janvier 2021, une sous-direction du service national universel (SDSNU) fut créée au sein de la Djepva. Le rapporteur pour avis Bertrand Pancher y vit le signe d'« *une pérennisation du dispositif* »⁽¹⁾. Seuls 16 ETPT lui étaient attribués⁽²⁾.

La loi de finances pour 2022 prévoit la création de 80 postes de chef de projet SNU dans les départements.

Par décret en date du **6 février 2023**, fut créée la fonction de « **délégué général au service national universel** ». « *Placé auprès du secrétaire général des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur et de la recherche et des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, il a le rang de directeur d'administration centrale.* »⁽³⁾ Dans la foulée, **le 8 février, la préfète Corinne Orzechowski fut nommée à cette fonction.** Dans les semaines qui ont suivi sa nomination, la déléguée générale était entourée d'une équipe très réduite – trois à cinq personnes – chargée de la « *préfiguration de l'extension* », selon les termes du décret du 6 février 2023.

Le 7 août 2023, un nouveau **décret** tira les conséquences de la création de la fonction de délégué général au service national universel en instituant, au sein du secrétariat général des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche, une **délégation générale au service national universel**. La SDSNU et l'équipe de Mme Orzechowski furent alors fusionnées. La délégation dispose d'une **trentaine de personnes, la gestion financière continuant à être assurée par la Djepva, le responsable du programme demeurant le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.**

Dans la perspective d'une généralisation, une augmentation des effectifs dédiés au SNU paraissait inéluctable, que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré, c'est-à-dire, notamment, dans les Drages. En effet, outre la création des 80 postes de chef de projets départementaux, seuls 153 ETP supplémentaires avaient été créés depuis le déploiement du SNU, fort tardivement d'ailleurs – en 2024 – dans les services déconcentrés (voir *infra*). En 2023 et en 2024, dans le cadre du débat

(1) Bertrand Pancher, rapport précité.

(2) Audition de la déléguée générale au service national universel.

(3) Décret n° 2023-69 du 6 février 2023 instituant un délégué général au service national universel.

budgétaire, **les rapporteurs pour avis Jean-Claude Raux et Florence Herouin-Léautey ont appelé successivement à renforcer les effectifs des personnels jeunesse et sport, déjà sous pression du fait de leurs autres missions. Le rapporteur Idir Boumertit se joint à leur demande en soulignant l'urgence.** Le rapporteur Maxime Michelet considère pour sa part que les ETP pourraient être redéployés après la suppression du SNU.

En ce qui concerne la DGSNU, comme le relevait la Cour des comptes en 2024, elle dispose certes « *d'un effectif théorique de 31 ETP* », mais ses effectifs réels sont « *bien inférieurs, à cause de nombreux postes vacants et de la nécessité de recréer des postes sur des fonctions transversales (ressources humaines, budget, etc.)* » ⁽¹⁾.

Quant au choix de créer une délégation générale rattachée au secrétariat général des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche, la Cour des comptes a exprimé par deux fois sa préférence pour un positionnement « *à un niveau interministériel, au niveau du délégué interministériel à la jeunesse par exemple* » ⁽²⁾. Selon la Cour, le pilotage politique et administratif actuel du dispositif fragilise celui-ci.

Tout en se ralliant à l'analyse de la Cour des comptes, **les rapporteurs tiennent à souligner la qualité du travail effectué par les agents de la DGSNU, sans oublier, bien entendu, les agents des services déconcentrés, sans lesquels aucun des séjours de cohésion n'aurait pu avoir lieu.** Depuis sa création, la DGSNU s'est attachée à élaborer un cadre commun pour les séjours de cohésion, démarche qui va dans le sens de l'égalité républicaine. Ses agents sont également très investis dans la correction des dysfonctionnements du dispositif. **Sans conteste, sa création a permis d'instaurer une stabilité dans le pilotage qui avait fait cruellement défaut jusque-là. Toutefois, cette stabilité est advenue trop tardivement pour réellement sauver le dispositif.**

(1) Cour des comptes, rapport précité.

(2) Ibid. Voir également : Cour des comptes, « *L'action en faveur de la jeunesse conduite par la DJEPVA* », référé, janvier 2020.

II. L'OBSESSION DE LA GÉNÉRALISATION, UNE CHIMÈRE ABSURDE

Le corollaire du caractère obligatoire du SNU, constamment réaffirmé jusqu'en 2024, était sa généralisation à l'ensemble d'une classe d'âge, à un horizon plus ou moins lointain. Or, **année après année, il est apparu de plus en plus clairement que cet objectif serait inatteignable**, pour un ensemble de raisons, à la fois structurelles et conjoncturelles, qu'il convient d'exposer. Alors que l'échec paraissait inévitable, **le déni a persisté au plus haut niveau de l'État** : l'objectif d'une généralisation du SNU a été régulièrement réaffirmé jusqu'à la dissolution de juin 2024.

A. L'ÉCHEC DE LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE

Le premier rapport du général Ménaouine insistait sur la nécessité d'opérer une montée en puissance progressive et maîtrisée pour parvenir à généraliser le SNU dans de bonnes conditions. Du fait à la fois des circonstances extérieures, de l'incapacité à lever les blocages structurels et de la conduite erratique du projet, cette montée en puissance n'a pas eu lieu, à tout le moins dans des proportions permettant de rendre crédible une généralisation du dispositif.

En octobre 2021, dans le cadre du débat budgétaire, la secrétaire d'État de l'époque, Sarah El Haïry, avait estimé qu'il ne serait possible d'envisager sérieusement la généralisation du SNU qu'après avoir procédé « à une expérimentation touchant 100 000 ou 150 000 jeunes. Cela permettra de recueillir des données relatives à la mixité, aux parcours, aux difficultés rencontrées, mais également d'établir le coût consolidé du projet »⁽¹⁾. Les gouvernements successifs n'ont jamais été en mesure d'approcher cette cible : même au cours de ce qui demeure la « meilleure » année pour le SNU, soit 2024, un peu moins de 57 000 jeunes ont participé à un séjour de cohésion, HTS et CLE confondus. Les chiffres sont têtus : **la généralisation n'a jamais été à portée de main.**

1. Année après année, les objectifs chiffrés n'ont pas été atteints

Lorsqu'il avait présenté son projet en 2017, le futur président de la République s'était montré très discret quant aux modalités de déploiement du « nouveau service national » qu'il envisageait. Un consensus s'est imposé d'emblée pour considérer qu'**un déploiement progressif était nécessaire** pour parvenir à toucher l'ensemble d'une classe d'âge. À cet effet, **il convenait de préciser un horizon** – à savoir la date de la généralisation – **et de définir des étapes, matérialisées par des objectifs chiffrés**, tant en ce qui concerne les crédits budgétaires affectés au dispositif – lequel s'annonçait extrêmement coûteux – que le

(1) Bertrand Pancher, rapport précité.

nombre de jeunes concernés à chaque étape. Or, **depuis 2019, aucun des objectifs chiffrés n'a été atteint, et l'horizon n'a cessé de reculer avant de s'obscurcir**, sans doute définitivement, scellant ainsi **un échec politique patent**.

a. Des objectifs fluctuants et jamais atteints

Il convient, tout d'abord, de rappeler que **les objectifs chiffrés eux-mêmes ont souvent évolué** au gré des annonces des ministres ou secrétaires d'État responsables du dossier, parfois à quelques semaines d'intervalle, ou bien étaient extrêmement imprécis.

Ainsi, quelques semaines à peine avant le déroulement des premiers séjours de cohésion, en **juin 2019**, Gabriel Attal avançait **un ordre de grandeur très vague** s'agissant du nombre de participants : entre **2 000 et 3 000**. En définitive, **seuls 1 978 jeunes furent accueillis** dans 14 centres.

Pour **l'année 2020, les annonces contradictoires se succédèrent** : l'objectif était tantôt **20 000** – chiffre retenu dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 – , tantôt **30 000**, voire **40 000**, ces deux derniers objectifs étant matériellement inatteignables au regard des crédits inscrits en PLF. Or le secrétaire d'État Gabriel Attal les avait avancés à un moment où il ne pouvait ignorer, en tout état de cause, qu'il ne disposerait pas des crédits nécessaires : il avait annoncé 40 000 participants à la toute fin du mois de juin, d'ailleurs suivi par la secrétaire d'État Geneviève Darrieussecq⁽¹⁾, et il promettait encore 30 000 jeunes le 20 octobre, alors que l'examen du PLF avait déjà débuté. En ce qui concerne la réalisation de l'objectif, comme on l'a vu, **la pandémie réduisit à néant les prévisions**.

L'année 2021 fut elle aussi perturbée par les restrictions de circulation liées à la pandémie : 14 653 volontaires accueillis, alors que l'objectif était fixé à 25 000 (voir *supra*). Le rapporteur pour avis de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* dans le cadre du PLF pour 2022, Bertrand Pancher, faisait état de 19 000 jeunes accueillis en 2021, soit une différence de près de 25 % par rapport au résultat consolidé... **Il est permis de s'interroger sur la sincérité des informations fournies au Parlement par le gouvernement de l'époque**.

Les résultats des années suivantes, rapportés aux objectifs inscrits en loi de finances, font apparaître à chaque fois un décalage du même ordre : 32 212 participants en 2022 (contre 50 000 annoncés) ; 40 135 en 2023 (sur 64 000) ; 56 812 en 2024 (pour un objectif de 80 000).

Chaque année ou presque, la fixation des objectifs ou la présentation des résultats de cette politique publique étaient marquées du sceau de la **surévaluation** ou de **l'imprécision**.

(1) Celle-ci avait déclaré, le 26 juin 2019, sur France Bleu : « ils devraient être 40 000 volontaires l'an prochain ».

Ainsi, en ce qui concerne **l'objectif fixé pour 2022, Sarah El Hairy déclara le 19 octobre 2021** devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale que le SNU accueillerait « *au minimum 50 000 jeunes volontaires* », alors que l'objectif inscrit dans le PLF pour 2022, assorti des crédits afférents, était bien de 50 000 jeunes *maximum*.

Dans le projet annuel de performances pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative* annexé au PLF pour 2023, on lisait l'analyse suivante : « *L'année 2022 a constitué une étape majeure dans la montée en charge du SNU avec le déploiement de 219 centres (122 en 2021 et 13 en 2019). Les centres se sont répartis sur l'ensemble du territoire de métropole ainsi que sur les territoires ultramarins (Martinique, Mayotte, Guadeloupe, La Réunion, la Guyane et la Polynésie). En 2023, l'enveloppe allouée au titre du SNU doit permettre de poursuivre le déploiement du dispositif avec la mobilisation d'une cohorte de 64 000 jeunes.* » Hélas, le document budgétaire omettait d'évoquer la réalisation estimée de la cible fixée pour 2022, rendant de fait impossible de jauger la crédibilité de l'objectif fixé pour l'année suivante.

En ce qui concerne l'année 2024, l'analyse précise du nombre de participants fait apparaître, à périmètre constant, une stagnation des effectifs, dans la mesure où **42 579 séjours individuels** hors temps scolaire (HTS) **avaient été organisés**, les 14 233 séjours restants ayant été effectués dans le cadre des « classes et lycées engagés », innovation de l'année 2024 (voir *infra*).

En ce qui concerne **la trajectoire**, dans le cadre de ses auditions budgétaires de l'**automne 2023**, le rapporteur pour avis Jean-Claude Raux entendit la déléguée générale, qui lui annonça la projection suivante, avec en ligne de mire la généralisation : **120 000 participants en 2025**, 365 000 en 2026 et 800 000 en 2027 ⁽¹⁾.

Compte tenu des **restrictions budgétaires, l'objectif fixé pour 2025 fut drastiquement revu à la baisse**, en plusieurs temps : « *66 000 séjours* » selon le projet annuel de performances ⁽²⁾, 35 700 selon le ministre Gil Avérous le 29 octobre 2024 ⁽³⁾, **cible ramenée en début d'année 2025 à 35 000** par la DGSNU ⁽⁴⁾.

Il paraît illusoire de penser que la progression du SNU puisse se poursuivre en 2026. Les rapporteurs rappellent tout de même que **la DGSNU avait ébauché l'évolution suivante**, consignée **en octobre 2024** par la rapporteure pour avis Florence Herouin-Léautey : « *les prochains paliers de déploiement vers la*

(1) Avis précité.

(2) *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025, mission Sport, jeunesse et vie associative.*

(3) *Audition devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Voir : Florence Herouin-Léautey, Avis sur le projet de loi de finances pour 2025, tome VIII – Jeunesse et vie associative, Assemblée nationale, n° 472, (XVII^e législature), octobre 2024.*

(4) *Réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.*

généralisation pourraient s'établir à 80 000 jeunes en 2026, 120 000 jeunes en 2027 et 200 000 jeunes en 2028 »⁽¹⁾.

Le bilan du nombre de participants aux séjours de cohésion depuis l'année 2019, comparé aux objectifs (en retenant au demeurant le chiffre le plus bas parmi ceux qui ont été avancés), est retracé dans le tableau ci-dessous.

**NOMBRE DE PARTICIPANTS AUX SÉJOURS DE COHÉSION
ENTRE 2019 ET 2025 RAPPORTÉS À L'OBJECTIF ANNONCÉ**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Objectif	2 000	20 000	25 000	50 000	64 000	80 000	35 000
Nombre de jeunes accueillis	1 978	88	14 653	32 212	40 135	56 812	NC*
Taux de réalisation de l'objectif	NS*	NS	59 %	64 %	63 %	71 %	NC

* NC/NS : « non connu » et « non significatif ».

Sources : Cour des comptes, DGSNU et données collectées par les rapporteurs

b. Une sous-exécution systématique des crédits qui témoigne de l'inefficacité de la politique conduite

La comparaison entre les crédits inscrits en loi de finances initiale et les crédits consommés fait apparaître **une sous-exécution systématique**, reflet de l'incapacité à opérer la montée en charge annoncée.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits consacrés au SNU depuis l'année 2019, comparés à la consommation réelle. Si l'action SNU présente de manière continue des taux d'exécution notoirement insuffisants, il convient de noter que la situation s'est légèrement améliorée, en particulier depuis la mise en place de la DGSNU.

(1) Florence Herouin-Léautey, avis précité.

**COMPARAISON ENTRE LES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES
ET LES CRÉDITS CONSOMMÉS ENTRE 2019 ET 2025**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Crédits inscrits en LFI (en millions d'euros)	–	30	62,2	110,1	140	160	66 ?
Crédits consommés (en millions d'euros)	4,1	3,6	39,9	75,2	96,3	121,1 ?	NC*
Taux d'exécution des crédits	–	NS*	64 %	68 %	69 %	76 % ?	NC*

* NC/NS : non connu, non significatif

Sources : Cour des comptes et DGSNU

Il convient de noter l'**incertitude** qui subsiste, à ce stade, **quant au résultat réel de l'année 2024** : à l'automne dernier, dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire annuel, la Djepva avait avancé une consommation de l'enveloppe à hauteur de 134,1 millions d'euros. La DGSNU, dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, a pour sa part indiqué le chiffre de 121,5 millions d'euros. La Cour des comptes, de son côté, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, publiée en avril 2025, fait état d'un troisième chiffre : 121,1 millions d'euros. C'est celui-là que les rapporteurs ont décidé de retenir, tout en soulignant, là encore, que **la sincérité des éléments communiqués aux parlementaires en amont de l'examen du PLF est un sujet d'interrogation**.

Quant au niveau des crédits octroyés en 2025 au SNU, si l'on en croit les données publiées sur le site internet du ministère du budget, il devrait s'élever à **66 millions d'euros** ⁽¹⁾. La dotation initiale prévue par le gouvernement Barnier était de 128 millions d'euros. À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances en séance publique, le Sénat a adopté des amendements identiques ⁽²⁾ visant à **réduire ce montant de 100 millions d'euros**, ce qui revenait à supprimer purement et simplement le SNU. Toutefois, en application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) ⁽³⁾, les parlementaires n'ont pas la possibilité de décider de l'affectation des crédits aux actions budgétaires (la répartition entre celles-ci n'étant qu'indicative) ; ils peuvent seulement déterminer leur montant par programme : formellement, la réduction des crédits affectait donc le programme 163 de manière générale, et non la seule action retraçant les crédits du SNU. En outre, la commission mixte paritaire (CMP) chargée d'établir un texte commun entre les deux assemblées a limité la diminution des crédits affectés au programme 163 à

(1) <https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/mission?mission=85529&programme=85532>

(2) Amendements nos II-3 et II-1226 rectifié : https://www.senat.fr/enseignement/2024-2025/143/liste_discussion_106246.html#II-1226%20rect

(3) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

89 millions d’euros. Il semble que la Djepva ait décidé de ne diminuer la dotation du SNU que de 63 millions, de façon à honorer les engagements qui étaient déjà pris.

En ce qui concerne la trajectoire suivie, les rapporteurs relèvent que les crédits inscrits en LFI ont été multipliés par cinq entre les années 2020 et 2024, tandis que le nombre de participants, quant à lui, a été multiplié par un peu moins de quatre dans l’intervalle (en prenant pour repère l’année 2021, l’année précédente n’étant pas significative). Autrement dit, **les crédits consacrés au SNU ont crû plus rapidement que les résultats – en termes de participants – ne se sont améliorés**, ce qui témoigne du manque d’efficacité du dispositif et de sa gestion.

Enfin, il importe de s’interroger sur la préparation de la généralisation sur le plan budgétaire : la montée en charge du dispositif avait-elle été préparée de manière crédible ? Pour répondre à cette question, les paliers rappelés précédemment méritent d’être mis en regard de la programmation budgétaire. À cet égard, l’analyse de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ⁽¹⁾ est instructive. Elle fait apparaître que **les crédits de paiement programmés pour la mission Sport, jeunesse et vie associative pour les années 2024, 2025 et 2026 étaient plafonnés à respectivement 1,8 milliard puis 1,6 milliard et 1,6 milliard d’euros** ⁽²⁾. Autrement dit, **la montée en puissance vers la généralisation n’a jamais été réellement préparée sur le plan budgétaire**, à moins d’imaginer qu’elle ne se fasse au détriment des autres politiques en faveur de la jeunesse ou encore du sport.

Face à ce constat implacable d’un dispositif dont le développement patine, et alors même que la généralisation n’est pas préparée sur le plan budgétaire, l’obstination des ministres à réitérer sans cesse cet objectif jusqu’à une période récente apparaît sidérante.

2. Une initiative de la DGSNU pour permettre une hausse du nombre de participants : la mise en place des classes et lycées engagés (CLE)

Comme indiqué précédemment, quelques mois après l’entrée en fonction de la déléguée générale, en 2023, il fut demandé à cette dernière de **proposer des modalités de généralisation du SNU qui ne requièrent pas d’évolutions de nature législative**. C’est ainsi que fut élaboré le dispositif des « classes et lycées engagés » (CLE), qui marquèrent **l’entrée du SNU dans le temps scolaire**. Le label peut être attribué soit à une classe soit à un établissement, pour peu que celui-ci fasse de l’engagement un axe central de son projet d’établissement et comporte au moins deux « classes engagées », comme le précisait la note de service du 23 juin 2023 ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

(2) Article 13 de la loi.

(3) Note de service du 23 juin 2023, MENG2317479N, Bulletin officiel de l’éducation nationale, n° 26 du 29 juin 2023.

La création des séjours CLE visait également à **organiser plus efficacement la montée en charge du SNU**, alors même que **la progression des effectifs sur la base du volontariat, uniquement pendant les vacances scolaires, marquait le pas**. L'idée était simple : où trouver des jeunes de 15 ans en nombre suffisant pour alimenter les centres du SNU, si ce n'est dans les lycées ?

Un autre élément décisif explique l'extension du SNU sur le temps scolaire : **l'impossibilité matérielle, compte tenu à la fois de l'étroitesse du vivier des animateurs et encadrants et du nombre de lits disponibles en France dans les centres de vacances et les internats de lycées, d'héberger jusqu'à 800 000 jeunes en cas de généralisation pendant les seules périodes de vacances scolaires** (voir *infra*). Dès lors, la seule manière d'envisager la généralisation était d'étaler les séjours sur l'ensemble de l'année civile, ce qui obligeait à en organiser une partie sur le temps scolaire.

Depuis 2019, le SNU était fondé sur le volontariat individuel : tous les jeunes âgés de 15 à 17 ans qui possèdent la nationalité française, quel que soit leur lieu de résidence, peuvent décider de s'y inscrire. La nouvelle modalité d'organisation des séjours de cohésion expérimentée depuis 2024 repose quant à elle sur un appel à projets destiné aux classes de seconde (les trois voies de lycée, ainsi que les lycées agricoles, les lycées militaires et les lycées de l'enseignement privé sous contrat) et de première année de certificat d'aptitude professionnelle (CAP), ce qui pose la question épineuse du « volontariat collectif », source de l'opposition d'une partie importante de la communauté éducative (voir *infra*).

La « classe engagée » s'appuie sur **un projet pédagogique annuel** s'inscrivant dans le cadre des enseignements et des actions éducatives menées dans les lycées, en premier lieu l'enseignement moral et civique (EMC) et l'éducation à la citoyenneté.

La labellisation est définie en fonction de la thématique du projet de classe déterminée selon l'une des quatre « colorations » créées en 2024 par la DGSNU (voir *infra*) : défense et mémoire ; sport et Jeux olympiques et paralympiques ; environnement ; résilience et prévention des risques. Plusieurs classes d'un même établissement scolaire peuvent être labellisées, et la thématique peut être différente d'une classe engagée à l'autre au sein du même établissement.

Comme la plupart des évolutions qu'a connues le SNU, celle-ci eut lieu dans l'urgence : la note de service relative aux classes et lycées engagés fut publiée le 23 juin 2023, et la date limite de réponse à l'appel à projets (AAP) était fixée au 20 octobre. Compte tenu de la charge de travail des proviseurs et de l'ensemble des équipes des établissements liée à la préparation puis à la mise en œuvre de la rentrée scolaire, ce calendrier était parfaitement irréaliste. De fait, le nombre de réponses fut si faible qu'il fallut repousser la date limite de plusieurs semaines. En 2024, l'appel

à projets fut publié le 25 avril ⁽¹⁾ et est resté ouvert jusqu'au début du mois de juin pour laisser aux établissements scolaires le temps de déposer leur candidature en ligne par le biais d'un formulaire dématérialisé ⁽²⁾, pour chaque classe intéressée ⁽³⁾.

L'appel à projets et la labellisation des classes engagées

Les candidatures pour obtenir le label « classe engagée » s'effectuent au moyen du questionnaire de l'AAP en ligne sur la plateforme « Démarches simplifiées ». Les projets élaborés dans les classes de seconde des trois voies de lycée mais également des lycées agricoles, des lycées militaires et des lycées de l'enseignement privé sous contrat, ainsi que ceux des classes de première année de CAP sont éligibles au label « classes engagées ». Plusieurs classes d'un même établissement scolaire peuvent être labellisées.

Les classes concernées déterminent une thématique centrale, en fonction du projet de classe, dans leur réponse à l'appel à projets.

Dans la perspective de la montée en puissance escomptée du SNU en milieu scolaire, la présentation du dispositif a été intégrée dans les nouveaux programmes d'EMC qui sont entrés en vigueur à la rentrée 2024 ⁽⁴⁾. De même, selon la directive nationale d'orientation du 8 juillet 2024, « *les contenus revisités des séjours sur les valeurs de la République s'inscrivent [...] désormais pleinement dans l'EMC* » ⁽⁵⁾. Toutefois, **cette inscription du SNU dans les programmes scolaires reste relativement superficielle : en classe de troisième**, dans la séquence intitulée « Les acteurs du jeu démocratique et leur engagement : l'engagement collectif », **il s'agit d'une simple présentation** de ce « *dispositif national permettant de découvrir différentes formes et domaines d'engagement* » ⁽⁶⁾.

Compte tenu des contraintes matérielles évoquées, le fait est que **la clé d'une généralisation se trouvait effectivement dans un étalement des contingents d'appelés sur une plus grande partie de l'année scolaire**. L'ensemble des personnes entendues par les rapporteurs a souligné l'impossibilité matérielle d'une généralisation reposant exclusivement sur les séjours HTS. Or les principaux acteurs de cette évolution potentielle, à savoir les chefs d'établissement et les enseignants,

(1) Note de service du 16 avril 2024, MENG2411005N, Bulletin officiel de l'éducation nationale, n° 17 du 25 avril 2024.

(2) <https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/appel-a-projets-classe-engagee-2024>

(3) Chaque projet de « classe engagée » doit faire l'objet d'une candidature séparée. Par exemple, si dans un lycée, deux projets de « classe engagée » sont montés dans deux classes différentes, deux dossiers de candidatures doivent être déposés. En revanche, si dans un lycée, il est souhaité monter un projet de « classe engagée » regroupant des élèves de trois classes différentes, un seul dossier de candidature est déposé.

(4) Arrêté du 29 mai 2024 fixant le programme d'enseignement moral et civique du cours préparatoire à la classe terminale des voies générale, technologique et professionnelle et des classes préparant au certificat d'aptitude professionnelle.

(5) Directive nationale d'orientation du 8 juillet 2024, MENV2418724J, Bulletin officiel de l'éducation nationale n° 28 du 11 juillet 2024 : <https://www.education.gouv.fr/bo/2024/Hebdo28/MENV2418724J>

(6) Programme d'enseignement moral et civique du cours préparatoire à la classe terminale des voies générale, technologique et professionnelle et des classes préparant au CAP : https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/ensel934_annexe_ok.pdf

ont clairement exposé leur opposition au projet (voir *infra*). La Dgesco elle-même, tout en soulignant qu'une telle décision relevait du pouvoir politique, a fourni aux rapporteurs l'analyse suivante : « *La Dgesco considère qu'une généralisation du SNU sur le temps scolaire exercerait une forte contrainte sur les établissements. Le volontariat des équipes pour organiser des classes engagées est un gage de réussite du dispositif. Le rendre obligatoire par une généralisation se heurterait aux réticences de beaucoup de chefs d'établissement et de professeurs qui ne souhaitent pas s'engager actuellement dans ce type de dispositif.* » ⁽¹⁾

Enfin, on constate que le coup d'arrêt brutal imposé au SNU à la fin de l'année 2024 a touché également les séjours CLE : **aucun appel à projets n'a été lancé en 2025 pour l'année scolaire 2025-2026.**

B. LA PERSPECTIVE DE LA GÉNÉRALISATION : UN HORIZON FUYANT

De même que les objectifs chiffrés intermédiaires fixés pour le déploiement ont évolué en permanence, **le terme prévu pour l'entrée en vigueur de la généralisation du dispositif n'a cessé d'être modifié.** Si le général Ménaouine prévoyait une avancée graduelle en **sept années vers la généralisation**, l'arrivée aux responsabilités de Gabriel Attal, en octobre 2018, a été marquée par une nette volonté d'accélération, le nouveau secrétaire d'État faisant fi des mises en garde formulées par le rapporteur du groupe de travail, notamment devant les parlementaires ⁽²⁾.

Le 14 février 2019, soit quelques mois avant la phase de préfiguration, Gabriel Attal affirma sur Europe 1 : « *on travaille sur le calendrier, il y a un rapport qui propose une généralisation en 2026, moi j'ai demandé qu'on regarde pour aller plus vite, donc on ira probablement plus vite.* » Le 25 février, sur la même antenne, il déclara : « *Si en 2022-2023 on pouvait avoir la généralisation, ce serait bien.* » Comme l'ont démontré précédemment les rapporteurs, même si la crise du covid-19 n'était pas venue entraver le déploiement, cet objectif était en réalité inatteignable. Quoi qu'il en soit, Gabriel Attal prit alors **une posture que ses successeurs devaient adopter à leur tour, consistant à réaffirmer mordicus que la généralisation aurait bel et bien lieu, le plus souvent dans les deux ou trois ans à venir**, sans que le passage à une échelle plus grande soit réellement préparé, comme le reconnaissaient la plupart du temps à demi-mot les responsables de l'administration.

En **octobre 2021**, dans le cadre du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, Sarah El Haïry annonça ainsi la généralisation pour **l'année 2024**, suscitant le scepticisme du rapporteur pour avis de l'époque, Bertrand Pancher, ainsi que des commissaires à la culture de l'époque, en dehors de ceux appartenant à la majorité présidentielle ⁽³⁾.

(1) Réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.

(2) Le général Ménaouine avait déclaré le 5 décembre 2018 au Sénat : « Il est illusoire de vouloir mettre en œuvre un SNU en 2020, voire en 2022. On ne peut parler en même temps d'un projet de société et vouloir faire vite. » ; <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181203/etr.html#toc2>

(3) Bertrand Pancher, rapport précité.

L'année suivante, pourtant, la perspective s'était encore éloignée. Dans son rapport pour avis, la députée Claudia Rouaux relata en **octobre 2022** les propos du directeur par intérim de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, Yves Boero : « *le rythme et les modalités de la montée en puissance du dispositif ne sont pas encore déterminés et le coût de celui-ci dépendra des modalités retenues, notamment pour les séjours de cohésion.* » ⁽¹⁾

De fait, devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation, le **25 octobre 2022**, Sarah El Haïry se montrait plus prudente, n'évoquant ni les cibles présentes ou passées ni la perspective de la généralisation, se contentant de chanter les louanges du SNU de manière quelque peu abstraite : « *Le SNU, qui concerne les jeunes entre 15 et 17 ans, continue à se développer. Face aux dangers de notre temps, il est nécessaire de créer une résilience citoyenne – c'est-à-dire la capacité individuelle et collective à surmonter des événements extérieurs. Le SNU permet aussi de renforcer la cohésion nationale, car le besoin de mixité sociale est important. C'est également un instrument en faveur du patriotisme, avec un chemin mémoriel destiné à rendre fier d'être Français. Le SNU propose des temps forts, avec notamment le séjour de cohésion, mais il constitue avant tout un parcours d'éducation à la citoyenneté. Chaque jeune peut ensuite le poursuivre par une période d'engagement. Le budget du SNU augmente de 30 millions d'euros et atteint 140 millions d'euros en 2023.* » ⁽²⁾

Relancée par les parlementaires dans le cours du débat, la secrétaire d'État éluda la question de la généralisation, ne donnant plus de date et refusant même de reprendre le terme. Ainsi, en réponse à la députée Emmanuelle Anthoine, elle répondit que ***l'objectif [était] d'atteindre le plein déploiement du SNU.*** [...] *Cela peut être envisagé de deux manières. La première consiste à renforcer nettement l'attractivité du SNU en maintenant le volontariat. Cela ne permettra pas l'universalité et l'effet recherché en matière de mixité sociale sera plus limité. La seconde voie consiste à inscrire le SNU dans le parcours scolaire, pour qu'il touche les jeunes de façon plus générale. La trajectoire budgétaire découlera du choix qui sera fait, sachant que la crise sanitaire a quelque peu décalé celle qui avait été initialement prévue.* » ⁽³⁾

Le **13 mai 2023**, le président des Jeunes avec Macron, Ambroise Méjean, reconnaissait dans *Le Parisien* que « *la généralisation du SNU, à l'heure actuelle, [était] compromise* » ⁽⁴⁾. Afin de ménager une porte de sortie honorable au gouvernement de l'époque, il proposa de transformer le SNU en un « *service national*

(1) Claudia Rouaux, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances pour 2023, t. VII – Sport, jeunesse et vie associative, Assemblée nationale, n° 374 (XVI^e législature), octobre 2022.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) <https://www.leparisien.fr/politique/le-president-des-jeunes-avec-macron-propose-de-transformer-le-snu-enservice-national-ecologique-13-05-2023-OC25YFILRRBZ7BNNU34CNLME6M.php>

écologique », orienté vers le changement climatique et la transition écologique. Comme le relevait le député Jean-Claude Raux dans son avis budgétaire de l'automne 2023, « *l'idée, assez surprenante, il faut bien le dire, ne rencontra guère d'écho* » ⁽¹⁾.

En lien avec les doutes grandissants émis quant au futur caractère obligatoire du SNU, dans le cadre d'un entretien accordé le **19 septembre 2023** au média en ligne *Brut*, Prisca Thevenot, successeure de Sarah El Haïry, évoqua pour le SNU « *une obligation qui sera une généralisation* », protégeant ainsi à son tour ce qui ressemblait de plus en plus à un totem pour le camp « macroniste ».

Le **30 janvier 2024**, dans le cadre de son discours de politique générale, Gabriel Attal, récemment nommé premier ministre, renouvelant l'acte de foi de 2019, annonça la généralisation pour la rentrée 2026 : « *notre réarmement civique, c'est renforcer l'unité républicaine de notre jeunesse. C'est permettre à tous les jeunes de France de faire Nation. C'est le rôle même du Service national universel. Je lance les travaux en vue de sa généralisation à la rentrée scolaire 2026.* » ⁽²⁾

Aussi tardivement qu'en **septembre 2024**, le ministère de l'éducation nationale, en réponse au rapport très sévère publié par la Cour des comptes, réaffirmait que la généralisation était possible, tout en renvoyant cette perspective à la décision du prochain gouvernement : « *Conscients des contraintes budgétaires, la trajectoire visant à la généralisation a été déclinée selon différents scénarios. Il reviendra au prochain Gouvernement d'opérer un arbitrage sur ses modalités de mise en œuvre afin de permettre à notre jeunesse de bénéficier de ce formidable outil d'émancipation et d'engagement citoyen.* » ⁽³⁾

Le premier responsable ministériel à mettre un terme à l'hypocrisie fut **Gil Avérous**, qui, le **28 octobre 2024**, sur Sud Radio, estima que le SNU était « *en panne* » et que le modèle devait « *être réinterrogé* ». Ses propos ne laissaient aucune place au doute : « *je n'ai pas les moyens pour une généralisation du SNU.* » Le lendemain, invité à préciser sa pensée lors de son audition devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation, il indiqua que le dispositif était « *en panne d'essence* » ⁽⁴⁾.

Depuis lors, le dispositif est en sursis. Le **12 mars 2025**, entendue par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, la nouvelle ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative, **Marie Barsacq**, a éludé la question : « *Selon moi, l'important n'est pas de savoir s'il faut sauver ou supprimer le SNU, mais de trouver la meilleure façon d'atteindre ses objectifs.* »

(1) Rapport précité.

(2) Assemblée nationale, 30 janvier 2024.

(3) <https://www.education.gouv.fr/service-national-universel-des-resultats-tres-satisfaisants-et-des-actions-engagees-pour-une-montee-415377>

(4) Florence Herouin-Léautey, avis précité.

cette fin, un groupe de travail interministériel sera lancé dans les prochaines semaines. »⁽¹⁾

Si la généralisation du dispositif, si souvent annoncée, fut tout aussi régulièrement repoussée, c'est que la mise en œuvre se heurta à des difficultés pratiques telles que la tâche se révéla insurmontable.

C. UN DÉFI LOGISTIQUE ET HUMAIN INSURMONTABLE

1. Confronté à la nécessité d'une organisation sans faille pour faire fonctionner le dispositif, l'État n'a jamais été pleinement au rendez-vous depuis 2019, révélant des insuffisances à tous les niveaux

a. Les conséquences de l'impréparation persistante sur l'organisation des séjours

Dès la phase de préfiguration, en 2019, l'organisation des séjours de cohésion révéla des failles inquiétantes, on s'en souvient. Ces difficultés étaient liées en grande partie à l'**impossibilité pour les services de l'État d'anticiper suffisamment les dates de séjour**, qui leur étaient communiquées tardivement du fait de décisions politiques prises au dernier moment.

Cette pratique perdura jusqu'à la fin de l'année 2023, date à laquelle **la DGSNU mit un peu d'ordre dans le dispositif, en commençant par établir un calendrier précis**. Malheureusement, les aléas politiques de l'année 2024, qui se sont accompagnés d'une remise en cause du SNU, ont complexifié son travail de planification : les engagements pris auprès des organisateurs et des jeunes qui s'étaient inscrits pour les séjours de l'année 2025 ont pu être tenus au prix d'une redistribution entre ses différentes actions des crédits inscrits au programme 163.

L'impréparation des séjours a des conséquences sur les partenaires du dispositif, en particulier les prestataires auxquels est entièrement confiée l'organisation de certains séjours (voir *infra*). Ainsi, l'association **Villages Vacances Familles (VVF)** a témoigné du fait que le nombre de participants était communiqué aux organisateurs « *dans les trois dernières semaines, voire le jour même* », alors que cet organisme planifie les séjours de vacances qu'il organise pour son propre compte dix-huit mois à l'avance.

(1) Selon les informations transmises aux rapporteurs par la DGSNU, ce groupe de travail a effectivement été créé. Piloté par Thibaut de Saint-Pol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, délégué interministériel à la jeunesse, il était constitué d'un représentant du secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de la jeunesse et des sports, d'un représentant de la DSNJ (ministère des armées) et d'un représentant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il bénéficiait également de l'appui de la délégation interministérielle de la transformation publique (DITP). Sa mission était d'explorer les pistes de refonte du SNU dans un contexte budgétaire contraint. Ses préconisations ont été soumises au cabinet du Premier ministre François Bayrou.

Le défaut d'anticipation explique pour une part les difficultés rencontrées pour le transport des jeunes et des encadrants, particulièrement durant l'année 2023 (voir *infra*). Comme le relevait quelques mois après les incidents en cause Tristan Dessain-Gelinet, secrétaire général de Travel Planet, lors de son audition par le député Jean-Claude Raux, l'organisation des séjours avait été notifiée à l'entreprise six semaines à l'avance, ce qui n'est pas suffisant pour mettre en place un plan d'organisation des transports robuste : « *L'affrètement d'un train se fait entre huit et douze mois avant sa circulation. L'ouverture des ventes aux groupes se fait cinq mois avant la date de départ et les ventes individuelles, trois mois avant. Quand on arrive six semaines avant...* »⁽¹⁾.

b. Des difficultés de gestion administrative et des surcoûts multiples

En octobre 2021, notamment, à l'occasion du débat budgétaire, la représentation nationale a eu l'occasion de constater que d'autres dysfonctionnements affectaient la gestion des séjours de cohésion. En particulier, certains **retards de paiement** étaient intervenus dans le courant de l'année. La secrétaire d'État Sarah El Haïry les avait reconnus le 19 octobre 2021 : « *À l'heure où je vous parle, 87 % des encadrants ont reçu leur rémunération. 89 personnes attendent encore leur salaire. Il s'agit notamment de cas dans lesquels il manque des documents pour croiser les états de service et les contrats. Nous rencontrons encore des difficultés dans quatre territoires : Créteil, Montpellier, Toulouse et Bordeaux. Conformément à la mission qui me revient, j'ai pris les mesures nécessaires pour que cela ne se reproduise pas. Nous avons notamment pris une ordonnance pour faciliter l'établissement du contrat et limiter le nombre des contrôles qui ont retardé l'action de l'Agence de services et de paiement.* »⁽²⁾

Or l'enquête menée par l'Injep auprès des encadrants du SNU lors des séjours de l'année 2023 a révélé que le problème persistait et qu'il était loin d'être marginal : selon elle, les encadrants, tous niveaux de responsabilité confondus, « *sont 41 % à être insatisfaits des délais de paiement* ». Plus inquiétant encore, seuls 20 % des répondants se déclaraient « tout à fait » satisfaits des délais de paiement⁽³⁾.

La Cour des comptes, tout en confirmant cet état de fait, a souligné, par ailleurs, **la signature très tardive de certains contrats de travail**. En outre, elle a relevé de fortes disparités de rémunération entre les centres : « *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 centres, peu compréhensibles et peu incitatives pour les*

(1) Jean-Claude Raux, avis précité.

(2) Bertrand Pancher, avis précité.

(3) Injep, Service national universel : la parole aux encadrants. Enquête auprès du personnel encadrant des séjours de cohésion de 2023, mai 2024.

fonctionnaires, qui ont pu d'ailleurs se retrouver en situation de cumul d'activité. » ⁽¹⁾

En outre, **la Cour des comptes a relevé de nombreux manquements aux règles en matière de marchés publics**, aussi bien dans son rapport public de septembre 2024 que dans une communication de la procureure générale de la Cour adressée au secrétariat général du ministère de l'éducation nationale que les rapporteurs se sont procurée ⁽²⁾. Les irrégularités relevées concernent des marchés passés et exécutés aussi bien par la Djepva que par les services déconcentrés.

Elle note par exemple, concernant **le marché d'habillement du SNU**, que **la définition des besoins de l'administration était trop imprécise**. La Cour relève ainsi que l'estimation du nombre de volontaires – en l'occurrence 400 000 en 2022 – ne reposait *« sur aucune étude précise »*. Par ailleurs, le marché ne comprenait *« aucune prestation de gestion du stock de tenues neuves »*, et le surcoût lié à l'absence d'une politique de stockage est estimé à *« 3,6 millions d'euros à l'été 2023, soit 20 % des crédits consommés dans le cadre du marché »*.

La Cour déplorait également des irrégularités concernant les marchés de transport, d'hébergement et de restauration. Ainsi, *« durant la période 2019-2021, des subventions ont été irrégulièrement versées à des associations, qui auraient dû être requalifiées en marchés. [...] Cette situation a perduré en 2022 dans certaines régions académiques »*. Elle relève également des *« marchés hébergement/restauration mal préparés et conclus à la hâte »*, signalant *« des cas d'insuffisance de publicité »*, *« un manque de rigueur dans les signatures et datation des actes »*. Enfin, elle soulignait que les régions académiques n'avaient *« pas non plus mis en place de marché pour les "activités" [...] alors même que les montants de dépenses correspondantes nécessitaient la mise en place de procédures formalisées, avec publicité »*.

Dans sa réponse adressée à la Cour le 28 mai 2025, le secrétaire général des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche a mis une bonne partie de ces dysfonctionnements sur le compte du défaut d'anticipation lié à l'absence de décisions politiques suffisamment précoces.

Compte tenu du nombre, de la variété et de la répétition des difficultés d'ordre logistique et administratif rencontrées pour des contingents de jeunes somme toute très réduits, il y avait tout lieu de craindre les conséquences d'une extension massive du dispositif.

(1) *Cour des comptes, rapport précité.*

(2) *Communication de la procureure générale de la Cour des comptes au secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, 1^{er} avril 2025, référence n° 2025-09 CPG Cour.*

2. Un vivier d'encadrants insuffisant et une incapacité des services de l'État à fidéliser ceux qui participent aux séjours de cohésion

a. *Quel que soit le scénario retenu in fine, une généralisation du SNU supposerait d'avoir recours à un nombre d'encadrants important...*

Dans ses deux rapports, le général Ménaouine ne proposait aucune estimation du nombre d'encadrants nécessaire à terme pour faire fonctionner convenablement les séjours de cohésion d'un SNU généralisé et obligatoire. En ce qui concerne le personnel appelé à exercer ces fonctions, il **écartait d'emblée l'hypothèse d'un encadrement militaire** : « *chacun sait que le modèle d'armée existant est aujourd'hui entièrement insusceptible d'encadrer un service national, même de brève durée, faute de disposer des effectifs de cadres suffisants à cette fin* », écrivait-il ⁽¹⁾. Il préconisait, pour assurer l'encadrement, d'avoir recours aux élèves des grandes écoles et des universités, aux associations ou encore au mécénat de compétences des entreprises. Il envisageait également de proposer un encadrement mixte : 25 % d'encadrants professionnels et 75 % de jeunes non qualifiés exerçant par la même occasion la deuxième phase du SNU. Autrement dit, conscient de la difficulté, il recommandait de faire feu de tout bois...

Il est malaisé d'évaluer précisément le **nombre d'encadrants nécessaire**, dans la mesure où celui-ci **dépendrait nécessairement des modalités retenues**. Quel que soit le scénario, le rapporteur spécial de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* au Sénat, Éric Jeansannetas, estimait en mars 2023, dans un rapport d'information, que la généralisation du SNU appelait **la construction d'« une véritable stratégie de recrutement du personnel »** ⁽²⁾ en raison du défi que représentait l'encadrement de 800 000 jeunes. En effet, selon les estimations qu'il avait réalisées, **le besoin se situait entre 14 000 et 53 000 personnes**. Le caractère imprécis du chiffrage s'expliquait par les nombreuses incertitudes entourant le projet à cette date – lesquelles n'ont toujours pas été levées.

Le sénateur Jeansannetas envisageait deux scénarios principaux :

– **une généralisation sur le temps scolaire**, qui **supposerait un nombre d'encadrants moindre** car cette solution permettrait d'étaler la charge sur l'ensemble de l'année, à raison de treize à quinze sessions possibles chaque année ;

– **une généralisation hors temps scolaire**, plus consommatrice de ressources humaines de manière simultanée en raison du moindre nombre de séjours qu'il serait possible d'organiser pendant les vacances scolaires – trois ou quatre par an.

(1) Rapport précité.

(2) Éric Jeansannetas, rapport précité.

b. ... alors que le secteur de l'animation connaît déjà une crise profonde...

En regard de ce constat, il convient de rappeler que **le vivier des encadrants potentiels est relativement réduit**. C'est particulièrement vrai des **animateurs**, dont l'expérience menée depuis 2019 a d'ores et déjà montré qu'ils étaient **appelés à constituer l'essentiel des encadrants du SNU**. En effet, **l'accompagnement de groupes de jeunes**, en particulier **dans le cadre juridique des accueils collectifs de mineurs (ACM)**, qui a été choisi pour les séjours de cohésion du SNU et qui paraissait, en effet, le plus adapté (voir *infra*), **suppose une proportion minimale d'encadrants formés à l'animation**.

Les conditions pour exercer en qualité d'animateur

Il existe deux parcours distincts permettant d'exercer les fonctions d'animateur : celui de l'animation volontaire et celui de l'animation professionnelle.

Dans la première catégorie, il convient de mentionner le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), qui permettent d'encadrer à titre non professionnel des enfants et des adolescents en accueil collectif de mineurs (colonie de vacances, accueil de loisirs, accueil périscolaire) ; il s'agit d'un engagement volontaire.

Dans la seconde, on trouve notamment le brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJES), qui est un diplôme d'État délivré au titre de la spécialité animateur, et le diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (Dejeps) dans la spécialité animation socio-éducative culturelle.

Dans son rapport de septembre 2024 sur le SNU, la Cour des comptes décrivait « **un contexte de forte pénurie d'animateurs** » et soulignait le risque de concurrence entre le SNU et d'autres activités (voir *infra*). De fait, les professionnels du secteur de l'animation estiment qu'**il manque entre 40 000 et 50 000 animateurs chaque année en France**, en dépit du fait qu'un nombre non négligeable de jeunes prépare et passe le Bafa : ils étaient 49 800 en 2023 (et 1 900 BAFD) ⁽¹⁾. Dès lors, la possibilité de recruter suffisamment d'encadrants pour les séjours SNU n'a rien d'une évidence. « *C'est un vrai point d'attention* », avait reconnu la déléguée générale lorsque le député Jean-Claude Raux l'avait interrogée sur ce point à l'automne 2023 dans le cadre de son avis budgétaire.

Les difficultés de recrutement que rencontre l'ensemble des domaines faisant appel à des animateurs (centres de loisirs et de vacances, organismes d'éducation populaire, etc.) s'expliquent notamment par **des conditions d'emploi peu attractives** : rémunérations assez basses, emploi intermittent – voire saisonnier en ce qui concerne l'animation en centre de vacances –, longues journées de travail, etc.

(1) *Injep*. Les diplômés des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et de directeur (BAFD) en 2023, mai 2024.

La question de la pénurie d'encadrants mérite d'autant plus d'être étudiée que, selon les dernières données fournies par la DGSNU, **jusqu'à présent, 6 000 encadrants tout au plus ont été recrutés pour les séjours de cohésion (données pour l'année 2023), au prix de difficultés non négligeables dans certains départements.**

Pour relever le défi de la montée en puissance des séjours de cohésion, les gouvernements successifs ont, un temps, envisagé de créer une véritable « filière SNU » proposant une formation spécifique suivie d'un parcours de recrutement. Toutefois, avant même le coup d'arrêt de l'année 2025, cette hypothèse semblait s'éloigner. Comme l'avait relevé le sénateur Jeansannetas, une telle filière « nécessiterait ainsi plusieurs années pour être opérationnelle, et son coût serait important » ⁽¹⁾.

c. ... et que le SNU peine à fidéliser ses encadrants

À ces difficultés structurelles s'ajoute **l'incapacité des services de l'État à fidéliser les encadrants actuels**, en raison à la fois de **conditions de travail** encore plus **difficiles** que dans la plupart des autres emplois de l'animation et du recours massif à un **support juridique inadapté**, en l'occurrence le **contrat d'engagement éducatif (CEE)**.

En ce qui concerne les conditions de travail, de nombreux témoignages font état d'une amplitude horaire parfois difficile à assumer, dont les conséquences peuvent rejaillir sur les jeunes. En témoignent ces propos d'un tuteur rapportés par l'Injep : « *On arrive rapidement à une situation de fatigue qui peut entraîner des tensions. J'ai vu des tuteurs craquer et s'énerver à 23 h contre d'autres encadrants, voire contre des volontaires. On ne peut pas se le permettre, d'autant plus qu'on est face à des mineurs.* » Un autre déclarait : « *Être présent 7j/7, les réunions le soir, les astreintes la nuit, vu la rémunération, le compte n'y est pas. Il faudrait que le contrat soit écrit différemment.* » ⁽²⁾

S'agissant justement du **type de contrat** utilisé pour le recrutement des encadrants, il convient de signaler **la prédominance du contrat d'engagement éducatif**. Ce support est utilisé non seulement par les structures organisant les séjours dans le cadre d'une délégation, mais aussi par les services de l'État lorsqu'ils sont l'employeur direct. Selon les données communiquées par la DGSNU, en 2024, « *337,5 ETPT ont été réalisés, 17 en CDD de droit public et 320,5 en CEE pour 31 932 jeunes en gestion directe* » ⁽³⁾.

(1) *Éric Jeansannetas, rapport d'information précité.*

(2) *Injep, Service national universel : la parole aux encadrants, rapport précité.*

(3) *Réponses au questionnaire des rapporteurs.*

Le CEE, régi par l'article L. 432-1 du code de l'action sociale et des familles, paraît **inadapté aux conditions d'exercice durant les séjours de cohésion, surtout dans la perspective de la généralisation du SNU**. En effet, comme l'indique son intitulé, **le CEE est un dispositif d'engagement**, destiné aux personnes exerçant des fonctions d'animation **de manière occasionnelle**. **Il n'a pas été conçu pour employer des personnes de manière régulière, surtout pas des animateurs professionnels**.

C'est d'ailleurs le seul élément qui puisse justifier le niveau de rémunération extrêmement bas proposé généralement par les structures employeuses recourant à ce type de contrat. Rappelons, à cet égard, que, jusqu'au 1^{er} mai 2025, la rémunération minimale était de **25,63 euros brut par jour** ; depuis cette date, elle a été revalorisée, s'élevant désormais à 51,08 euros brut ⁽¹⁾.

S'agissant du SNU, le niveau de rémunération proposé n'apparaît pas dissuasif, au contraire : les salaires sont jugés convenables, surtout si on les compare à ceux qui sont pratiqués par la plupart des organisateurs de colonies de vacances et autres séjours collectifs de mineurs (voir *infra*). En revanche, la souplesse inhérente au CEE, si elle présente des avantages évidents pour les employeurs, est susceptible d'induire des contraintes non négligeables pour les salariés : **le temps de travail hebdomadaire est plafonné à 48 heures** sur une période de six mois consécutifs. En outre, l'employé bénéficie d'une période de repos fixée à 24 heures consécutives minimum par période de sept jours et 11 heures consécutives minimum par période de 24 heures. Cependant, **lorsqu'il est logé sur place, ce repos quotidien peut être supprimé ; il est alors remplacé par un repos compensateur équivalent à 11 heures par jour, qui peut être pris de manière fractionnée : une partie sous forme de repos, l'autre partie à la fin du séjour**. La contrepartie de la souplesse offerte dans ce domaine est la limitation stricte du nombre d'heures qu'une même personne peut effectuer sous ce régime au cours d'une même année : **il n'est pas possible de dépasser 80 heures sur douze mois**.

Durant les auditions, plusieurs chefs de centre ont insisté sur la nécessité, selon eux, de modifier le cadre d'emploi, arguant du fait que la limite des 80 heures annuelles empêchait certains animateurs de participer régulièrement à des séjours de cohésion, ce qui était dommageable dans la mesure où les organisateurs de séjours – ainsi que les jeunes volontaires – se trouvaient ainsi privés de l'expérience acquise par ces personnes. Tout en comprenant le problème, **les rapporteurs tiennent à marquer fermement leur opposition à cette solution, qui aurait pour conséquence de plonger encore un peu plus les animateurs dans la précarité**. Avant le coup d'arrêt de l'année 2025, la DGSNU avait l'intention de développer l'usage du contrat à durée déterminée (CDD) de droit public.

(1) Décret n° 2024-1151 du 4 décembre 2024 portant modification de l'article D. 432-2 du code de l'action sociale et des familles relatif à la rémunération des personnes titulaires d'un contrat d'engagement éducatif.

3. Des places d'hébergement en nombre limité

Outre le vivier des encadrants, l'hébergement est un enjeu crucial pour l'organisation des séjours de cohésion. Dans son premier rapport, le général Ménaouine y voyait même « *la difficulté la plus importante à surmonter pour assurer le complet déploiement* »⁽¹⁾ du futur SNU.

En effet, selon de nombreux observateurs, l'extension du SNU à l'ensemble d'une classe d'âge se heurte là à un problème majeur, à ce stade quasi insoluble, à moins d'injecter dans le dispositif des investissements financiers très importants pour créer et rénover du bâti. Durant son audition par les rapporteurs, Sarah El Haïry a pourtant défendu de nouveau la possibilité de la généralisation, expliquant en particulier, à propos de la question de l'hébergement des jeunes, que le problème serait résolu par le développement des séjours CLE : il suffisait de répartir les séjours sur l'ensemble de l'année, à raison de quatorze ou quinze sessions, pour être en mesure de loger les 800 000 jeunes concernés.

Les rapporteurs ne cachent pas leur scepticisme devant cette analyse. Comme le soulignait le député Jean-Claude Raux, **le développement du SNU sur le temps scolaire risquait au contraire d'avoir « des conséquences néfastes s'agissant du bâti, car les établissements scolaires ne ser[ai]ent plus disponibles »** pour y héberger des jeunes pendant les séjours. Or, selon le sénateur Éric Jeansannetas, **ces établissements représentaient, toutes catégories confondues, près de 40 % des lieux d'accueil en 2022**⁽²⁾.

Quant au reste des places d'hébergement collectif disponibles, leur nombre a beaucoup diminué, corrélativement à la baisse de l'engouement pour les colonies de vacances et autres séjours collectifs de mineurs⁽³⁾. Le nombre de structures opérées par les collectivités territoriales, en particulier, a beaucoup reculé depuis une trentaine d'années. En outre, une grande partie du parc des centres de loisirs et de vacances est vétuste, au point qu'elle nécessiterait **un vaste plan de rénovation**, comme l'a démontré la députée Florence Herouin-Léauté dans son avis budgétaire d'octobre 2024.

Enfin, il convient de relever que **la localisation des structures d'accueil fait apparaître une géographie très contrastée** : « *en 2018-2019, 4 250 communes environ avaient abrité des séjours collectifs de mineurs avec hébergement, hors mini-camps et hors scoutisme, et les lieux d'accueil se concentrent en majorité dans les régions voisines de l'arc atlantique et dans les chaînes montagneuses des Alpes et*

(1) Daniel Ménaouine, rapport précité.

(2) Éric Jeansannetas, rapport d'information précité.

(3) Dans son avis budgétaire d'octobre 2024 précité, Florence Herouin-Léauté relève que le modèle des colonies de vacances connaît une crise majeure : alors que plus de 1,8 million de départs étaient enregistrés en 2008-2009, ce nombre n'a cessé de diminuer depuis, atteignant un point bas pendant la crise du covid-19 : 670 000. Si la fréquentation s'est redressée au cours des dernières années, elle demeure à un niveau nettement inférieur à son niveau d'il y a quinze ans : environ 1,3 million de séjours.

des Pyrénées. À l'inverse, du Nord-Est au Sud-Ouest, en superposition de la "diagonale du vide", on compte peu de lieux de séjour», soulignait Florence Herouin-Léautey dans le même avis. L'insuffisance d'infrastructures disponibles dans certaines régions aurait pour conséquence de contraindre certains jeunes à effectuer leur séjour de cohésion dans une autre région que la leur, ce qui se traduirait par une augmentation du coût du transport.

En octobre 2023, la déléguée générale au SNU, durant son audition par le rapporteur pour avis Jean-Claude Raux, avait affirmé que, compte tenu des objectifs fixés à l'époque, et « *du travail qui a été entamé* », le problème ne se posait pas particulièrement. Elle avait toutefois ajouté une phrase qui n'était pas pleinement rassurante : « *À l'échelle de 800 000, je ne sais pas vous dire.* »⁽¹⁾

Consciente de la difficulté de résoudre l'équation, la secrétaire d'État Prisca Thevenot avait adressé le 9 octobre 2023 un courrier aux parlementaires, dans lequel elle annonçait une opération de recensement : « *il a été demandé cette année aux préfets et aux DRAJES, sous l'autorité des recteurs de région académique, dans chacun des territoires, de signaler les structures pouvant correspondre au cahier des charges que nous avons fixé. Ce travail de recensement se poursuit actuellement afin que nous soyons en mesure, progressivement, de couvrir l'ensemble du territoire.* » Elle appelait également les parlementaires à formuler des recommandations à cet égard. La pérennisation des centres SNU, écrivait-elle, constituait « *une véritable opportunité en termes d'aménagement du territoire* »⁽²⁾. Il aurait été plus juste de parler de casse-tête... Par ailleurs, les rapporteurs tiennent à souligner que **l'opération de recensement annoncée dans ce courrier arrivait bien tard : il est pour le moins surprenant qu'il ait fallu attendre cinq ans après le lancement du projet pour prendre une telle initiative, compte tenu du caractère stratégique de ce domaine pour la réussite du projet.**

Deux rapports rédigés par les inspections générales⁽³⁾ parvenaient à des conclusions pour partie divergentes.

Le premier, remis au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, Jean-Michel Blanquer, en janvier 2022 par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), était **relativement optimiste**, tout en soulignant les difficultés auxquelles les organisateurs des séjours de 2019 et 2021 avaient été confrontés. Les auteurs y soulignaient ainsi que les départements avaient dû faire le « *choix du moins mauvais emplacement, à défaut de pouvoir obtenir le meilleur* » ; « *les départements ont souvent procédé par élimination, avec pour priorités principales la capacité d'accueil (souvent insuffisante en deçà de 150, voire 100 stagiaires) et la facilité d'accès. Pour quelques départements, la capacité*

(1) Jean-Claude Raux, avis précité.

(2) Ibid.

(3) Non rendus publics.

d'accueil en lycée s'est avérée elle-même insuffisante et la disponibilité des centres d'accueil de loisirs limitée par leurs activités ordinaires. »⁽¹⁾

En ce qui concerne la généralisation du SNU, les inspecteurs se voulaient rassurants : « *les internats d'établissement public local d'enseignement (EPLÉ) et les centres de vacances, qui jouissent de l'agrément pour l'accueil collectif de mineurs (ACM), constituent ensemble une capacité globale d'accueil permettant la généralisation des séjours de cohésion du SNU à une classe d'âge, **sous réserve de démultiplier les périodes d'organisation des séjours**, sans empiéter sur la mission première des EPLÉ qui conditionne leur possible mise à disposition. En effet, le nombre de places potentielles en centres divers d'hébergement ACM est supérieur à 800 000 et celui des internats est d'environ 230 000. » Ils **posaient toutefois deux conditions clés, à savoir l'anticipation**, soit précisément ce dont l'État s'était révélé incapable jusque-là, **et le renforcement des effectifs des services déconcentrés** : « *Les conditions de leur mobilisation sont multiples, mais une anticipation a minima d'une année, voire sur plusieurs années, et le recrutement de ressources humaines dans les services déconcentrés à même de gérer le dispositif dans toutes ses dimensions sont incontournables. »* Il fallait également, selon eux, abaisser la jauge minimale de 200 élèves par centre et **faire évoluer le cadre législatif** afin d'autoriser l'État à utiliser pour le SNU les bâtiments scolaires dont il n'est pas propriétaire.*

Un autre rapport, remis au ministre des armées et au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse par le contrôleur général des armées (CGA) et l'IGESR le 22 février 2024⁽²⁾, à la tonalité plus critique, était nettement plus réservé : « *Le recensement réalisé par les rectorats, en lien avec les préfetures, s'est révélé très en deçà des attentes, avec l'identification d'une cinquantaine de sites potentiels, dans une vingtaine de départements. »* Il observait également : « *La couverture géographique du dispositif SNU n'est pas assurée, avec des sites principalement dans les départements des Hautes-Alpes (17), des Alpes-de-Haute-Provence (5), de la Manche (5), de Charente Maritime (4) et de la Haute-Garonne (5). La nomenclature des sites est très hétérogène (un centre équestre dans l'Yonne, des hôtels à la Martinique et en Seine maritime, une résidence universitaire en Isère, un établissement de rééducation fonctionnelle dans le Gers et même des châteaux classés). »* Face à l'insuffisance des hébergements existants, ils appelaient notamment à « **la mise en place d'un réseau de près de 500 centres d'hébergement permanents** ». Cela passait par l'ouverture d'un chantier « *immobilier/foncier pour permettre, en lien avec les acteurs locaux du SNU ; la mise à disposition du bâti nécessaire au SNU, dans tous les territoires* ». Le lancement d'un tel programme de construction de centres aurait eu un coût très élevé.

(1) IGESR, Identification, mobilisation et gestion du bâti nécessaire à l'organisation des séjours de cohésion du Service national universel (SNU), n° 2022-016, janvier 2022.

(2) CGA-IGESR, rapport précité.

D. UNE CHARGE FINANCIÈRE DIFFICILE À ÉVALUER MAIS NÉCESSAIREMENT CONSIDÉRABLE

Depuis 2017, la question du coût réel d'un SNU concernant l'ensemble d'une classe d'âge a suscité de nombreuses assertions en partie contradictoires. En réalité, un constat clair se dégage de l'ensemble des analyses qui précèdent : **si l'enjeu du coût d'un SNU généralisé a suscité autant de débats, c'est en grande partie parce que les contours mêmes du projet sont restés incertains, ce qui ne permettait pas de proposer un chiffrage définitif.** Selon les circonstances, il n'était pas toujours question, en réalité, du même dispositif, ce qui empêchait de porter une appréciation juste sur son coût. La faute en revient directement aux responsables successifs du projet, qui furent incapables de dessiner des objectifs et un horizon précis, de chiffrer les moyens requis et de mettre en œuvre cette politique.

À cet égard, il est frappant de constater que **les demandes répétées de la Cour des comptes ont été ignorées.** Année après année, depuis 2021, comme le rappelle la Cour dans son rapport le plus récent consacré au SNU, les magistrats financiers ont demandé, dans leurs notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, que soit définie « *une trajectoire budgétaire de la montée en charge du SNU appuyée sur une identification claire des coûts* ».

Rappelons les principaux ordres de grandeur avancés au fil du temps, en commençant par ceux fournis par l'initiateur du projet, à savoir Emmanuel Macron, alors candidat à la présidence de la République. Celui-ci avait proposé un chiffrage de la mesure : « *Avec des coûts d'infrastructure estimés entre 15 et 20 milliards d'euros, il est estimé à un ordre de grandeur de 2 à 3 milliards d'euros par an en régime de croisière.* »⁽¹⁾ Pour la partie se rapportant au « régime de croisière », le chiffre concorde avec celui qui a été parfois avancé par la suite (voir *infra*). Toutefois, il importe de rappeler que ces 2 à 3 milliards d'euros étaient censés financer un dispositif durant un mois et encadré exclusivement par du personnel militaire, ce qui fausse toute comparaison avec les coûts envisagés par la suite. Il en va de même pour les « coûts d'infrastructure » évoqués, dont la destination précise restait d'ailleurs incertaine : s'agissait-il du coût estimé de l'acquisition de terrains et de la construction de nouvelles casernes, ou bien des dépenses afférentes à la réhabilitation d'un patrimoine immobilier existant ?

Remis au premier ministre Édouard Philippe au printemps 2018, le rapport dit « inter-inspections », quant à lui, évaluait le coût du SNU, en année pleine, entre 2,4 et 3,1 milliards d'euros, sans qu'il soit possible de savoir précisément quel format était envisagé, car le rapport en proposait plusieurs, le document n'ayant jamais été rendu public.

(1) <https://en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers>

En novembre 2019, **Gabriel Attal**, se fondant sans doute sur le format des séjours de cohésion de douze jours déclara : « **le budget du SNU généralisé sera inférieur à 1,5 milliard d'euros** »⁽¹⁾. Il n'expliquait pas les raisons d'un tel optimisme. À la connaissance des rapporteurs, il s'agit de l'estimation la plus basse qui ait été faite du coût du SNU, quel que soit le format retenu.

En février 2024, les auteurs du rapport CGA-IGESR écrivaient : « *Sans comparaison avec les différentes expérimentations conduites jusque-là, un tel projet [de SNU généralisé] supposerait une véritable administration du SNU et une augmentation sans précédent des moyens humains et budgétaires, de l'ordre de deux milliards d'euros par an (hors coûts liés aux infrastructures).* »

Quoi qu'il en soit, s'agissant des extrapolations se fondant sur le coût des séjours organisés depuis 2019, il importe de souligner, à la suite du sénateur Éric Jeansannetas, que « *les chiffrages qui s'appuient seulement sur les expérimentations menées depuis plusieurs années ne permettent pas d'avoir une vision claire du coût du SNU généralisé à l'ensemble d'une classe d'âge* »⁽²⁾. En effet, non seulement le dispositif a évolué depuis sa mise en œuvre, mais **certaines des économies d'échelle potentielles alléguées pour tenter de minimiser le coût global ne sont pas avérées.**

La deuxième et la troisième phases du SNU : des coûts non chiffrés

Quoiqu'en dehors du champ de la mission d'information, les deux phases postérieures au séjour de cohésion ne sauraient être pour autant passées entièrement sous silence compte tenu du fait que leur coût budgétaire potentiel pour l'État pourrait contribuer à alourdir la facture du SNU.

Le coût de la deuxième phase du SNU est un angle mort des évaluations qui sont fournies. Si tant est qu'elle soit maintenue dans la perspective d'une généralisation, il y a tout lieu de penser que **l'accueil de 800 000 jeunes pendant quinze jours** dans une association, une collectivité ou une administration **représenterait une charge importante pour ces structures.** Elles ne seraient pas toutes en mesure d'y faire face seules, ce qui rendrait nécessaire un soutien de la part de la puissance publique, sous une forme ou une autre. S'agissant en effet d'une obligation pesant sur l'ensemble des citoyens – aussi bien les jeunes effectuant cette deuxième phase que les structures censées les accueillir –, l'État devrait assumer, au moins en partie, ses responsabilités.

Il en va de même pour l'hypothétique troisième phase du dispositif, même si, à ce stade, celle-ci semble avoir été abandonnée. Rappelons qu'il était question que le service civique, par exemple, constitue l'une des modalités d'accomplissement de la troisième phase. Or, à raison de 150 000 jeunes l'effectuant chaque année (pour 80 000 nouvelles entrées), le dispositif mobilise pour l'instant de l'ordre de 600 millions d'euros.

(1) Le Journal du dimanche, 9 novembre 2019.

(2) Éric Jeansannetas, rapport d'information précité.

Enfin, comme le souligne la Cour des comptes, il importe de tenir compte, pour l'évaluation du coût global d'un SNU généralisé, des coûts d'administration, qui ne sont pas couverts par les crédits du programme 163 et qui seraient nécessairement amenés à augmenter significativement. En septembre 2024, la Cour évoquait ainsi la probabilité d'« *un coût de fonctionnement annuel compris au minimum entre 3,5 et 5 milliards d'euros* », auquel il conviendrait d'ajouter un investissement de 6 milliards d'euros au minimum (hors coûts d'acquisition) ⁽¹⁾.

Comme le soulignait le sénateur Éric Jeansannetas, « *il n'y aurait pas de sens à définir un montant au-delà duquel cela ne vaudrait "plus le coup" d'investir à destination de la jeunesse* » ⁽²⁾. **Il ne s'agit donc en aucun cas, pour les rapporteurs, de considérer qu'une somme de l'ordre de 5 milliards d'euros consacrée chaque année à la jeunesse française serait en elle-même excessive. L'enjeu est ici d'évaluer l'efficacité de la politique publique SNU au regard des objectifs qui lui avaient été assignés et de mesurer ses effets en les rapportant à leur coût pour la collectivité.**

(1) Cour des comptes, rapport précité.

(2) Éric Jeansannetas, rapport d'information précité.

III. LA PRÉPARATION DES SÉJOURS DE COHÉSION

A. LES MISSIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT

1. Un cadrage national des séjours de cohésion confié à la délégation générale au service national universel

Créée en août 2023, la DGSNU s'est substituée à la Djepva ⁽¹⁾ pour la préparation, l'élaboration et l'organisation du contenu des séjours de cohésion.

Placée auprès du secrétaire général des ministères chargés de l'éducation nationale et de la jeunesse, la DGSNU assure la mise en œuvre du service national universel. À ce titre, elle définit son cadre réglementaire, et en assure le pilotage et la coordination. Elle est également chargée d'animer le réseau d'acteurs participant à un titre ou un autre à cette politique publique.

La DGSNU fixe les objectifs de recrutement des jeunes volontaires, attribue les moyens, détermine le calendrier des séjours et la répartition entre HTS et CLE.

En lien et avec le concours des services des différents ministères concernés, elle définit les conditions de mise en œuvre des séjours de cohésion, y compris leur contenu, et définit les modalités opérationnelles de leur déploiement. Plus généralement, elle assure le lien avec les partenaires associatifs et institutionnels de niveau national.

La DGSNU propose des orientations nationales qui font l'objet d'une validation interministérielle et sont déclinées dans les schémas régionaux de déploiement et les projets départementaux. Elle s'assure de la cohérence des projets au regard des orientations nationales, planifie et pilote la formation des chefs de centre au niveau national. Elle est également responsable de l'affectation des volontaires dans les centres où se tiennent les séjours de cohésion et définit les modalités de mise en œuvre du programme de mobilité interdépartementale associé.

Pilotes sur leur territoire de l'organisation des séjours de cohésion (voir *infra*), les responsables départementaux du ministère chargé de la jeunesse entendus par les rapporteurs estiment que **la DGSNU n'a cependant pas mis en place une articulation assez efficace avec les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) ; notamment, il lui est reproché d'être « très déconnectée des problématiques de terrain ».**

(1) La sous-direction chargée du SNU au sein de la Djepva a été intégrée à la DGSNU, ce qui représente 17 ETP (données transmises aux rapporteurs par la Djepva).

Auprès de la DGSNU, **une start-up d'État conçoit, développe et déploie des outils et des services numériques pour le SNU**, afin d'accroître la fluidité de la navigation par les usagers et automatiser certaines actions pour faire face à la multiplication des séjours. Elle a pour mission de faciliter les relations entre l'administration et les jeunes et leurs familles, pour le séjour de cohésion et pour la MIG mais également pour les différentes formes d'engagement volontaire ⁽¹⁾. À cet effet, elle a développé (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.

Chiffres clés de l'activité de la start-up d'État SNU

La start-up d'État du SNU a pour mission :

- de présenter le SNU au grand public ;
- d'accompagner les volontaires, pour faciliter leur inscription aux séjours de cohésion et leur préparation au départ (service support en réponse aux questions des familles, informations relatives au départ en séjour, etc.) ;
- de soutenir l'organisation des séjours de cohésion : pilotage et suivi par les services déconcentrés et la DGSNU des cohortes de séjours de cohésion ;
- de faciliter le déploiement de l'offre d'engagement auprès des partenaires ;
- d'assurer le support et la fidélisation des utilisateurs tout au long du parcours.

En décembre 2024, la start-up d'État SNU gère près de 268 000 comptes actifs (depuis 2021). Chaque année, plusieurs dizaines de milliers de jeunes (de 30 000 en 2021 à plus de 70 000 en 2024) s'inscrivent.

Sur l'ensemble de l'année 2024, 120 000 messages ont été reçus et traités par le support, et 4,5 millions de messages envoyés aux jeunes et à leurs familles.

Pour la Cour des comptes, cependant, « *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* » ⁽²⁾.

Enfin, il importe de signaler que la Djepva a conservé quelques missions. Alors que, jusqu'en 2023, elle assurait entièrement le pilotage du dispositif, elle n'est désormais responsable que de la gestion financière. Elle demeure, en revanche, compétente pour définir le cadre réglementaire des accueils collectifs de mineurs

(1) Les plateformes de l'engagement civique ont pour mission de concevoir et de déployer des services numériques en faveur de l'engagement civique. Trois produits ont été imaginés et mis en œuvre : la plateforme du service national universel (snu.gouv.fr), la plateforme JeVeuxAider.gouv.fr de la réserve civique (jeveuxaider.gouv.fr) et l'interface de programmation (API) Engagement (mise en commun des données issues des différents produits et partenaires), https://beta.gouv.fr/incubateurs/engagement_civique

(2) Cour des comptes, rapport précité.

(ACM), dont dépendent les séjours du SNU, et assure la tutelle de l'Injep, auquel a été confiée l'évaluation du SNU.

2. Les missions des services déconcentrés chargés de la jeunesse et de la vie associative

Organisés à titre expérimental, les premiers séjours de cohésion ont eu lieu en juin 2019 sous le pilotage des préfets des départements préfigureurs, en lien avec les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen). La montée en charge du dispositif s'est inscrite dans une adaptation du cadre juridique visant à renforcer les compétences des services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation et de la jeunesse.

La politique du SNU est aujourd'hui mise en œuvre au niveau local par les services du recteur de région académique, lequel est, sur le plan juridique, l'organisateur des séjours de cohésion.

a. Un cadre juridique rénové pour transférer la compétence « jeunesse » aux services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation et de la jeunesse

Ayant pour objet la réorganisation des services déconcentrés et une nouvelle répartition des missions entre les ministères, la circulaire du premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État entendait **inscrire la mise en œuvre du SNU dans le cadre d'une démarche éducative, en confiant cette mission au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse** ⁽¹⁾. À ce titre, ce dernier s'est vu transférer les missions en matière de sport, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative jusqu'alors exercées par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), ainsi que les services et parties de services chargés desdites missions.

La clarification juridique s'est opérée en deux temps : en premier lieu, le SNU a été confié aux autorités territoriales du ministère chargé de l'éducation, préalablement à la compétence « jeunesse », qui fut rattachée au recteur de région académique dans un second temps.

Le décret du 29 juillet 2020 ⁽²⁾ a modifié les missions des services de l'État dans les régions et les départements **pour leur permettre d'accompagner la montée en charge du service national universel. Il confie le pilotage du SNU au**

(1) « Recentrer les missions Sport, Jeunesse et Vie associative, les rapprocher de l'éducation nationale et préparer la mise en œuvre du service national universel (SNU) », <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038599066>

(2) Décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel.

niveau territorial au recteur de région académique (RRA), dans le contexte de la réforme de l'organisation territoriale de l'État en préparation ⁽¹⁾.

Puis, le décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre :

– confia aux recteurs de région académique la compétence sur les politiques de jeunesse (voir encadré ci-dessous) ;

Compétences du recteur de région académique en matière de politiques de jeunesse

Article R. 222-24-2 du code de l'éducation : « *Sous réserve des attributions dévolues au préfet de région et au préfet de département, et sans préjudice des compétences dévolues aux recteurs d'académie [...], le recteur de région académique prend les décisions dans les matières entrant dans le champ de compétences des ministres chargés [...], de la jeunesse, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports.*

« *À ce titre, il exerce les compétences suivantes : [...]*

« *Politiques en matière de jeunesse, d'éducation populaire, de vie associative, d'engagement civique et de sports.* »

Article R. 222-16 du code de l'éducation : « *Le recteur de région académique fixe les orientations stratégiques des politiques de la région académique pour l'ensemble des compétences relevant des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur [...], et, sous réserve des compétences du préfet de région et des préfets de département, de celles des ministres chargés de la jeunesse, de la vie associative, de l'engagement civique* ».

Source : code de l'éducation.

– créa au 1^{er} janvier 2021 les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (Drajes) et les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES), respectivement rattachés au recteur de région académique et aux Dasen.

b. Le pilotage du SNU est confié au recteur de région académique

La mise en œuvre du SNU est assurée par le recteur de région académique, agissant sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse. Il s'appuie sur ses équipes régionales et départementales.

(1) Réforme de l'organisation territoriale de l'État, dite « réforme OTE ».

Avec l'appui du préfet de région, **le recteur de région académique pilote le déploiement du séjour de cohésion** dans le cadre d'une instance de coordination qu'ils co-président – **le comité de pilotage régional du service national universel** – , sans préjudice des prérogatives du préfet de département, notamment en matière de contrôle des accueils collectifs de mineurs.

Ce comité associe les partenaires concourant au SNU et les chefs de projet départementaux. Il comprend des représentants des services de l'État, des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements ainsi que des associations et des organismes d'accueil et d'information des jeunes ⁽¹⁾. Cependant, d'après le rapport conjoint du CGA et de l'IGESR, déjà mentionné, le comité de pilotage régional du SNU est rarement réuni : « *à ce jour, cette disposition semble peu ou pas mise en œuvre, faute de sujets concrets et d'enjeux pour ces comités.* » ⁽²⁾

Le recteur de région académique assure le recrutement et la gestion des personnels participant à des fonctions d'animation ou de direction de ce séjour, notamment celles recrutées par un contrat d'engagement éducatif (CEE), en application de l'article L. 432-1 du code de l'action sociale et des familles. Il désigne « *comme chef de centre une personne majeure, chargée de la direction du séjour* » (article R. 227-19 du CASF).

Le recteur de région académique s'appuie sur ses services régionaux.

Le **secrétaire général de région académique** (SGRA) ⁽³⁾ est la cheville ouvrière du dispositif sur le plan administratif (appel d'offres, marchés publics, etc.).

La **délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et au sport** (Drajes) ⁽⁴⁾ est chargée de l'articulation du déploiement du SNU avec les services régionaux de l'État concourant au SNU ainsi que de la coordination des chefs de projet SNU départementaux. En lien direct avec la DGSNU, elle assure le suivi budgétaire et l'adéquation des moyens mis en œuvre. Elle contribue à la fluidité des échanges en organisant régulièrement des points départementaux réunissant la Drajes, le Dasen et les SDJES. Elle relaie les directives de la DGSNU auprès des SDJES.

(1) *La composition et les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité sont fixées par arrêté conjoint du recteur de région académique et du préfet de région.*

(2) *CGA-IGESR, rapport précité.*

(3) *Dans les régions comportant plusieurs académies, le SGRA est chargé de l'administration de la région académique, sous l'autorité du recteur de région académique (RRA) (article R. 222-16-4 du CE). Il supplée le RRA en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci (article R. 222-16-5 du CE). Dans les régions académiques ne comportant qu'une académie, le secrétaire général de l'académie prend le titre de SGRA pour l'exercice des fonctions qui relèvent des attributions entrant dans le champ de compétence du RRA (article D. 222-19-4 du CE).*

(4) *Article R. 222-16-6 du CE : « Pour les questions relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative, à l'engagement civique et aux sports, le recteur de région académique est assisté par un délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports qui a autorité sur la délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports. » Le RRA peut déléguer sa signature au Drajes pour les questions relatives à la jeunesse, à la vie associative, à l'engagement civique et aux sports (article R. 222-17 du CE).*

Un **réfèrent régional académique** assure une communication directe avec la déléguée générale au SNU, garantissant ainsi une remontée d'informations et une adaptation aux réalités du terrain.

Les missions des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports en matière de politiques d'engagement ⁽¹⁾

La Drajess assure l'animation et la coordination des politiques publiques de la jeunesse, de la vie associative, de l'engagement civique et de l'éducation populaire. Elle est chargée de la planification, de la programmation, du financement, du suivi, de l'observation et de l'évaluation des actions mises en œuvre au niveau régional au titre de ces politiques publiques. Elle coordonne dans ce cadre l'action des services départementaux à la jeunesse et à l'engagement.

En matière de politiques de la jeunesse, notamment, elle anime le dialogue permanent avec les associations et institutions partenaires des politiques publiques en faveur de la jeunesse. En matière d'engagement, elle apporte son concours au recteur de région académique pour l'exercice de ses compétences en matière de service national universel et de réserve du service national universel.

(1) Article 5 du décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre.

c. Les séjours de cohésion sont mis en œuvre au niveau départemental, selon un schéma d'organisation complexe, faisant intervenir un grand nombre d'acteurs

La gouvernance et l'organisation des politiques de jeunesse au niveau déconcentré sont singulières et complexes ⁽¹⁾ : singulières par rapport aux autres politiques publiques car elles mobilisent trois niveaux territoriaux d'administration (au lieu de deux, d'ordinaire, pour les autres politiques publiques ⁽²⁾), et donc trois autorités déconcentrées différentes : recteur de région, recteur d'académie et directeur départemental ; complexes, puisque le niveau départemental n'est pas sous l'autorité hiérarchique directe du niveau régional **alors que les relations entre l'académie et la région académique ne sont pas toujours très fluides. Le SNU n'échappe pas à cette difficulté.**

Si le **recteur de région académique** dispose de la compétence juridique et mobilise ses services régionaux, le **recteur d'académie** ne dispose quant à lui d'aucune compétence propre en matière de jeunesse, d'engagement et de vie associative. En revanche, il est **l'autorité hiérarchique des services**

(1) Voir le schéma d'organisation figurant à l'annexe n°3.

(2) Pour les autres services déconcentrés de l'administration de l'État, seuls deux niveaux interviennent : le niveau régional (préfet de région) et le niveau départemental (préfet de département). Les schémas de gouvernance sont plus simples dans les régions dites mono-académiques (lorsque l'académie se confond avec la région académique, en Bretagne, en Normandie, dans le Centre-Val-de-Loire, en Corse, dans les Pays de la Loire et dans les académies d'outre-mer), car le recteur d'académie est aussi le recteur de région académique.

départementaux chargés de ces questions, et par délégation du recteur de région académique, il peut prendre les décisions dans les matières entrant dans le champ de compétences des ministres chargés de la jeunesse, de la vie associative et de l'engagement civique à l'échelon de l'académie et des services départementaux de l'éducation nationale ⁽¹⁾.

Le département est le niveau territorial de mise en œuvre pratique du SNU, laquelle relève de la responsabilité du Dasen, qui s'appuie sur un **conseiller technique chef du SDJES** ainsi que sur un **chef de projet départemental SNU au sein du SDJES**.

Responsable des services départementaux de l'éducation nationale, le Dasen **agit sur délégation du recteur d'académie ⁽²⁾ et non sur délégation du recteur de région académique**. Chaque Dasen ⁽³⁾ est l'autorité hiérarchique directe d'un conseiller technique en matière de jeunesse et d'engagement, **chargé des fonctions de chef du service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports ⁽⁴⁾**. Les Dasen, en collaboration avec les référents académiques, mobilisent les établissements scolaires et sensibilisent les personnels de direction afin d'assurer la participation des élèves (voir *infra*).

Sous l'autorité du Dasen, le SDJES est le service compétent pour assurer au niveau départemental le relais d'informations et l'articulation entre les différentes parties prenantes au SNU. **Le SDJES est responsable de la coordination locale et de la mise en œuvre opérationnelle des séjours. Il assure la mise en œuvre concrète du SNU, tant pour l'accueil des séjours que pour le recrutement des jeunes volontaires. Il veille aux aspects organisationnels (transport, encadrement, hébergement), au bon déroulement du séjour et à la sécurité des publics.**

Sous la direction du préfet de département et du Dasen, un comité de coordination départemental associe, outre les partenaires institutionnels (services de l'éducation nationale, de la préfecture, parfois la délégation départementale de l'agence régionale de santé) et associatifs (associations d'éducation populaire), la délégation militaire départementale et le chef de centre de séjour.

(1) Article R. 222-25 du CE.

(2) Article R. 222-19-3 du CE.

(3) Sauf dans les académies d'outre-mer, un service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) est placé auprès de chaque Dasen et, à Paris, auprès du directeur de l'académie de Paris (article R. 222-24 du CE).

(4) Voir l'article 1^{er} du décret n° 2016-1413 du 20 octobre 2016 relatif aux emplois fonctionnels des services déconcentrés de l'éducation nationale. Initialement, les chefs des SDJES n'avaient le titre (et les rémunérations) de conseiller du Dasen que dans vingt départements (globalement, ceux ayant la population scolaire la plus importante). Un arrêté du 27 juin 2023 est venu modifier l'arrêté du 5 février 2021 fixant la liste des emplois de conseiller de Dasen en matière de jeunesse, d'engagement et de sports en élargissant le titre de conseiller à l'ensemble des chefs de SDJES. L'extension des missions des SDJES liée à la mise en œuvre du SNU a largement contribué à la généralisation en métropole du titre de conseiller jeunesse et engagement. Les académies mono-départementales d'outre-mer (lorsqu'une académie se confond avec le département) sont exclues de cette liste car le recteur d'académie exerce également les fonctions de Dasen, et les fonctions de Drajes et de chef du SDJES sont exercées par la même personne.

Au sein des SDJES, chaque département dispose d'un emploi de chef de projet départemental SNU, dédié à la coordination du dispositif. Le **chef de projet départemental SNU est le praticien de terrain**, en lien direct au quotidien avec les opérateurs et les partenaires lors de chaque phase des séjours. Il coordonne les actions avec les partenaires institutionnels et privés pour garantir la mise en œuvre du projet pédagogique selon les instructions officielles et une organisation fluide du séjour. Son rôle est majeur tant au niveau de la recherche de sites qu'au niveau du recrutement des encadrants, de la rédaction des contrats et des aspects matériels.

Outre le SNU, le chef du SDJES met en œuvre dans le département les politiques relatives à la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs et à la sécurité physique et morale des mineurs qui y sont accueillis, au développement et à l'accompagnement de la vie associative, du bénévolat et du volontariat ainsi qu'à la promotion de l'éducation populaire ⁽¹⁾.

Le rôle des SDJES dans l'organisation des séjours

Avant le séjour : étude des réponses au marché public ; lien avec l'opérateur pour le recrutement ; travail sur le projet pédagogique ; lien avec les familles ; lien avec les référents SNU des établissements scolaires en CLE.

Durant le séjour : accompagnement de la mise en œuvre des contenus et des encadrants ; suivi des difficultés (libération de la parole, événements disciplinaires...) ; organisation de la cérémonie de clôture.

Après le séjour : synthèse et transmission du bilan des compétences acquises et développées ; accompagnement de la poursuite de l'engagement vers les temps d'engagement au service de la nation (MIG, service civique...).

Toutefois, ainsi que le reconnaissent les responsables de la conférence nationale des inspecteurs d'académie (CNIA) ⁽²⁾, « *l'organisation du SNU repose sur une gouvernance très (trop) complexe qui peine à articuler de manière claire l'administration centrale et les services déconcentrés* ». Cette critique en interne rejoint une des difficultés récurrentes concernant l'organisation des séjours de cohésion mise en avant par la mission interministérielle menée conjointement par le CGA et l'IGESR, à savoir une répartition des attributions entre l'administration centrale et les services déconcentrés du MENJ insuffisamment claire ⁽³⁾.

(1) Article 8 du décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre.

(2) La Conférence nationale des inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs académiques des services de l'Éducation nationale et adjointes et adjoints (IA Dassen et IA Daasen), dénommée « CNIA », est une association loi 1901, chargée de représenter les intérêts des Dassen et des Daasen.

(3) CGA-IGESR, rapport précité.

Par ailleurs, la place et le rôle des recteurs d'académie varient considérablement d'un territoire à l'autre. Dans les territoires où les relations sont tendues entre l'académie et la région académique, une telle situation a forcément des incidences sur l'organisation locale du SNU.

En définitive, selon les mêmes responsables de la conférence nationale des inspecteurs d'académie, « *la réussite du dispositif tient à l'engagement des Dasen, des Drajes et de leurs liens avec les conseillers techniques des SDJES* ». Au lancement du dispositif en 2019, son déploiement a suscité des craintes et des tensions parmi les personnels des services déconcentrés jeunesse et sports, en raison de la charge de travail supplémentaire et des ajustements organisationnels nécessaires, d'autant qu'il était combiné à une baisse des effectifs des SDJES. Même si le temps consacré à cette mission varie selon le département en fonction de la volumétrie d'accueil des séjours de cohésion et mobilise bien au-delà d'un emploi de chef de projet départemental SNU, la création d'un poste dédié par département à partir de 2021 a permis d'absorber ce surcroît d'activité et d'assurer une meilleure structuration du dispositif.

d. Une confusion des rôles : des services départementaux de la jeunesse et de la vie associative considérés comme juges et parties

Les services déconcentrés de la **jeunesse et de la vie associative** ont fait l'objet de **critiques récurrentes** portant sur leur **double rôle d'organisateur et de contrôleur**, **puisqu'ils sont** à la fois **organiseurs des séjours de cohésion** du SNU et **chargés du contrôle administratif et réglementaire de leurs activités**, au même titre que de tout autre accueil collectif de mineurs.

Ils délivrent les autorisations et valident les projets pédagogiques, mais sont en même temps les promoteurs et les responsables opérationnels des séjours de cohésion du SNU, et ont aussi pour mission de les inspecter. Cette situation est susceptible de porter atteinte à l'impartialité des contrôles, en particulier en cas d'incidents ou de dysfonctionnements.

En outre, le temps consacré aux fonctions d'organisateur des séjours restreint de fait les possibilités d'exercer le contrôle des autres accueils collectifs de mineurs. Alors que le renforcement des contrôles des ACM fait partie des indicateurs de performance associés au programme 163, les SDJES ont vu leurs ressources mobilisables pour leurs missions d'inspection diminuer avec le déploiement du SNU. Une Drajes interrogée par la Cour des comptes fin 2023 « *estimait que la capacité d'inspection des SDJES a[vait] diminué de 20 à 25 % au cours des deux dernières années* » ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, rapport précité.

Certaines organisations syndicales ont par ailleurs dénoncé une sorte d'« instrumentalisation politique » des services chargés de la jeunesse, au détriment de leurs missions éducatives historiques.

Une des solutions mises en œuvre récemment pour résoudre ces problèmes est le recours à la délégation pour l'organisation des séjours de cohésion, en confiant celle-ci aux associations d'éducation populaire volontaires au niveau local (voir *infra*).

Les emplois dédiés au SNU dans les services déconcentrés

Au total, 197 personnes sont affectées dans les Drajes et SDJES au titre de fonctions métiers consacrées au SNU :

- 101 ETP pour les chefs de projets SNU départementaux (80 ouverts en loi de finances initiale pour 2022 et 21 supplémentaires en 2024) ;
- 18 ETP pour les référents en région académique pour le dispositif « classes et lycées engagés » (créations en 2024) ;
- 78 ETP redéployés en gestion en 2022 à partir des autres activités jeunesse (par exemple le contrôle des ACM) et pérennisés en 2024 ; les postes ont été restitués aux autres activités jeunesse par des créations nettes de postes à due concurrence en 2024.

Source : Djepva.

3. L'implication limitée du ministère des armées dans les séjours de cohésion

a. Les armées ne souhaitent ni ne peuvent s'impliquer fortement dans l'organisation matérielle des séjours de cohésion

Il a été souligné à plusieurs reprises durant les auditions que les armées étaient réticentes à s'impliquer fortement dans le SNU. Elles estiment notamment, avec raison, n'avoir ni le personnel disponible ni les compétences pour encadrer un nombre aussi important de jeunes, et ne souhaitent pas être mobilisées dans un dispositif qui les éloignerait trop de leurs missions de défense de la nation et de formation de combattants. **La sociabilisation des jeunes, qui est le cœur du SNU, ne peut être que subséquente à leur mission primordiale et essentielle.**

Sur le plan matériel, ni les effectifs des armées ni leurs capacités immobilières – en particulier les casernes – ne permettent l'organisation de séjours de cohésion du SNU. Le ministère des armées ne participe pas à l'identification des centres d'accueil ni ne fournit aucun des locaux pour l'accueil des séjours de cohésion, les casernes militaires étant des lieux de vie occupés toute l'année par des personnels militaires. Les autorités militaires « *indiquent la quasi-impossibilité de libérer des créneaux d'occupation dans les bâtiments encore sous leur gouverne,*

déjà soumis à une forte pression pour le logement des soldats »⁽¹⁾. Tant le contrôleur général des armées que les inspecteurs généraux de l'éducation auteurs d'un rapport en 2024 sur le pilotage et l'organisation logistique des séjours de cohésion admettent que « l'option du recours au bâti militaire, souvent évoquée, doit être écartée, et ce pour plusieurs raisons : le caractère sensible de la plupart des sites militaires ; leur inadaptation à l'accueil collectif de mineurs avec hébergement ; l'inexistence de capacités militaires, une grande partie des infrastructures ayant été aliénées à la suite de la suspension du service national ou bien utilisées pour l'hébergement des militaires »⁽²⁾.

En conséquence, le rôle des armées dans l'organisation des séjours de cohésion est aujourd'hui limité. Il tient pour l'essentiel à l'organisation et à la mise en œuvre de la journée défense et mémoire (JDM) ainsi qu'à la participation à certaines actions de formation.

b. Leur participation se concentre essentiellement sur la journée défense et mémoire (JDM) et l'animation de certaines actions de formation

Si la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) du ministère des armées intervient comme entité contributrice au SNU, sous la coordination de la DGSNU, ses services ne participent pas à la planification des séjours de cohésion. Par ailleurs, contrairement aux services départementaux d'incendie et de secours (Sdis), lesquels, ne disposant pas de personnels de réserve, envoient parfois leur personnel en activité, **aucun personnel militaire d'active ne participe à l'encadrement des séjours de cohésion. En revanche, des personnels militaires retraités ou des réservistes peuvent participer à l'animation ou l'encadrement de séjours**, comme les rapporteurs l'ont constaté lors de leur visite d'un séjour CLE au centre de Bouvines, dans le département du Nord, en juin dernier.

Outre une intervention directe au niveau national au sein de la DGSNU par l'apport de six emplois⁽³⁾, le ministère des armées est impliqué dans l'organisation des séjours de cohésion à travers plusieurs types d'actions.

Le délégué militaire départemental (DMD) collabore avec les chefs de projet départementaux SNU dans la définition de l'architecture générale du dispositif.

Les services de la DSNJ travaillent en partenariat avec les services du ministère chargé de la jeunesse : les cinq établissements du service national et de la jeunesse (ESNJ) sont en relation avec les chefs de projet SNU au niveau régional et participent occasionnellement au comité de pilotage du SNU. La trentaine de centres

(1) IGESR, Identification, mobilisation et gestion du bâti, *rapport précité*. « Une grande partie des casernes et du patrimoine a été aliénée et ce qu'il en reste n'obéit pas aux normes actuelles de l'accueil collectif, spécialement celui de mineurs. »

(2) CGA-IGESR, *rapport précité*.

(3) Données transmises par la DGSNU aux rapporteurs.

du service national et de la jeunesse travaille en relation avec les chefs de projet SNU départementaux et les chefs de centre SNU pour planifier et organiser les journées défense et mémoire (identifier le lieu, déterminer la date, le volume prévisionnel de jeunes accueillis dans le centre SNU, etc.).

La **DSNJ conçoit, organise et anime la journée défense et mémoire (JDM)**, l'une des journées du séjour de cohésion ⁽¹⁾.

La JDM mobilise deux types d'acteurs :

– les animateurs des JDM sont des personnels militaires issus des armées, directions et services du ministère des armées et de la gendarmerie nationale ;

– les encadrants et les intervenants civils personnels de la DSNJ sont chargés, d'une part, de superviser le déroulement de la JDM, et, d'autre part, d'assurer l'animation des modules proposés aux jeunes.

Les personnels militaires assurent l'animation de deux modules de la JDM :

– le module défense, visant à sensibiliser les jeunes aux enjeux de défense et à présenter les métiers de la défense ;

– le module résilience, visant à faire acquérir aux jeunes les bons réflexes en situation de crise (savoir se protéger, s'orienter et alerter) en vue de les rendre plus autonomes.

En 2024, les 479 JDM réalisées au profit de plus de 54 320 jeunes ont représenté 2 455 journées « animateurs » et 2 349 journées « intervenants ». Depuis 2019, plus de 143 000 jeunes ont suivi la JDM.

Les autorités militaires auditionnées admettent que la JDM est « *un bon test pour repenser le contact avec la jeunesse française* ». À cet égard, le ministère des armées admet s'être inspiré des aspects positifs des JDM (notamment une pédagogie interactive, ludique et expérientielle, et le lever des couleurs au chant de *La Marseillaise*) pour repenser la journée défense et citoyenneté (JDC) ⁽²⁾.

L'Office national des combattants et victimes de guerre (ONACVG) est également mobilisé dans le cadre de la coloration « Défense et mémoire ».

Par ailleurs, des chefs de corps (général de corps d'armée) peuvent assister à des levers de couleurs au sein des centres de séjour.

(1) Données transmises aux rapporteurs par le ministère des armées.

(2) La nouvelle formule sera déployée dans tous les centres du service national et de la jeunesse (CSNJ) dès le mois de septembre 2025. Cf. <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A18405>

Les missions de la DSNJ

La DSNJ joue un rôle central dans la politique jeunesse du ministère des armées. Elle anime, coordonne et soutient les dispositifs jeunesse du ministère dans le cadre du plan Ambition armées-jeunesse (Paaj). Conçu en cohérence avec le plan gouvernemental Un jeune, une solution, le Paaj propose aux jeunes un parcours citoyen en quatre phases, auxquelles s'ajoutent des programmes transverses multi-phases. Les objectifs de ce parcours sont de :

- renforcer le lien entre les armées et la nation, en éveillant les jeunes à l'esprit de défense et en confortant le sentiment d'appartenance à la communauté nationale ;
- favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, notamment ceux en difficulté ou issus de milieux défavorisés ;
- relever le défi de l'attractivité des métiers de la défense et conforter la volonté d'engagement, en promouvant les métiers de la défense, civils et militaires, auprès des jeunes.

La mission principale de la DSNJ est de mettre en œuvre, en collaboration avec les armées, la journée défense et citoyenneté, obligatoire pour tous les jeunes de 16 à 25 ans, garçons et filles, sur l'ensemble du territoire national, étant entendu qu'une classe d'âge compte entre 750 000 et 800 000 jeunes chaque année. Elle pilote aussi des dispositifs comme le service militaire volontaire (SMV) pour les jeunes de 18 à 25 ans, les classes de défense, les cadets de la défense, les cordées de la réussite, le service militaire adapté (pour les jeunes ultramarins), etc.

Présente sur tout le territoire (métropole et outre-mer), elle développe des outils pédagogiques pour accompagner les jeunes dans leur parcours.

B. UNE ORGANISATION LOGISTIQUE COMPLEXE : ASSOCIER DES PÉRIODES À DES SITES DE SÉJOUR ADAPTÉS

L'organisation logistique concerne principalement la fixation des périodes de séjour ainsi que l'identification des sites de séjour ⁽¹⁾.

1. La détermination des périodes de séjour

Les dates ne sont pas fixées par un texte réglementaire national ; les périodes sont annoncées dans les notes de service de la DGSNU adressées aux recteurs, les circulaires académiques sur le SNU et l'information en ligne sur le site du SNU. Chaque année, un calendrier national prévisionnel est transmis aux rectorats, qui l'adaptent ensuite selon les capacités locales (internats, encadrants disponibles, etc.).

Les **périodes des séjours de cohésion du SNU** sont déterminées par la **DGSNU** selon un **calendrier annuel national**, en coordination avec les administrations concernées (éducation nationale, jeunesse, armées...). Les périodes

(1) La question des transports est traitée indépendamment (voir infra).

de séjour ont évolué au fil des ans : alors qu'en 2019 et en 2021 les séjours étaient effectués en une seule session, en 2022 furent introduites des sessions multiples, réparties sur plusieurs mois de l'année : février, juin et juillet.

Avant la mise en place des CLE, les périodes de séjour étaient **exclusivement** alignées sur les vacances scolaires d'automne (octobre), d'hiver (février), de printemps (avril et mai), selon les zones académiques, et sur une période allant de la mi-juin à la mi-juillet. La mise en place des CLE, à la rentrée scolaire 2023, a permis d'élargir les périodes de séjour, certains pouvant se dérouler aux mois de novembre, de mars et de mai ainsi que pendant la première quinzaine de juin.

DATES DES SÉJOURS HTS DU SNU ORGANISÉS PENDANT LES VACANCES SCOLAIRES EN 2025

Séjour février	Séjour printemps	Séjour juin	Séjour juillet
Zone B : du 10 au 21 février	Zone B : du 7 au 18 avril		
Zone C : du 17 au 28 février	Zone C : du 14 au 25 avril	Toutes zones : du 16 au 27 juin	Toutes zones : du 4 au 15 juillet
Zone A : du 24 février au 7 mars	Zone A : du 22 avril au 2 mai		

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : <https://www.education.gouv.fr/le-service-national-universel-snu-5381>

Le choix des périodes de séjour doit tenir compte de divers paramètres qui sont autant de contraintes : les dates des vacances en fonction des zones académiques, les conditions météorologiques (généralement moins favorables à la Toussaint par exemple), les dates d'examen (cela peut être problématique pour les élèves des établissements scolaires centres d'examen⁽¹⁾), les activités touristiques (séjours en montagne, etc.) ou familiales (Noël) venant en concurrence, mais également les dates de cérémonies commémoratives (18 juin, 11 novembre, 8 mai).

(1) IGESR, Identification, mobilisation et gestion du bâti, *rapport précité* : « Quand ils seront accueillis dans des EPLE par ailleurs centres d'examen, la cohabitation pourra à nouveau être délicate entre jeunes volontaires et élèves passant des examens (gestion du bruit, des horaires des activités sportives etc.) »

2. L'identification et la sélection des sites d'accueil des séjours de cohésion

L'hébergement est une des principales sources de difficultés matérielles pour la réalisation des séjours de cohésion, principalement en raison de l'insuffisance des infrastructures adaptées à l'accueil collectif de mineurs ou, au regard des capacités par département ⁽¹⁾, de leur répartition géographique inégale ⁽²⁾.

a. La complexité d'identifier des sites de séjour répondant à de nombreux critères

Les équipes départementales du SNU identifient les lieux susceptibles d'accueillir des séjours, souvent en collaboration avec les collectivités territoriales, essentiellement les communes. Il importe de rappeler qu'en définitive, la grande majorité des structures accueillant des séjours SNU ne sont pas la propriété de l'État mais relèvent des collectivités territoriales, s'agissant des établissements scolaires, ou d'opérateurs privés disposant dans certains cas d'un réseau territorial et employant leur propre personnel.

Les sites d'hébergement doivent satisfaire de multiples critères : en premier lieu, une capacité d'accueil suffisante (nombre de logements et de lits), correspondant à la jauge par centre exigée par le cahier des charges national, et des installations en conformité avec les normes d'accueil collectif de mineurs (en matière de sécurité et d'hygiène notamment) ⁽³⁾, mais également l'accès au site (transports), la possibilité d'une restauration « de qualité » sur place, la proximité d'équipements sportifs, voire la présence d'une infirmerie ou d'un local équivalent, etc. ⁽⁴⁾ Ils doivent également permettre la séparation des espaces de vie selon les besoins (par sexe notamment, et pour séparer les personnels d'encadrement et les jeunes). Comme tout établissement recevant du public (ERP), les locaux doivent être accessibles aux jeunes en situation de handicap ou ayant des besoins éducatifs particuliers. La proximité avec des ressources locales (sites culturels, naturels ou mémoriels) est également prise en compte pour enrichir le programme du séjour.

Les régions académiques veillent, par ailleurs, à optimiser l'occupation des centres d'accueil sur plusieurs séjours de cohésion, tant en CLE qu'en HTS, pour fidéliser les équipes encadrantes et créer des emplois locaux, favorisant ainsi

(1) *On note par exemple que* « les régions académiques sont confrontées à des écarts souvent importants, comme en Auvergne-Rhône-Alpes où le nombre de centres d'hébergement par département va d'une dizaine (Allier, Cantal, Haute-Loire) à plus de 300 (Haute-Savoie) » ; cf. IGESR, Identification, mobilisation et gestion du bâti, rapport précité.

(2) CGA-IGESR, rapport précité.

(3) *Selon le rapport de l'IGESR précité relatif au bâti*, « un certain nombre d'établissements recevant du public (ERP), qui seraient en capacité d'atteindre la jauge de 200 places, ne satisferaient pas, actuellement, à toutes les dispositions réglementaires et normatives de la sécurité incendie (règlement ERP, type R) ».

(4) *Dans ce même rapport, les auteurs relèvent* : « Au-delà de la présence d'un infirmier dans le centre, l'existence à proximité d'une structure de soins permettant la réalisation des soins de première urgence pendant le séjour, comme les modalités d'accès à un établissement hospitalier, sont des éléments à vérifier. »

l'apparition d'un écosystème local qui contribue à la vitalité de l'économie d'un territoire (voir *infra*). À cet égard, les Drajés accordent la priorité aux centres situés dans des zones géographiques déficitaires en emplois et disposant d'un patrimoine naturel et culturel conforme aux contenus pédagogiques des séjours de cohésion.

Au vu des cibles annuelles de participants, **les régions académiques ont généralement recours à trois ou quatre centres, ce qui ne permet pas l'organisation de séjours dans chaque département.** En outre, du fait du manque structurel de centres, la région Île-de-France se distingue tout particulièrement par sa faible capacité d'accueil des séjours (voir *infra*). La liste des centres de séjour de cohésion est disponible sur les sites internet des académies, dans les rubriques consacrées au SNU.

Outre les critères évoqués ci-dessus, notamment la capacité d'accueil (ainsi, seulement 30 % des internats des établissements scolaires ont une capacité supérieure à 150 places ⁽¹⁾) doit également être prise en compte la complexité liée aux périodes de disponibilité des infrastructures, **en s'assurant que les centres sont effectivement disponibles pendant les périodes concernées, car les sites de séjour de cohésion sont majoritairement des internats d'établissements scolaires, occupés en dehors des vacances scolaires, et des centres de vacances** (souvent des fédérations d'éducation populaire) à l'inverse potentiellement indisponibles pendant les congés scolaires ⁽²⁾.

S'ajoutent également les **contraintes liées à la restauration**, laquelle doit non seulement être présente sur le site d'hébergement, mais également, dans la mesure du possible, prendre une autre forme qu'une liaison froide ⁽³⁾, à travers une préparation directement sur place. Selon un rapport de l'IGESR de 2022, la restauration « *constitue un point d'achoppement [...] sur la carence du service pendant les week-ends, lorsque les séjours ont eu lieu en juin pendant le temps scolaire* » ou « *pendant les congés scolaires, en raison de l'indisponibilité des agents territoriaux dans les conditions actuelles de leur statut.* » ⁽⁴⁾ Cependant, « *les réglages opérés en 2021 à la suite de la première expérience de 2019 portent essentiellement sur la qualité de la restauration, son organisation lors des week-ends et sa localisation sur le même site. Ainsi, en 2019, seulement 82 % des sites proposaient la restauration sur le même site. En 2021, presque tous les sites retenus proposaient hébergement et restauration.* » ⁽⁵⁾

(1) Ibid.

(2) *Le même rapport note, par exemple, que la Haute-Savoie, « département à vocation touristique, illustre bien le décalage entre la capacité théorique et la faisabilité : sur environ 300 centres d'hébergement, plus de la moitié seraient dans un état matériel insuffisant ou indisponibles sur les périodes de congés scolaires du fait de la présence systématique de leur clientèle ordinaire ».*

(3) *On appelle « liaison froide » une restauration préparée ailleurs que sur le site d'hébergement et simplement réchauffée sur place.*

(4) IGESR, Identification, mobilisation et gestion du bâti nécessaire, *rapport précité.*

(5) Ibid.

b. Des choix de site principalement centrés sur les établissements scolaires et les centres de vacances

Fin 2024, la DGSNU comptabilisait **un total de 418 sites d'accueil des séjours de cohésion, soit une capacité d'accueil maximale d'environ 68 000 places.**

On distingue quatre types de site, en fonction de leur destination habituelle. **Pour environ la moitié, ce sont des établissements d'enseignement (établissements scolaires du ministère de l'éducation nationale, lycées agricoles) dont les propriétaires sont principalement des collectivités territoriales**, pour un tiers, des centres de vacances, et, pour le reste, des centres de formation et d'accueil de jeunes relevant du secteur privé (comme la fondation d'Auteuil) et divers autres sites (hôtels, campings, etc.). Le tableau ci-dessous montre la répartition entre les types de site pour la période 2021-2023.

RÉPARTITION DES LIEUX DE SÉJOUR PAR TYPE (PÉRIODE 2021-2023)

Type de lieu de séjour de cohésion	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, Le Service national universel. Un premier bilan, cinq années après son lancement.

Comme le note un rapport de l'IGESR, « *les internats d'établissement scolaire et les centres de vacances sont conjointement les structures les plus adaptées pour les séjours de cohésion* »⁽¹⁾ en ce qu'ils répondent en grande partie aux exigences du cahier des charges SNU. « *Tout établissement scolaire public, y compris certains collèges disposant d'un internat, est, de fait, adapté aux séjours de cohésion du SNU* » puisqu'il « *est desservi par les transports, adapté aux mineurs et aux jeunes en situation de handicap ou d'accompagnement médical individuel, il dispose d'équipements sportifs en son sein ou à proximité, ainsi que d'une infirmerie et des salles spécialisées que requièrent les activités du SNU, telles que réfectoire, salles informatiques, amphithéâtre ou grande salle de réunion et bureaux pour l'équipe encadrante.* »⁽²⁾

Concernant les structures privées, tels les centres de vacances, l'organisation des séjours de cohésion a fait l'objet d'un appel d'offres pour l'hébergement et la restauration pour la première fois lors des sessions de février 2022. La mise en place de marchés publics n'a été progressive qu'à partir de cette date, sur la base de

(1) Ibid.

(2) Ibid.

modèles de cahier des charges fournis par l'administration centrale. Cependant, ainsi que l'observe la Cour des comptes, « *les services achats des régions académiques 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 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 négligeable en cas d'annulation ou de modification du séjour, en cas d'échec aux appels d'offres ou encore lorsque les désistements de jeunes sont nombreux.* » ⁽¹⁾

Chacun de ces deux types de site – établissements publics scolaires d'un côté, centres de vacances privés de l'autre – présente des avantages et des inconvénients, rappelés dans les deux tableaux ci-après.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES SITES DES INTERNATS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT (EPL) ET DES CENTRES DE VACANCES

Internats d'EPL	Points positifs	Points négatifs
	Forces	Faiblesses
Au regard des objectifs internes du MENJS	<ul style="list-style-type: none"> • Hébergement adapté aux mineurs et aux jeunes en situation de handicap • Personnel de direction mobilisable • Restauration sur place • Équipement sportif accessible • Accessibilité en transports réguliers • Coût raisonnable 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité variable en temps scolaire et en périodes de maintenance ou travaux lourds • Seulement 30 % ont une capacité >150 places • Pas de restauration le week-end • Public visé différent des élèves • Cohabitation entre volontaires du SNU et lycéens (examens)
Centre de vacances	Points positifs	Points négatifs
	Forces	Faiblesses
Au regard des objectifs internes du MENJS	<ul style="list-style-type: none"> • Hébergement adapté aux mineurs • Restauration sur place y compris le week-end • Équipement sportif accessible et activités extérieures diversifiées • Rupture avec le milieu scolaire • Coûts fiables 	<ul style="list-style-type: none"> • Indisponibilités pendant les vacances et les périodes de travaux • Répartition inégale sur le territoire • Salles informatiques et connexion internet pas toujours présentes • Accessibilité variable en transport • Normes d'accessibilité pas toujours respectées

Source : IGESR, Identification, mobilisation et gestion du bâti nécessaire à l'organisation des séjours de cohésion du Service national universel (SNU), n° 2022-016, janvier 2022.

(1) Cour des comptes, rapport négativité.

C. L'ENJEU DES TRANSPORTS : LE PREMIER APERÇU DU SÉJOUR DE COHÉSION POUR LES JEUNES ET LEUR FAMILLE

La détermination du lieu de l'affectation en séjour de cohésion repose depuis 2019 sur une règle de mobilité des jeunes volontaires en dehors de leur département de résidence, dans un objectif de mixité territoriale, afin de **découvrir un territoire différent, initialement assez éloigné du domicile familial**. Cependant, la montée en charge du dispositif et le coût financier associé ainsi que les difficultés liées aux longs trajets ont progressivement amené les autorités à réduire leur ambition de mobilité territoriale. Par ailleurs, sauf outre-mer, **l'État a confié à un prestataire privé unique la mission de l'organisation de l'acheminement des jeunes**. Si le transport des jeunes et des encadrants vers les centres a été parfois chaotique, voire dysfonctionnel, d'indéniables progrès ont été réalisés depuis 2024.

1. Un « brassage » territorial progressivement réduit : d'un séjour de cohésion effectué dans le cadre national à un séjour réalisé dans un département « voisin »

a. *En métropole, les mobilités infrarégionales mais extradépartementales sont la règle*

Les transports aller et retour des jeunes volontaires vers les centres d'accueil des séjours de cohésion posent une question logistique, pour un coût non négligeable (voir *infra*).

Les conditions du « brassage » territorial des jeunes ont progressivement évolué en raison des difficultés liées au transport sur de longues distances d'un nombre important de jeunes, tant pour des motifs logistiques que financiers.

Alors qu'initialement la mobilité de chaque jeune pouvait s'effectuer dans un cadre extrarégional sur l'ensemble du territoire national⁽¹⁾, l'administration a ensuite restreint le périmètre des affectations. Dans un premier temps, en 2023, le dispositif a commencé à se resserrer sur des séjours infrarégionaux ou limités à des régions limitrophes. Désormais, **les séjours ont lieu dans un cadre extradépartemental mais infrarégional : le jeune effectue son séjour en dehors de son département de résidence mais au sein de sa région, à l'exception des jeunes ultramarins** (voir *infra*) et, pour une grande partie d'entre eux, des Franciliens.

La faiblesse structurelle du nombre de centres de séjour en Île-de-France contraint les volontaires franciliens à effectuer le plus souvent leur séjour de cohésion en dehors de leur région (par exemple, la moitié des séjours entre février et mai 2025). Par ailleurs, l'organisation des Jeux olympiques et

(1) Par exemple, un jeune de Loire-Atlantique pouvait effectuer son séjour de cohésion dans la région Grand Est.

paralympiques en 2024 a conduit les autorités à préciser qu'« *aucun séjour n'aura[it] lieu en Île-de-France pendant l'année scolaire 2023-2024* »⁽¹⁾.

Les rapporteurs notent avec intérêt que la même instruction demande aux recteurs, « *tout en respectant le principe d'une mobilité extradépartementale, d'apporter une attention particulière aux distances parcourues* ». À cet égard, autant les rapporteurs considèrent qu'un séjour dans une région éloignée du domicile familial pouvait constituer une découverte intéressante pour le jeune, autant **ils s'interrogent sur le bien-fondé de la mobilité extradépartementale, la plus-value du « brassage » territorial étant toute relative et la pertinence de son rôle dans l'objectif affiché de mixité sociale restant à démontrer**. Par ailleurs, on note que, parmi les motivations ayant conduit les jeunes à tenter le séjour SNU, la découverte d'un nouveau territoire n'est mentionnée que par 30 % des participants, en huitième position, loin derrière la volonté de faire de nouvelles rencontres (plus de 70 %) ⁽²⁾.

En conséquence, sauf pour les « petits » départements franciliens ⁽³⁾, également caractérisés par une insuffisance d'infrastructures d'accueil, et pour les territoires ultramarins, **les rapporteurs estiment qu'à défaut d'une mobilité sur le territoire national, un séjour de cohésion au sein du département serait tout aussi efficace** et éviterait des complications propres à la coordination d'administrations départementales différentes ⁽⁴⁾.

b. Les exceptions : les séjours effectués dans le département de résidence

Certains séjours dérogent à la règle de l'extradépartementalité : cela concerne les jeunes ultramarins, mais également ceux qui choisissent, pour des raisons de santé, d'effectuer leur séjour dans leur département de résidence.

Alors que le cahier des charges initial prévoyait que les jeunes volontaires ultramarins pouvaient venir en métropole, et inversement, la situation sanitaire en 2021 n'a pas permis d'atteindre cet objectif. Auditionnée par le Sénat en février 2022, la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement, Sarah El Haïry, reconnaissait que « *l'objectif rest[ait] cependant de permettre aux jeunes ultramarins de vivre une expérience de mixité. À l'avenir, l'objectif sera de recréer une mixité entre les territoires* » ⁽⁵⁾. Néanmoins, quelques dizaines de jeunes guadeloupéens ont pu effectuer leur séjour de cohésion en métropole en juin 2023 ⁽⁶⁾.

(1) Instruction de la DGSNU aux recteurs du 6 octobre 2023 : [Instruction_SNU_2023-2024_20231006.pdf](#)

(2) Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, décembre 2024 : <https://injep.fr/wp-content/uploads/2024/12/Rapport-Ipsos-Enquete-sejours-cohesion-SNU-2024.pdf>

(3) Ou pour le Territoire de Belfort.

(4) Sous réserve de la présence d'un nombre suffisant de centres dans le département.

(5) Audition du 9 février 2022 : https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220207/mi_cult_citoyenne.html

(6) <https://www.karibinfo.com/news/guadeloupe-81-jeunes-en-sejour-de-cohesion-dans-lhexagone>

L’instruction précitée indique qu’outre-mer, « *les volontaires effectuent leur séjour de cohésion dans leur territoire d’origine* » mais qu’« *une mobilité atlantique est expérimentée entre la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique pour la session de juin* » 2024.

Les rapporteurs estiment que, sous réserve du coût financier, **il y a pour les jeunes ultramarins un réel intérêt, tant sur le plan individuel qu’au niveau de la mixité sociale, à effectuer le séjour de cohésion dans un département différent de celui où ils résident**, que ce soit en France métropolitaine ou dans un autre département d’outre-mer.

Enfin, les jeunes nécessitant un suivi quotidien spécifique peuvent demander à **effectuer leur séjour de cohésion au sein de leur département de résidence** (voir *infra*) ; dans ce cas, les trajets aller et retour vers le centre ne sont pas pris en charge par l’administration, mais par les familles ⁽¹⁾.

2. Le transport des jeunes du SNU fait désormais l’objet d’un marché national spécifique, assuré par un prestataire unique

En 2022, le support contractuel utilisé par le ministère chargé de l’éducation était le marché ministériel de déplacements professionnels des agents du ministère. Confrontées à des difficultés organisationnelles importantes, par exemple des modifications de dernière minute des schémas de transport, plusieurs Drajés ont émis de vives critiques sur ce sujet, certaines recommandant de régionaliser la gestion du transport ⁽²⁾.

En 2023, le ministère a donc choisi de lancer un appel d’offres propre aux transports du SNU. Le voyageur Travel Planet est ainsi devenu le nouveau prestataire du marché national, qui a pris en charge l’organisation des transports des séjours de cohésion à partir du mois d’avril, dans un contexte de montée en charge du dispositif. Attribué pour quatre ans, le marché, dont la fin est prévue en 2027, est renouvelable par tacite reconduction tous les ans.

La DGSNU est chargée de la coordination nationale des opérations de transport ; à cet égard, elle accompagne les régions académiques dans l’élaboration des schémas de répartition des jeunes entre les différents départements qui accueillent des centres de séjour, mais aussi des plans de transport. Si la validation des devis est opérée par la DGSNU, celle des plans de transport est effectuée au niveau des régions académiques.

Unique attributaire du marché public, la société Travel Planet gère l’ensemble des modalités de transport des participants et des encadrants, de la prise en charge sur le point de rassemblement le jour des départs jusqu’à l’arrivée dans les centres d’accueil. De la même façon, elle opère les retours des centres de séjour vers

(1) <https://support.snu.gouv.fr/base-de-connaissance/comment-se-passe-le-transport>

(2) *Cour des comptes, rapport précité.*

les points de rassemblement. Elle propose un plan national de transport pour l'ensemble des voyages aller et retour, qui détaille le trajet (itinéraire, horaires) pour chaque groupe, ainsi qu'une proposition tarifaire, dans le souci d'optimiser à la fois le coût du transport, la durée du trajet et le nombre de changements de mode de transport. Elle assure également la réservation des titres de transport.

Comme tout voyageur, Travel Planet s'engage à faire bénéficier l'État des meilleurs tarifs possibles en mettant en concurrence les transporteurs desservant les différentes destinations pour obtenir les meilleures conditions globales. Il s'engage à rechercher systématiquement le meilleur rapport coût/flexibilité (modifications, échanges, remboursement) pour répondre aux contraintes ou aux exigences des missions.

La DGSNU a imposé une exigence de résultat quant à la réservation de places moyennes pour l'ensemble du groupe (par exemple, même wagon en train, sièges moyens en avion, etc.) afin de permettre un accompagnement des jeunes dans des conditions optimales, au regard du taux d'encadrement visé par le ministère. Dans le cas d'urgence, le prestataire doit par ailleurs être en mesure de réserver des transports par bus de longue distance en cas de difficultés avec le recours au train (grèves, avaries, etc.).

Travel Planet assure également l'organisation de déplacements ponctuels de jeunes, en groupe (pour des visites sur la journée par exemple) ou en individuel (avec toujours un accompagnateur).

Les autocars sont majoritairement utilisés pour assurer les transports.

Les trains sont également mobilisés, notamment pour les transports longs et ceux des jeunes de la région francilienne vers les autres régions. Les voyages en train nécessitent toutefois d'assurer les acheminements en autocar des gares d'arrivée vers les centres d'accueil. **Le transport aérien n'est plus utilisé depuis l'infra-régionalisation.**

En revanche, la société Travel Planet n'intervient qu'en métropole : dans les départements ultramarins, les services de l'État gèrent directement les transports des jeunes.

3. Des difficultés logistiques de transport fortement préjudiciables pour la promotion des séjours de cohésion

« *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* » ⁽¹⁾, soulignait la Cour de comptes en 2024.

(1) Cour des comptes, rapport précité.

Les séjours d'avril et de juin 2023 ont montré de nombreuses défaillances de la part des opérateurs de transport. Si des difficultés ont été observées dès 2022 ⁽¹⁾ à propos des séjours de l'année 2021 ⁽²⁾, les sessions du second trimestre 2023, avec l'arrivée d'un nouveau prestataire des transports, ont été marquées par de nombreux dysfonctionnements, au point que le député Jean-Claude Raux ⁽³⁾, citant la déléguée générale elle-même, a évoqué des « tensions » et des « déboires ».

Les incidents furent nombreux : voyages en autocar annulés et substitution de trains aux cars mais sans acheminement de la gare vers les centres de séjour, retard de trains, retard de l'autocariste au point de rendez-vous, changements d'affectation, rendez-vous déplacés, jeunes sans billets que les parents ont dû revenir chercher, voyages reportés du jour au lendemain, voire au surlendemain sans en informer les familles, mauvaise appréciation du temps de correspondance entre deux trains, attente prolongée à la gare d'un acheminement vers le centre de séjour, absence de réservation du train, informations erronées transmises aux familles, etc.

Face à ces défaillances, les services déconcentrés se sont organisés pour trouver des solutions en urgence. Ainsi ont-ils informé eux-mêmes (par SMS) les familles affectées par un report du voyage le samedi soir, trouvé un autre transporteur, récupéré des jeunes et leurs accompagnateurs en gare, trouvé des solutions d'hébergement, en payant un hôtel d'étape à la suite d'une correspondance mal anticipée par l'opérateur de voyages, ou d'acheminement vers le centre SNU, dans certains cas par taxi sur de grandes distances. « Pour les séjours de juillet 2023, la DGSNU avait mis en place une cellule de crise mobilisant en continu ses agents pour sécuriser les lignes de transports réservées par le prestataire. » ⁽⁴⁾

Les dysfonctionnements furent parfois tels que des préfets ont écrit à la DGSNU pour pointer les difficultés liées au transport des jeunes vers les centres d'accueil et les défaillances du prestataire à cet égard (voir encadré ci-dessous). En outre, en juin 2023, le directeur de la Djepva a été amené à adresser ses excuses par lettre aux familles des volontaires du SNU, compte tenu des inquiétudes légitimes exprimées par les parents d'élèves ⁽⁵⁾.

Si l'engagement des agents publics, tant au niveau central que dans les services déconcentrés, a permis de relever ces défis, il en est résulté une situation d'extrême tension pour des équipes de services déconcentrés qui ne sont pas formées

(1) Les responsables de la CNIA auditionnés évoquent, pour 2022, des départements où les « trajets perturbés représentaient près de 50 % des lignes organisées pour le SNU » (réponses écrites au questionnaire des rapporteurs).

(2) Injep, Déploiement du Service national universel sur l'ensemble du territoire français en 2021. Enseignements de l'évaluation des séjours de cohésion, janvier 2022. L'Injep note que des difficultés ont « été observées, concernant l'acheminement des encadrants vers les lieux de regroupement des jeunes volontaires dans les départements d'origine, et les circuits de ramassage, avec des temps d'attente sous-estimés au fil des tournées » : [SNU 2021 Eval sejours cohesion.pdf](#)

(3) Jean-Claude Raux, avis précité.

(4) Cour des comptes, rapport précité.

(5) CGA-JGESR, rapport précité.

pour faire face à de telles difficultés et dont les effectifs ne sont pas calibrés pour effectuer de telles tâches. Au-delà, **l'ampleur de la désorganisation a induit des risques pour la sécurité des jeunes volontaires et des surcoûts de transport significatifs. Elle a également dégradé l'image du SNU auprès des familles**, à la fois celles victimes de ces dysfonctionnements mais également d'autres, alertées par les articles dans la presse locale et nationale. Les décalages de jours et d'horaires de départ et les changements de modalités de transport ont suscité incompréhension et colère des jeunes et de leurs parents, accusant l'État de ces défaillances. En définitive, **les échecs répétés ont mis à mal la réputation du SNU et l'action de l'État.**

Les problèmes rencontrés lors des séjours des mois d'avril et de juin 2023 dans la région Pays de la Loire

Les dysfonctionnements des transports ont eu pour effet, pour la moitié des jeunes des Pays de la Loire, de réduire leur séjour de cohésion de deux journées.

En avril, le samedi, veille du départ, le voyageur a informé les services jeunesse et sports de l'incapacité du prestataire d'assurer la totalité des déplacements. Sur les 24 « lignes » prévues, la moitié a été décalée et remplacée majoritairement par des trains, dont six sont parties à un autre horaire le dimanche et six le lendemain.

Du fait de l'arrivée tardive d'un train en gare et de l'absence d'acheminement jusqu'au centre SNU, un groupe de jeunes a été logé à l'hôtel, les services jeunesse et sport devant avancer l'argent.

Le dimanche, les agents jeunesse et sports, présents tôt le matin aux points de rassemblement pour assurer le départ des jeunes Ligériens, ont dû faire face à de nombreuses difficultés :

- annulation d'un car alors que les mineurs attendaient sur le parvis de la gare ;
- correspondance SNCF ratée par un groupe de jeunes vendéens, en raison du temps insuffisant pour l'assurer ;
- arrivée tardive d'un groupe de jeunes qu'il a fallu loger à l'hôtel faute d'acheminement jusqu'au centre de séjour.

En juin, la moitié des groupes n'avait pas de moyens de transport à l'issue de leur descente du train ; les jeunes sont restés dans les gares jusqu'à ce que les services jeunesse et sports, présents sur site, trouvent des solutions de transport local.

Source : Courrier du préfet de la région Pays de la Loire à la DGSNU, 19 juin 2023.

Les raisons de ces dysfonctionnements sont multiples et relèvent de la responsabilité tant du voyageur que de l'État. Selon la DGSNU, le titulaire du marché des transports n'a sans doute pas pris la mesure du dispositif, notamment en raison d'un fichier de contacts autocaristes insuffisant. Mais « *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 »⁽¹⁾. Selon le voyageur, le problème vient essentiellement de l'insuffisante anticipation de l'organisation des séjours et d'une information qu'il estime trop tardive. Auditionné par les rapporteurs, le responsable de Travel Planet a pointé, pour expliquer les dysfonctionnements constatés, l'incertitude du nombre et de l'affectation des jeunes volontaires dans les différents centres, fluctuant parfois jusqu'à la veille du démarrage du séjour.

D'autres éléments organisationnels ont accru les difficultés, notamment des départs le week-end (dimanche), parfois lors du début de vacances ou de « grands » week-ends.

4. Désormais, les transports ne paraissent plus souffrir de dysfonctionnements majeurs

À ce jour, les relations avec le titulaire du marché se sont très nettement améliorées. Les auditions n'ont pas révélé d'incident majeur sur les transports : tant les jeunes⁽²⁾, leur famille et les encadrants que les services de l'État, notamment la DGSNU, indiquent que les transports se passent désormais sans difficulté. « *Toutes les procédures ont été formalisées. Les lignes de transport et les coûts ont été optimisés, ce qui a permis de transporter plus de 57 000 jeunes sans incident.* »⁽³⁾

Cela étant, le risque zéro n'existe pas. Comme l'indique la responsable de la conférence des inspecteurs d'académie⁽⁴⁾ entendue par les rapporteurs, « *la question du transport reste [...] un point de crispation au regard de la nécessité d'accompagnement des élèves et du déplacement des encadrants. [...] Il y a eu et il y a encore des difficultés importantes au niveau des transports, difficultés qui sont résolues grâce à l'engagement des acteurs de terrain [...]. Même si le transport s'est un peu amélioré, il reste des difficultés ponctuelles : des chauffeurs pas toujours fiables, des bus pas toujours en bon état* ».

Par ailleurs, si les défaillances de 2023 posaient inévitablement la question de la capacité de l'entreprise détentrice du marché à satisfaire à ses obligations dans le cadre d'une généralisation, l'abandon supposé de cette dernière et le maintien d'une cible à quelques dizaines de milliers de participants ont fait disparaître ces craintes légitimes⁽⁵⁾.

(1) Cour des comptes, rapport précité.

(2) Selon l'enquête précitée de l'Injep de décembre 2024 consacrée à la satisfaction des jeunes participants vis-à-vis des conditions d'accueil du séjour, 93 % des jeunes en HTS et 89 % des participants des CLE se déclaraient satisfaits des transports pour venir sur le site du SNU et des transports pendant le SNU.

(3) Réponse à la question écrite n° 135 de Hugues Saury, « service national universel » (26 septembre 2024), publiée le 27 mars 2025, Sénat : <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ240900135>

(4) Réponses au questionnaire des rapporteurs. Est donné l'exemple, en juin 2024, d'un bus qui a pris feu, ce qui aurait pu s'avérer dramatique si les encadrants n'avaient pas donné l'alerte au chauffeur.

(5) L'enjeu était d'importance puisqu'il s'agissait de passer de 50 000 jeunes transportés en 2024 à 800 000 en 2027.

Les raisons de l'amélioration des transports sont multiples :

– le voyageur a su prendre en compte les remarques issues des retours d'expérience et il s'est constitué un fichier de ressources de prestataires de transport par autocar ;

– l'État a progressé dans la programmation des séjours et en informe le voyageur dans des délais moins contraints qu'en 2023 ;

– l'administration a pris la décision d'une mobilité infrarégionale, avec par conséquent des trajets moins longs et moins complexes à organiser, mais aussi moins coûteux ;

– le travail de programmation des séjours sur toute l'année scolaire, avec la mise en place des séjours CLE, permet une plus grande anticipation des plans de transport ;

– les meilleures relations avec les DRAJES permettent d'optimiser les transports ;

– la décision de faire partir les jeunes le lundi et non plus le dimanche, d'une part, facilite la mobilisation des chauffeurs de car, et, d'autre part, permet d'éviter, en cas de voyage en train, les week-ends de forte mobilité (vacances, « grands » week-ends).

S'agissant du processus décisionnel, la commande de transport est finalisée et passée par la DGSNU. Le plan de transport est construit par les territoires sur la base des cibles de recrutement de volontaires. Il est établi en amont du séjour et au moins six mois avant un départ. La finalisation du plan de transport est effectuée au plus tard deux mois avant le début du séjour. Un groupe de région volontaires (Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est) est impliqué dans une expérimentation de régionalisation des transports et, à ce titre, construit les plans de transport sur l'année, en échangeant en permanence avec Travel Planet afin d'optimiser les transports.

Une prise en charge des jeunes par l'administration dès le point de rassemblement pour le départ

Concernant l'organisation des transports, la DGSNU assure la liaison directe avec les Drajes, qui transmettent les informations aux SDJES.

Le chef de projet départemental SNU est responsable de la mise en place et de la rationalisation des lignes de transport, en fonction du nombre d'autocars nécessaires.

En CLE, il produit et partage avec les établissements scolaires les listes d'appel, incluant l'identité des encadrants présents pour assurer la sécurité pendant le trajet. L'équipe de direction de l'établissement vérifie la présence des élèves à la montée dans le bus, tandis que l'équipe d'encadrement SNU communique à la Drajes/SDJES l'effectif réel des jeunes à bord. Les départs des jeunes se font à partir de l'établissement scolaire.

En HTS, il produit les listes d'appel des jeunes volontaires et organise un point de rassemblement départemental sécurisé pour le départ des jeunes. Avec le soutien de l'équipe du SDJES, il garantit les conditions de sécurité nécessaires lors du départ et du retour des jeunes.

Les personnels des SDJES veillent à la sécurité des jeunes ainsi qu'à celle de leurs accompagnants. Pour ce faire, ils prennent contact avec les services de sécurité (police, gendarmerie) en fonction des spécificités territoriales, afin d'organiser le départ des transports dans le respect des normes de sécurité.

Les jeunes se rendent au point de départ par leurs propres moyens, tant à l'aller qu'au retour, et à leurs frais. Au point de départ, les jeunes sont pris en charge par l'administration pour être acheminés par transport en commun jusqu'au lieu d'affectation. Les équipes des centres sont responsables des élèves à partir de leur prise en charge dans les cars ou trains mis en place jusqu'au centre de cohésion.

De même que pour l'aller, le retour est pris en charge par l'État du centre de séjour jusqu'au point de rassemblement, où le jeune est récupéré par son représentant légal.

En revanche, les volontaires affectés au sein de leur département se rendent au centre de séjour par leurs propres moyens et sont récupérés au centre par leur représentant légal à l'issue.

D. LE RECRUTEMENT DES PARTICIPANTS

La participation aux séjours de cohésion repose sur le volontariat des jeunes. Aucune sélection n'est effectuée, en dehors du contrôle du respect des critères d'âge (15 à 17 ans) et de la condition de nationalité – car pour être autorisé à participer à un séjour du SNU, il faut posséder la nationalité française.

1. Le nombre cible de participants est fixé au niveau national

C'est au **niveau national** que se décide le **nombre total de places** offertes chaque année au sein des séjours. La DGSNU fixe les cibles de recrutement des jeunes volontaires, et leur répartition entre les HTS et les CLE. Concernant les séjours HTS, les **cibles d'inscription sont régionales** ce qui donne toute latitude aux

Drajes pour effectuer la ventilation des effectifs entre les départements dotés d'un centre de séjour en prenant en compte les variations entre les listes complémentaires.

Le nombre de participants est fixé en fonction du nombre d'inscriptions enregistrées les années précédentes, et de la montée en charge planifiée dans la loi de finances ou la programmation des crédits SNU.

Pour 2025, la DGSNU a recensé plus de candidatures que de places disponibles. Ainsi, sur le premier semestre 2025 (au 29 janvier) : 36 319 jeunes avaient déposé une candidature pour 25 890 places offertes.

Une question parlementaire signale à cet égard les inégalités entre les départements, puisque certains ne sont pas en mesure de satisfaire toutes les candidatures des jeunes – parfois à hauteur de 50 % dans le cas du département de l'Aveyron mentionné par le député auteur de la question. En pareil cas, les SDJES s'efforcent de communiquer en direction des « *jeunes placés en liste complémentaire et de leurs représentants légaux afin de les tenir informés des différentes étapes de suivi de leur dossier* » et d'assurer le suivi au quotidien, jusqu'au départ en séjour, des désistements afin de répondre aux différentes demandes qui n'avaient pu être satisfaites ⁽¹⁾. Ceux des candidats qui ne seraient pas appelés à la faveur d'un désistement, y compris de dernière minute, sont prioritaires pour les prochains séjours.

2. Le recrutement repose sur le volontariat des jeunes... et de leur famille

Le service national universel s'adresse aux jeunes, filles et garçons, âgés de 15 à 17 ans. Plus précisément, **il faut avoir 15 ans révolus au premier jour du séjour de cohésion, et être encore mineur « au dernier jour du séjour de cohésion »** ⁽²⁾. Les candidats étant mineurs, le rôle des parents est fondamental.

Il n'y a pas *stricto sensu* de sélection des volontaires, mais les inscriptions sont validées par les autorités académiques « *dans la limite des places disponibles* » ⁽³⁾.

L'appel aux volontaires répond à des conditions différentes selon la modalité d'accomplissement du séjour de cohésion : **les séjours HTS reposent sur une démarche en grande partie « proactive » de la part du jeune** – ou de sa famille –, **qui s'inscrit en ligne pour y participer** ; a *contrario*, et même si la participation demeure soumise en définitive au choix de l'élève (et de sa famille), les participants des séjours CLE s'inscrivent collectivement, dans le cadre du projet de classe, à l'initiative d'un enseignant, généralement le référent, ou du chef d'établissement.

(1) Réponse à la question écrite n° 9907 de Stéphane Mazars, « *Insuffisance des capacités d'accueil des jeunes au séjour de cohésion SNU* » (11 juillet 2023), publiée le 24 octobre 2023, Assemblée nationale, XVII^e législature : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q/16/16-9907QE.htm>

(2) Article R. 113-1 du code du service national.

(3) Ibid.

a. Pour les séjours HTS, la démarche de volontariat est individuelle

- i. Une démarche personnelle du jeune... parfois influencé par sa famille

L'inscription des volontaires aux séjours HTS s'effectue sur une plateforme numérique, *via* le site internet du SNU (www.snu.gouv.fr). La demande est instruite par les chefs de projet SNU, sous l'autorité du DaseN du département de résidence du volontaire, au seul regard du respect des conditions légales d'éligibilité. L'inscription est validée en fonction de l'ordre d'arrivée sur la plateforme du SNU. **Lorsque la cible de recrutement assignée aux recteurs de région académique est atteinte, les jeunes suivants sont placés sur liste d'attente.** Les volontaires sont informés de leur statut et, pour ceux figurant sur la liste complémentaire, invités à patienter ou à s'informer d'ores et déjà sur les autres formes d'engagement accessibles depuis leur compte SNU (service civique, réserve civique, corps en uniforme...).

En 2024, selon l'Injep, 9 % des participants HTS ⁽¹⁾ ont déclaré que leur participation leur avait été imposée ⁽²⁾, dans la très grande majorité des cas par leur famille (98 %). Cette proportion est relativement stable depuis 2019 ⁽³⁾.

- ii. Initialement élevés, les désistements semblent désormais se stabiliser autour de 10 % des inscrits aux séjours HTS

Le taux de désistement représente le nombre de volontaires ayant validé leur dossier d'inscription mais ne participant pas, *in fine*, au séjour de cohésion.

Avant 2024, les désistements atteignaient un niveau significatif, puisqu'ils représentaient de 19 % (en 2021) à 28 % (en 2023) des inscrits.

(1) Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, *rapport précité*.

(2) Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, 1^{er} décembre 2023, https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/11/FR_2023-08_SNU.pdf

(3) Ce taux était de 10 % en 2021 (cf. Injep, Déploiement du service national universel en 2021. Satisfaction confirmée des jeunes volontaires, octobre 2021, https://injep.fr/wp-content/uploads/2021/10/IAS51_SNU.pdf) et 8 % en 2023 (cf. Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, décembre 2023, https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/11/FR_2023-08_SNU.pdf)

TAUX DE DÉSISTEMENT DES SÉJOURS DE COHÉSION ENTRE 2021 ET 2023

<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 : Cour des comptes, Le Service national universel, septembre 2024

Plusieurs motifs peuvent être avancés. Si la crise sanitaire a fortement perturbé le dispositif en 2021 et les premiers séjours de 2022, elle n'explique pas le fort taux de désistement atteint en 2023, le plus élevé enregistré depuis le lancement du dispositif. Selon deux rapports établis en 2024 par la Cour des comptes d'une part ⁽¹⁾, et le CGA et l'IGESR d'autre part ⁽²⁾, les désistements seraient plutôt la conséquence d'un contexte marqué par des difficultés logistiques et opérationnelles importantes, à même de dissuader les parents des jeunes volontaires. « *Reflétant la réalité d'une organisation intervenant en permanence en réaction et dans l'urgence* », les dysfonctionnements organisationnels portant sur de nombreux aspects des séjours (transports, habillement, etc.), et les incidents (harcèlement, violences, agressions sexuelles, insulations, etc.) survenus à l'occasion des séjours de cohésion dans plusieurs centres ont persisté en 2023. Relatés par la presse nationale et locale ⁽³⁾, ces dysfonctionnements ont été préjudiciables à la promotion du SNU et aux séjours de cohésion, « *conduisant à des désistements* » ⁽⁴⁾.

D'autres causes sont également évoquées : « *la concurrence d'autres dispositifs « Jeunesse » (service civique, classes défense, classes découvertes...), l'éloignement ou le manque d'attractivité de certains lieux de séjours de cohésion proposés et communiqués tardivement, décourageant les jeunes et leurs familles, ainsi que le manque de places disponibles dans certains centres (et son corollaire, l'inscription en liste complémentaire) ou bien encore l'insuffisance de la communication nationale sur le dispositif SNU.* » ⁽⁵⁾

(1) Cour des comptes, rapport précité.

(2) CGA-IGESR, rapport précité.

(3) Dans Le Canard enchaîné du 28 juin 2023, un article de Didier Hassoux s'intitule « Le SNU vire au Souk National Universel. »

(4) CGA-IGESR, rapport précité.

(5) Ibid.

En 2024, selon la DGSNU, le taux de désistement a considérablement diminué, pour atteindre 11 %. Ce taux a même été plus faible (7 %) au second semestre 2024 grâce à la mise en place d'une rationalisation des candidatures : à défaut d'une confirmation de sa participation, la place du jeune inscrit sur liste principale a pu être attribuée à un autre jeune sur liste complémentaire.

Si le taux de désistement reste élevé, celui d'interruption du séjour pour abandon ⁽¹⁾ ou exclusion est très faible, puisqu'il est autour de 2 % ⁽²⁾.

b. Pour les séjours CLE, la participation s'intègre dans un projet collectif proposé par l'établissement scolaire

Dans le cadre des séjours CLE, bien que l'inscription soit individuelle, elle est coordonnée au sein des établissements scolaires, avec l'accompagnement du chef de projet départemental SNU. L'enseignant référent joue le rôle de personne ressource *in situ* pour faciliter le processus. Pour autant, les jeunes ne sont pas nécessairement tous volontaires. **L'implication de l'ensemble de la chaîne hiérarchique est nécessaire pour susciter l'adhésion.**

i. Des séjours qui dépendent de la motivation des enseignants porteurs des projets

Les séjours CLE reposent avant tout sur l'engagement des enseignants concernés. Comme le reconnaît un syndicat des personnels de direction, à défaut de volontariat des enseignants, « *une CLE ne peut exister* » ⁽³⁾.

Contrairement aux séjours HTS, la participation à un séjour dans le cadre d'un CLE résulte en effet d'un engagement de l'établissement scolaire, formalisé par une réponse à un appel à projets lancé par le ministère chargé de l'éducation ⁽⁴⁾. Les réponses sont apportées aux établissements à l'issue de l'examen des candidatures par le comité académique de labellisation ⁽⁵⁾.

L'intégration du **séjour de cohésion du service national universel sur le temps scolaire** est une des composantes du projet pédagogique de la classe engagée. Cela implique la participation, sur une même période, de l'ensemble des élèves de la classe – ou d'un groupe constitué à cet effet – dans le projet. Une « classe engagée »

(1) D'après les acteurs entendus, les renoncations, c'est-à-dire les départs définitifs volontaires (hors exclusion du centre) de jeunes pendant le séjour de cohésion, restent très marginales. Il s'agit le plus souvent de départs motivés par des raisons médicales.

(2) Injep, « Classes et lycées engagés » : diversité renforcée, souhaits d'engagement moins marqués, rapport précité.

(3) Réponses écrites au questionnaire des rapporteurs (Indépendance et direction – Force ouvrière, ID-FO).

(4) Bulletin officiel de l'éducation nationale du 25 avril 2024, note de service NOR MENG2411005N du 16 avril 2024, <https://www.education.gouv.fr/bo/2024/Hebdo17/MENG2411005N>

(5) Les labels sont délivrés aux classes ou aux lycées (voir supra).

peut en effet soit concerner des élèves du même groupe classe, soit concerner un groupe constitué d'élèves *ad hoc* issus de plusieurs classes différentes (voir *infra*)⁽¹⁾.

Le chef d'établissement s'assure de la cohérence du projet classe engagée, soit en classe entière, soit par la constitution d'un groupe d'élèves du lycée, et veille à l'intégration du séjour de cohésion dans l'organisation du temps scolaire. Il s'assure également de l'adhésion des familles en explicitant les apports du séjour de cohésion du SNU et de la dynamique d'engagement.

Une fois la classe labellisée et la date du séjour de cohésion communiquée aux établissements par le chef de projet SNU du département, la procédure d'inscription de la classe, puis de chaque élève concerné, est lancée. **Chaque élève procède à une inscription individuelle sur la plateforme en remplissant le dossier d'inscription et en fournissant les documents nécessaires.**

Les équipes pédagogiques des différents établissements s'investissent inégalement dans le SNU, des inégalités peuvent se créer **entre les élèves selon les établissements fréquentés, certains lycées ne proposant pas de dispositif CLE.**

- ii. Le choix structurant de l'établissement : vaut-il mieux un groupe de volontaires convaincus ou un groupe classe ?

Les chefs d'établissement peuvent adopter deux approches pour l'inscription des élèves en CLE :

– **soit une participation ciblée sur le volontariat**, en répartissant les jeunes de différentes classes de seconde dans un groupe *ad hoc*. Cette approche permet de ne cibler que les volontaires mais peut perturber la continuité pédagogique tant des élèves participant au séjour que de ceux restant en classe (voir *infra*) ;

– **soit un engagement par classe entière**. Cette organisation favorise une dynamique de groupe et un projet pédagogique commun et partagé, mais elle peut conduire à la fois à des désistements parmi les élèves initialement non volontaires et à des « faux » volontaires, notamment lorsque l'un de leurs enseignants soutient le projet, sans que les élèves eux-mêmes manifestent un réel engagement personnel.

- iii. L'implication de l'ensemble de la chaîne hiérarchique : des volontariats parfois sous pression, à tous niveaux

Il ressort des auditions que, **pour augmenter le nombre de projets et de volontaires, des incitations fortes ont lieu à tous les niveaux** : des services académiques vers les chefs d'établissement, des chefs d'établissement vers les enseignants et, *in fine*, des enseignants vers les élèves.

(1) L'effectif minimal pour la labellisation d'un projet de CLE est fixé à 15 élèves, tout projet proposant un effectif inférieur devant faire l'objet d'une argumentation spécifique concernant le nombre d'élèves impliqués dans la présentation qui peut être déposée via le questionnaire de l'AAP sur « Démarches simplifiées ».

Au même titre que les voyages scolaires ⁽¹⁾, **la participation des élèves au séjour de cohésion CLE demeure volontaire, mais est très fortement encouragée.** Ainsi, il est parfois difficile pour un jeune de refuser de participer au séjour proposé en raison de la pression de la classe ou de l'établissement scolaire. Selon l'Injep, **17 % des participants CLE déclarent avoir été obligés de participer au séjour.** Pour 90 % de ces élèves, un enseignant ou un membre de l'établissement scolaire était à l'origine de cette « pression à la participation » ⁽²⁾. Par ailleurs, le taux d'interruption du séjour CLE pour abandon ou exclusion est plus élevé que dans les séjours HTS puisqu'il s'établit autour de 6 % ⁽³⁾.

Sans qu'il soit possible d'évaluer l'ampleur du phénomène, les auditions des organisations des personnels de direction ont montré l'existence d'une certaine **pression des services académiques sur les établissements.** Ont été évoqués des « incitations fortes afin de répondre aux commandes », des « cibles à atteindre pour les Dasen », des « quotas, imposés dans les lycées pour fournir des volontaires » et des refus plus compliqués pour les chefs d'établissement « non syndicalistes » ⁽⁴⁾. Cette « incitation » est en partie confirmée par les responsables des Dasen entendus par les rapporteurs : « *Il est souvent difficile pour les équipes de direction de mobiliser les enseignants et une impulsion forte des Dasen est nécessaire.* »

3. Une pratique de recrutement des participants parfois en contradiction avec un cadre juridique au demeurant inadapté

Les rapporteurs ont découvert, au fil de leurs travaux, que **le cadre juridique fixant les conditions de participation aux séjours de cohésion n'était pas systématiquement respecté.** Alors que les séjours ne sont ouverts qu'aux mineurs âgés de 15 à 17 ans de nationalité française, il s'avère qu'y participent aussi des jeunes qui ne sont pas français et/ou sont majeurs, généralement pour des raisons relevant de l'intérêt de l'élève, dans le cadre des séjours CLE. Sans remettre en question la primauté pédagogique, **les rapporteurs s'interrogent cependant sur les possibles conséquences de la participation de certains jeunes aux séjours de cohésion en dehors de tout cadre juridique.**

D'une part, **la décision d'autoriser ou non le jeune étranger et/ou majeur à suivre le séjour de cohésion est prise par l'autorité académique, hors de toute instruction nationale à cet égard.** Cela signifie que l'autorisation peut varier d'une région académique à l'autre, sans que l'on soit en mesure de connaître les motifs de nature à justifier une application différenciée selon les territoires. D'autre part, **la**

(1) Les sorties scolaires ne sont obligatoires que si elles ont lieu pendant les horaires prévus à l'emploi du temps des élèves ; en conséquence, la participation est facultative dès lors qu'une nuitée est prévue.

(2) Injep, « Classes et lycées engagés » : diversité renforcée, souhaits d'engagement moins marqués, rapport précité.

(3) Ibid.

(4) Autres exemples : le Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN) parle du « coup de fil incitatif d'un Dasen », ID-FO emploie l'expression « pression hiérarchique de la politique des quotas ».

responsabilité de l'autorité académique (voire, dans le cadre d'un séjour CLE, du chef d'établissement) qui a autorisé la participation à un séjour de cohésion pour un jeune étranger et/ou un majeur, pourrait être recherchée en cas d'incident. La responsabilité de l'État pourrait en effet être mise en cause dans l'hypothèse où le jeune concerné serait l'auteur d'un acte provoquant, volontairement ou non, un événement grave dont un autre jeune serait la victime. La famille de la victime pourrait légitimement contester la participation du jeune étranger ou majeur au séjour de cohésion, arguant de l'absence de fondement juridique autorisant cette présence. Si le SNU devait perdurer, les rapporteurs estiment indispensable une clarification à cet égard.

a. La question du critère de nationalité

Aux termes de l'article R. 113-1 du code du service national, seuls les Français peuvent participer à un séjour de cohésion organisé par l'État. Pour mémoire, il en est de même pour la JDC ⁽¹⁾.

i. Des séjours se déroulant hors du temps scolaire (HTS) réservés aux seuls nationaux

Pour les séjours HTS, les équipes académiques procèdent à la sélection des candidatures individuelles en vérifiant le respect de ce critère.

Néanmoins, le bien-fondé de l'interdiction faite aux jeunes étrangers de participer au SNU doit être interrogé. Cette situation est *« particulièrement dommageable. Ne pas permettre à des jeunes volontaires de participer au séjour de cohésion car ils ne possèdent pas la nationalité française va à l'encontre de l'objectif de cohésion sociale que se fixe le service national universel. Cette situation a été déplorée par l'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur spécial »*, observait ainsi le sénateur Jeansannetas ⁽²⁾. Un constat identique ressort des auditions menées par les rapporteurs.

En février 2022, la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative Emmanuelle Pérès avait concédé, lors d'une audition réalisée dans le cadre d'une mission d'information créée par le Sénat, que le séjour de cohésion *« pourrait a minima être ouvert aux jeunes non français qui le souhaiteraient »* ⁽³⁾. Selon le sénateur Jeansannetas, la secrétaire d'État Sarah El Haïry souhaitait *« réfléchir à ce point, car l'apprentissage de la citoyenneté et la promotion de l'engagement citoyen doivent concerner aussi ces jeunes de nationalité étrangère qui souhaitent, à terme, devenir Français »* ⁽⁴⁾.

(1) Article L. 114-2 du code du service national.

(2) Éric Jeansannetas, rapport d'information précité.

(3) Sénat, mission d'information sur la redynamisation de la culture citoyenne, audition de Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, 8 février 2022 : https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220207/mi_cult_citoyenne.html

(4) Éric Jeansannetas, rapport d'information précité.

La question de l'intégration des jeunes étrangers ressortissants de pays européens

« Dans le cadre de la généralisation du SNU, il semble pertinent de pouvoir intégrer à ces objectifs ambitieux les jeunes de nationalité étrangère. Ne pas permettre à des jeunes volontaires qui séjournent de manière régulière dans le pays de participer au SNU car ils ne possèdent pas la nationalité française va à l'encontre de l'objectif de cohésion sociale que se fixe le service national universel. Ces jeunes étrangers qui fréquentent l'école de la République et qui sont volontaires pour effectuer le SNU et ainsi témoigner de leur attachement aux valeurs françaises ne peuvent actuellement pas participer à ce programme. Or l'apprentissage de la citoyenneté et la promotion de l'engagement citoyen doivent aussi concerner les jeunes de nationalité étrangère qui souhaitent, à terme, devenir Français. [...]. Cette situation est particulièrement choquante pour les jeunes ressortissants de pays de l'Union européenne à l'heure où les échanges intra-européens et la mobilité communautaire sont encouragés et dans la mesure où les personnes majeures ressortissantes de l'Union européenne peuvent disposer du droit de vote aux élections municipales. »

Source : Réponse à la question écrite n° 16285 de Nicolas Ray, « Élargissement des conditions d'accès au service national universel (SNU) » (19 avril 2024), publiée le 7 mai 2024, Assemblée nationale (XVF législature) : <https://questions.assemblee-nationale.fr/dyn/16/questions/QANR5L16QE16285>

ii. La participation des jeunes étrangers aux séjours CLE : une entorse à la réglementation

Il ressort des auditions avec les acteurs centraux et de terrain que, de manière générale, les jeunes étrangers sont autorisés à effectuer le séjour de cohésion dans le cadre d'une CLE ⁽¹⁾, alors qu'aucune disposition normative ne le prévoit. Dès lors qu'aucune directive nationale n'est venue interdire ou encadrer cette pratique, les rapporteurs considèrent, qu'en dépit du défaut de fondement juridique, il s'agit d'un choix gouvernemental assumé.

Cette entorse à la réglementation repose sur deux principes « supérieurs » : d'une part, l'accueil par l'institution scolaire de tout enfant indépendamment de sa nationalité ; d'autre part, l'intérêt de l'élève, qui, au sein de sa classe, ne doit pas être stigmatisé en raison de sa nationalité. Dès lors, les autorités académiques font généralement le choix de laisser les jeunes de nationalité étrangère accompagner leur classe lors du séjour de cohésion.

(1) Le syndicat ID-FO n'a « pas connaissance de cas d'élèves de nationalité étrangère qui n'aient pu participer au séjour de cohésion. »

b. La question de la limite d'âge des jeunes participant aux séjours de cohésion

i. Une limite d'âge fixée en contradiction avec le cadre juridique relatif au recensement

« Le Service national universel est un service civil qui s'adresse à tous les jeunes de 15 à 17 ans », est-il inscrit sur la page d'accueil du site internet du SNU⁽¹⁾. Or l'article R. 113-1 précité indique que les « Français recensés, âgés de moins de dix-huit ans, peuvent, dans la limite des places disponibles, participer à un séjour de cohésion organisé par l'État ».

Selon les termes de l'article L. 113-1 du code du service national, « tout Français âgé de seize ans est tenu de se faire recenser. » Autrement dit, sur le plan juridique, seuls les jeunes Français recensés, c'est-à-dire âgés d'au moins 16 ans, devraient pouvoir participer à un séjour de cohésion du SNU.

Les rapporteurs ne peuvent que constater la persistance d'une telle faille juridique depuis la mise en place des séjours de cohésion en 2019. Les autorités ont **communiqué largement** sur l'ouverture à tous les jeunes de 15 à 17 ans **sans mettre à jour le cadre juridique ; cette communication politique volontariste** non alignée sur le droit en vigueur **reflète l'absence de volonté gouvernementale de cadrer au mieux ce dispositif sur le plan juridique. Cela conduit à s'interroger sur le sérieux du pilotage de cette politique publique.**

Cette discordance juridique est pour le moins fâcheuse ; comme pour la situation des jeunes étrangers, elle crée une insécurité juridique et pose la question de la responsabilité de l'État en cas d'incident grave provoqué, volontairement ou non, par un jeune Français « non recensé » de moins de 16 ans lors d'un séjour de cohésion. Une clarification juridique, dans le cas d'une poursuite du dispositif, semble également indispensable aux rapporteurs.

ii. La question de la participation des jeunes majeurs aux séjours de cohésion dans le cadre des CLE : une décision laissée aux autorités académiques

Pour la limite d'âge supérieure, l'article R. 113-1 précité indique clairement que seuls les jeunes « âgés de moins de dix-huit ans » peuvent participer à un séjour de cohésion organisé par l'État.

Dans le cadre des séjours HTS, cela ne pose pas de difficulté particulière, puisque les équipes académiques procèdent à la sélection des candidatures individuelles dans le respect du critère de l'âge. Dans le cadre des CLE en revanche, se pose régulièrement la question de la participation aux séjours de cohésion de jeunes majeurs, notamment ceux inscrits en lycée professionnel.

(1) <https://www.snu.gouv.fr/>. Le critère de la nationalité française est mentionné dans un second temps.

Ainsi, le déplacement qu'ils ont effectué au centre de séjour de Bouvines a permis aux rapporteurs de prendre connaissance, auprès des autorités académiques présentes, du cas de deux jeunes de 18 ans qui devaient initialement participer au séjour de cohésion avec leur classe. Estimant, dans le respect du droit en vigueur, qu'il n'était pas opportun de mélanger des participants majeurs et mineurs dans le cadre du séjour, et contrairement à la position qui prévaut pour les élèves étrangers, l'autorité académique n'a pas autorisé leur participation, en dépit de l'intérêt éducatif de maintenir les jeunes concernés au sein de leur classe.

Sur ce point non plus, les rapporteurs n'ont pas connaissance de l'existence d'une instruction nationale, ce qui conduit nécessairement les autorités académiques, et plus particulièrement les recteurs de région académique, à prendre des décisions potentiellement différentes selon les territoires.

4. Les difficultés pratiques de participation aux séjours de cohésion pour les Français de l'étranger

Sous réserve qu'ils satisfassent aux critères d'âge, les jeunes Français établis à l'étranger sont légalement autorisés à participer aux séjours de cohésion.

Cependant, il n'est pas si simple pour les intéressés de s'inscrire à un séjour de cohésion. Dans une réponse récente à une question parlementaire, le ministère de l'éducation nationale a justifié cette contrainte par la nécessaire maîtrise des coûts en raison de la diversité des situations scolaires et géographiques des publics concernés : *« l'administration des séjours de cohésion nécessite que les volontaires établis à l'étranger saisissent une adresse en France et qu'ils se rendent par leurs propres moyens sur le territoire national, dans le centre SNU où ils seront affectés. »* ⁽¹⁾

Certains parlementaires ⁽²⁾ regrettent ces freins matériels, alors que le SNU permet, en partie, de répondre aux aspirations de nombreux jeunes Français motivés qui, souhaitant renforcer leur attachement à la communauté nationale, demandent à s'engager dans la vie de la nation. Le SNU est en effet un moyen de renforcer le sentiment d'appartenance à la nation et de reconnaissance de la part de celle-ci pour des jeunes qui n'entretiennent que peu de liens avec la France du fait de leur éloignement du territoire national ⁽³⁾.

(1) Réponse à la question écrite n° 16285 de Nicolas Ray, précitée.

(2) Réponse à la question écrite n° 2969 de Frédéric Petit, « Français de l'étranger, SNU, jeunesse » (8 novembre 2022), publiée le 21 mars 2023, Assemblée nationale (XVI^e législature) : <https://questions.assemblee-nationale.fr/dyn/16/questions/QANR5L16QE2969> ; réponse à la question écrite n° 16285 de Nicolas Ray, précitée.

(3) On notera cette réflexion d'un sénateur opposé à la généralisation obligatoire du SNU : « Le caractère optionnel pourrait avoir son utilité, car j'ai souvent noté le souhait de parents vivant à l'étranger de pouvoir offrir une colonie de vacances à leur enfant **afin qu'il découvre un pays dont ils ont la nationalité sans bien le connaître** », <https://jeanvvesleconte.wordpress.com/2023/03/28/le-service-national-universel-snu-et-les-francais-etablis-hors-de-france/>

Le vivier des jeunes Français établis à l'étranger

Au 31 décembre 2024, environ 23 % des Français inscrits au registre des Français établis hors de France étaient âgés de moins de 18 ans. Étant donné que le nombre total d'inscrits s'élevait à 1 741 942, cela représente environ 400 000 jeunes Français de moins de 18 ans vivant à l'étranger ⁽¹⁾.

Cependant, l'inscription sur ce registre demeurant facultative, il est estimé que le nombre total de Français vivant à l'étranger, y compris ceux non inscrits, est d'environ 2,5 millions de personnes, soit, en appliquant le taux de 23 %, environ 575 000 jeunes Français de moins de 18 ans.

(1) <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/l-action-consulaire-missions-chiffres-cles/la-communauté-française-a-l-etranger-en-chiffres>

5. L'inclusion dans les séjours de cohésion des jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique

Dans ses objectifs, le service national universel se veut inclusif en garantissant la participation effective des jeunes en situation de handicap ou présentant des problèmes de santé. Dès le lancement du dispositif, en 2019, le ministère chargé de l'éducation nationale annonçait que « *tous les jeunes en situation de handicap ont vocation à participer. Leur accueil sera adapté au cas par cas en fonction de leurs besoins particuliers* » ⁽¹⁾. En réalité, c'est souvent loin d'être le cas.

Lorsqu'un jeune doit bénéficier de dispositions particulières d'aménagement ou d'adaptation des modalités d'accueil (projet d'accueil individualisé, livret de parcours inclusif...), il le signale dès son inscription afin que ses besoins puissent être pris en compte par le centre de séjour, en lien avec sa famille. Le chef de centre veille à ce que les modalités d'adaptation requises soient effectives, répondent aux besoins des volontaires et permettent leur intégration.

a. Les équipes des centres d'accueil sont informées de la situation du jeune en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique

Dès 2019, des mesures sont prises pour favoriser l'inscription et la participation des jeunes, tout particulièrement ceux les plus éloignés des dispositifs qui les concernent. Lors de leur inscription, **les candidats au SNU sont ainsi invités à signaler leur handicap**. Cependant, s'agissant d'une démarche facultative, **un certain nombre de volontaires choisissent de ne pas déclarer leur situation au moment de l'inscription**.

Lors de l'inscription, un formulaire précisant les informations médicales à fournir en application de la réglementation des ACM est remis aux représentants légaux des volontaires. Le lien est établi entre l'établissement scolaire, la famille et

(1) Réponse à la question écrite n° 2349 de Vincent Thiébaud (18 octobre 2022), « *Jeunes en situation de handicap dans le SNU* », publiée le 10 janvier 2023, Assemblée nationale (XVI^e législature) : <https://questions.assemblee-nationale.fr/dyn/16/questions/QANR5L16QE2349>

l'élève pour faciliter l'accueil et la participation des élèves nécessitant la prise en compte de besoins ou d'aménagements particuliers. La diversité des situations est étudiée au moment de l'inscription, afin que des solutions d'aménagement ou d'accompagnement puissent être proposées lors d'échanges entre l'équipe du séjour de cohésion et la famille du jeune, le jeune lui-même, voire, si nécessaire, les professionnels de santé qui assurent son suivi.

Le chef de projet du département de résidence est attentif aux informations mentionnées dans le dossier d'inscription. Dans la mesure où ce dossier en ligne ne comporte aucune donnée confidentielle, le recueil des informations nécessaires, en particulier sur l'existence d'un traitement médical, est effectué lors de **la transmission de la fiche sanitaire** ⁽¹⁾ et surtout lors **des échanges en amont du séjour entre le SDJES du département d'accueil et la famille.**

Chaque fiche sanitaire comprend une attestation de réalisation d'un bilan de santé, qui permet notamment de s'assurer des vaccinations obligatoires et de renseigner les éventuels problèmes de santé des jeunes. Les familles transmettent également, le cas échéant, le **protocole d'accueil individualisé pour raison de santé**, lequel vise à garantir un accueil et un accompagnement individualisés en structures collectives des enfants et des adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période nécessitant des aménagements ⁽²⁾, ou le **projet personnalisé de scolarisation (PPS)**, qui définit le déroulement de la scolarité et les actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales répondant aux besoins particuliers d'un enfant, et précise les aménagements matériels ou accompagnement humain nécessaires ⁽³⁾.

Les chefs de centre et leur équipe, notamment le référent sanitaire, reçoivent les informations signalées sur l'accueil et la participation des volontaires à besoins particuliers.

b. Les moyens mis en œuvre pour favoriser l'accueil des jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique

Chaque centre de séjour comprend **un référent sanitaire** ; selon les termes de l'arrêté du 20 février 2023 relatif au suivi sanitaire des mineurs en ACM, il s'agit d'un professionnel de santé ou d'une personne chargée du suivi sanitaire.

La réponse aux besoins peut être d'ordre matériel, humain (accompagnement dédié), organisationnel (aménagement des activités) ou moral (identification suffisante et nécessaire des besoins des volontaires concernés, par les tuteurs). Outre les aménagements liés à l'accessibilité, d'autres formes de prise en charge peuvent être réalisées, telles qu'une alimentation spécifique ou une sensibilisation de l'ensemble des encadrants.

(1) Les fiches sanitaires de liaison du Service national universel sont similaires à celles qui sont exigées dans les autres accueils collectifs de mineurs.

(2) Voir la circulaire du 10 février 2021 : <https://www.education.gouv.fr/bo/21/Hebdo9/MENE2104832C.htm>

(3) Article D. 351-5 du CE.

Tout volontaire qui présente une pathologie chronique ou qui doit suivre un traitement médical pendant le séjour doit être muni d'une ordonnance médicale pour pouvoir prendre des médicaments.

Comme l'indiquait le rapport précité du CGA et de l'IGESR, « *l'admission du volontaire est conditionnée à la fourniture d'informations sur les vaccinations obligatoires, les antécédents médicaux et chirurgicaux qui auraient des répercussions sur le déroulement du séjour de cohésion ou l'accueil, les pathologies chroniques ou aiguës en cours, avec ordonnance si un traitement est délivré durant le séjour de cohésion, un certificat médical si le mineur a une contre-indication à la pratique d'une activité physique et sportive* »⁽¹⁾.

Enfin, on notera que **les jeunes nécessitant un suivi quotidien spécifique peuvent demander à effectuer leur séjour de cohésion au sein de leur département de résidence**, s'écartant ainsi de la règle selon laquelle un séjour de cohésion se déroule toujours dans un autre département. Ainsi, en 2022, 250 volontaires ont demandé à bénéficier de cette mobilité de proximité⁽²⁾.

c. L'accueil de jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique pose de réelles difficultés aux équipes encadrantes

Plusieurs rapports soulignent les difficultés opérationnelles rencontrées par les équipes qui encadrent et animent les séjours, notamment au cours de l'année 2023⁽³⁾ : « *Quasiment tous les centres temporaires ont fait état de difficultés liées à la méconnaissance de la situation sanitaire des volontaires, du fait de la non-transmission des fiches médicales et des dossiers de suivi en amont du séjour de cohésion.* »

Outre le difficile équilibre à trouver entre secret médical et information des encadrants sur les situations individuelles des participants, un rapport de l'Injep précise que « *les encadrants s'interrogent sur la capacité réelle des équipes à pouvoir intégrer pleinement ces jeunes au quotidien et dans les activités du séjour (équipements et pédagogie pas toujours adaptés, ressources humaines, etc.). Ils soulignent également la nécessité d'anticiper des compétences et profils spécifiques au sein des équipes encadrantes qui, jusqu'à présent, semblent encore peu mobilisées* »⁽⁴⁾.

Le même rapport recommande de **mieux intégrer les jeunes qui présentent des situations médicales particulières et d'améliorer la transmission des informations**. « *En 2023, nombreux sont les encadrants qui alertent encore sur le*

(1) Rapport CGA-IGESR, rapport précité.

(2) Réponse à la question écrite n° 2349 de Vincent Thiébaud, précitée.

(3) On relève ainsi dans le rapport CGA-IGESR, précité, l'observation suivante : « Quasiment tous les centres temporaires ont fait état de difficultés liées à la méconnaissance de la situation sanitaire des volontaires, du fait de la non-transmission des fiches médicales et des dossiers de suivi en amont du séjour de cohésion. »

(4) Injep, Service national universel : la parole aux encadrants, rapport précité.

*manque d'anticipation, de transparence et de mesures concrètes pour accueillir les jeunes présentant des besoins spécifiques sur le plan sanitaire. **L'arrivée tardive des fiches sanitaires de liaison – parfois le premier jour du séjour – et leur incomplétude sont des situations fréquemment remontées.** [...] Une appréciation qui se fait au cas par cas dans chacun des centres avec, ici encore, une prise de risques qui a pu être remontée dans les témoignages des répondants à l'enquête. »⁽¹⁾*

Un exemple des difficultés pour les jeunes concernés à participer à l'intégralité du séjour de cohésion

La participation effective d'un jeune en situation de handicap à l'intégralité du séjour est conditionnée à la nature de son handicap. Lors de leur visite au centre de Bouvines, le chef de centre a évoqué devant les rapporteurs l'exemple d'un jeune atteint d'une maladie invalidante et soumis à un traitement médical lourd, qui, en dépit de ses difficultés, a tenu à participer au séjour de cohésion aux côtés de ses camarades valides. Même s'il a été contraint, sur le plan physique, de renoncer moins de 48 heures après son arrivée, lui et sa famille avaient ressenti une réelle fierté d'avoir eu la possibilité de tenter cette « aventure » inclusive que permet le SNU.

d. Une représentation des jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique qui demeure faible

Alors qu'une des vertus des séjours de cohésion serait de permettre aux jeunes valides de comprendre concrètement les difficultés que rencontrent leurs camarades présentant un handicap, **le nombre de jeunes en situation de handicap qui participent aux séjours de cohésion reste faible.**

Les jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi sanitaire spécifique pour raison de santé représentent entre 2 %⁽²⁾ et 4 %⁽³⁾ de la totalité des jeunes effectuant les séjours. Ces données sont variables selon les années et les sources⁽⁴⁾.

(1) Ibid.

(2) Donnée issue des réponses écrites au questionnaire des rapporteurs : « En 2024, 2 % des participants ont déclaré une situation de handicap ou un besoin d'aménagement spécifique. »

(3) Injep, Évaluation, Déploiement du service national universel en 2021. Satisfaction confirmée des jeunes volontaires, octobre 2021 ; 4 % des participants ont indiqué être en situation de handicap lors de l'enquête réalisée par l'Injep par questionnaire auprès des jeunes volontaires de la session de 2021, [IAS51_SNU.pdf](#). Selon Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, auditionnée par une mission d'information sénatoriale sur la redynamisation de la culture citoyenne (8 février 2022), les chiffres sont similaires pour la session 2022, https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220207/mi_cult_citoyenne.html

(4) Lors d'une audition au Sénat le 9 février 2022 par la mission d'information sur la redynamisation de la culture citoyenne, la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement Sarah El Haïry indique que 3,5 % des participants aux séjours de cohésion sont en situation de handicap, https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220207/mi_cult_citoyenne.html. En 2023, l'avis budgétaire précité du député Jean-Claude Raux avançait la proportion de 3 % de participants en situation de handicap aux séjours de 2022.

À la rentrée 2023, 232 858 élèves du second degré en milieu ordinaire étaient en situation de handicap, **bénéficiant tous d'un projet personnalisé de scolarisation** (PPS). Ils représentaient 4,1 % des 5 656 700 élèves du second degré ⁽¹⁾. Au premier abord, le taux de représentation des jeunes en situation de handicap dans les séjours de cohésion, autour de 4 %, ne paraît donc guère éloigné de celui constaté dans les établissements scolaires du second degré. Cependant, alors que dans le cadre du SNU, sont comptabilisés tant les PPS que les projets d'accueil individualisé (PAI), seuls les élèves bénéficiant d'un PPS sont recensés dans le cadre du milieu scolaire.

Une réponse ministérielle à une question écrite parlementaire fournit quelques données chiffrées concernant l'accueil dans les séjours de cohésion des jeunes en situation de handicap ou nécessitant un suivi médical spécifique jusqu'à la fin de l'année 2022 : « 1 837 volontaires ayant déclaré être en situation de handicap se sont inscrits au service national universel depuis 2019. À ce chiffre, peut être ajouté un certain nombre de volontaires ayant préféré ne pas déclarer leur situation au moment de l'inscription. Font aussi l'objet d'une attention, au moment de la préparation du séjour de cohésion, les volontaires signalant bénéficier d'un protocole d'accueil individualisé (1 702 en 2022 contre 1 193 en 2021) et ceux signalant un projet personnalisé de scolarisation (935 en 2022 contre 511 en 2021) [...]. Avec une progression notable entre 2021 et 2022 de 400 volontaires de plus en situation de handicap, l'objectif d'inclusion reste au cœur des enjeux du service national universel. » ⁽²⁾

6. La durée des vacances des apprentis constitue un obstacle à leur participation aux séjours de cohésion

Le service national universel s'adresse aussi aux jeunes en apprentissage.

Les apprentis peuvent participer à un séjour de cohésion pendant leurs congés scolaires ou, avec l'accord de leur employeur, pendant leur période en entreprise si cette dernière coïncide avec les dates de séjour. Toutefois, comme le reconnaît l'ancienne directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse, Emmanuelle Pérès ⁽³⁾, la durée des congés des apprentis – cinq semaines par an ⁽⁴⁾, à l'instar des salariés – est beaucoup moins importante que celle dont bénéficient les autres élèves scolarisés, ce qui rend leur participation aux séjours de cohésion plus difficile.

(1) Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques 2024.

(2) Réponse à la question écrite n° 2349 de Vincent Thiébaud, précitée.

(3) Sénat, mission d'information sur la redynamisation de la culture citoyenne, audition de la Djepva, 8 février 2022, https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220207/mi_cult_citoyenne.html

(4) L'apprenti cumule 2,5 jours ouvrables de congé par mois travaillé (soit 30 jours ouvrables, soit 5 semaines par an).

IV. LE DÉROULEMENT DES SÉJOURS DE COHÉSION

A. LE CADRE DANS LEQUEL ONT LIEU LES SÉJOURS DE COHÉSION

1. Le cadre juridique des séjours de cohésion repose pour l'essentiel sur la réglementation relative aux accueils collectifs de mineurs

a. Les séjours de cohésion ont été insérés dans le cadre juridique préexistant des accueils collectifs de mineurs

Le choix de mettre en œuvre une politique publique majeure pour la jeunesse sans débat parlementaire a notamment eu pour conséquence l'obligation d'insérer le dispositif des séjours de cohésion dans le cadre juridique existant, en l'espèce celui des accueils collectifs de mineurs (ACM)⁽¹⁾.

Le séjour de cohésion du SNU est soumis aux obligations de sécurité des ACM : « *la protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire [...] qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif [...] est confiée au représentant de l'État dans le département.* »⁽²⁾ Pour chaque catégorie d'accueil, la réglementation qui lui est applicable et les conditions dans lesquelles un projet éducatif doit être établi sont définies par décret.

Le décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel, modifiant à cet effet l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles, a créé une nouvelle catégorie d'accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif avec hébergement « *organisés par toute personne morale, tout groupement de fait ou par une personne physique si cette dernière perçoit une rétribution* » : le séjour de cohésion organisé dans le cadre du service national universel⁽³⁾, qui consiste dans une période de vie collective avec hébergement⁽⁴⁾.

(1) Tout organisateur d'accueil collectif de mineurs à caractère éducatif doit se conformer aux obligations suivantes : la rédaction d'un projet éducatif et d'un projet pédagogique ; la déclaration de l'ACM ; la conformité à des normes quant à l'encadrement des mineurs ; le respect des conditions d'hygiène et de sécurité ; la souscription d'une assurance.

(2) Article L. 227-4 du CASF.

(3) Voir l'arrêté du 1^{er} août 2006 relatif aux séjours spécifiques mentionnés à l'article R. 227-1 du CASF, modifié par l'arrêté du 14 mars 2019.

(4) Article R. 113-1 du code du service national.

À ce titre, **les fonctions d'animation dans les séjours de cohésion sont exercées par les mêmes catégories de personnes que celles qui interviennent dans les séjours de vacances et dans les accueils de loisirs.** Il s'agit :

– de titulaires du Bafa ou du *BAFD* ou de personnes préparant ces diplômes ⁽¹⁾ ;

– de fonctionnaires relevant des corps ou cadres d'emploi de la jeunesse ;

– à titre subsidiaire, d'autres personnes. Mais, **alors que le nombre de ces personnes est, pour les autres catégories de séjour, limité à 20 % des effectifs d'encadrants, il peut atteindre jusqu'à 40 % des effectifs dans le cadre des séjours de cohésion** ⁽²⁾.

De même, l'encadrement des activités physiques est assuré par les mêmes personnes – majeures – que celles actuellement prévues pour les autres séjours ⁽³⁾.

À l'instar des autres séjours de vacances et en accueils de loisirs, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation en séjours de cohésion est fixé « *à un animateur pour douze mineurs âgés de six ans ou plus* » ⁽⁴⁾.

b. Un risque d'insécurité juridique pour les séjours s'effectuant sur le temps scolaire dans le cadre des classes et lycées engagés

Ainsi que l'a rappelé la Djepva aux rapporteurs, si le cadre juridique des accueils collectifs de mineurs convient parfaitement aux séjours HTS, sa pertinence est moins évidente s'agissant des séjours CLE, qui se déroulent sur le temps scolaire. **L'organisation des séjours en période scolaire pose clairement la question du cadre juridique des séjours de cohésion et du statut des jeunes.** En effet, en l'état de la réglementation, les séjours de cohésion organisés sur le temps scolaire ne sont assimilables ni à des voyages ou séjours scolaires, ni à des ACM à caractère éducatif (article L. 227-4 du CASF), ni au service national (voir *supra*).

L'article L. 227-4 du CASF définit les ACM comme des accueils collectifs à caractère éducatif organisés « *hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs.* » Comme on vient de le voir, le décret du 29 juillet 2020 a créé à l'article R. 227-1 du CASF une cinquième catégorie – le séjour de cohésion du SNU – à un moment où seuls existaient les séjours HTS. De fait, l'article R. 227-1 n'opère aucune distinction selon que le séjour se déroule pendant ou hors temps scolaire. Dès lors que les séjours CLE, mis en place

(1) Article R. 227-12 du CASF. Le nombre de titulaires du Bafa et d'agents de la fonction publique relevant des corps ou des cadres d'emploi de la jeunesse (liste fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de la jeunesse et des ministres dont ils relèvent) ne peut être inférieur à la moitié de l'effectif requis.

(2) Article R. 227-19 du CASF.

(3) Article R. 227-13 du CASF.

(4) Article R. 222-15 du CASF.

après la modification de l'article R. 227-1 ne sont pas organisés « à l'occasion des vacances scolaires », ils ne respectent pas les conditions prévues à l'article L. 227-4 du CASF.

Pour garantir la pérennité du dispositif CLE, la Djepva avait donc préconisé d'instaurer un statut spécifique pour les séjours de cohésion se déroulant sur le temps scolaire en raison de la fragilité du dispositif actuel et de la nécessité de sécuriser la situation des élèves.

S'appuyant sur l'expertise de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'éducation nationale, la mission interministérielle menée conjointement par le CGA et l'IGESR considère que « *les jeunes effectuant leur séjour de cohésion dans le cadre du dispositif "classes engagées" relèveraient des dispositions de l'article L. 131-8 du code de l'éducation relatif aux cas d'autorisation d'absence, au titre des "motifs légitimes"* » ⁽¹⁾.

2. Les mesures mises en œuvre pour assurer la sécurité des jeunes pendant les séjours de cohésion

À l'instar de tous les ACM, les séjours de cohésion du SNU sont déclarés en tant que tels par le recteur de région académique. Les obligations de l'organisateur incluent la protection des mineurs. Avant tout autre critère, les sites doivent donc répondre aux conditions d'hygiène et de sécurité requises par les règles générales de construction et par le règlement sanitaire départemental en vigueur (notamment contre les risques d'incendie et de mouvement de foule dans les établissements recevant du public).

L'accueil de mineurs exige une adaptation, au moins en matière de sécurité, des conditions d'accueil. La sécurité physique, morale ou psychologique des jeunes est garantie par le cadre juridique des accueils collectifs de mineurs et se traduit par la mobilisation de personnels qualifiés et l'existence de protocoles :

– un encadrement formé et qualifié : les équipes sont composées de professionnels formés, tels que des chefs de centre, des adjoints pédagogiques, des référents sport et cohésion, des assistants sanitaires, des intendants, des référents vie quotidienne, des cadres de compagnie et des tuteurs de maisonnées ;

– une formation aux premiers secours : les encadrants doivent être détenteurs des formations « premiers secours citoyen » ⁽²⁾ ;

– une procédure de signalement des événements graves : ceux qui se déroulent dans le cadre des séjours sont traités sous l'autorité du Dasen et leur signalement fait l'objet d'une remontée *via* le dispositif *signal-acm@jeunesse-*

(1) CGA-IGESR, rapport précité.

(2) Jusqu'à la fin de l'année 2024, « Prévention et secours civiques de niveau 1 » (PSC1), « Prévention et secours civique de niveau 2 » (PSC2).

sports.gouv.fr sous quarante-huit heures. En cas d'alerte transmise par les autorités préfectorales ou par la collectivité territoriale au SDJES, l'ensemble des autorités académiques concernées sont avisées et disposent du même niveau d'information ;

– des partenariats avec les services de secours : pour chaque séjour, sont prévus des plans d'intervention et de secours définis par des services spécialisés en lien avec la préfecture du département et le centre de séjour (protection civile, pompiers, etc.).

Néanmoins, le rapport conjoint du CGA et de l'IGESR souligne **l'insuffisance de garanties concernant la santé, la sécurité et la sûreté des jeunes mais également des encadrants**. À cet égard, il préconise de renforcer certains dispositifs (guides santé et sécurité au travail, document unique d'évaluation des risques professionnels, etc.). Notamment, il recommande, d'une part, de réviser et compléter le protocole de gestion des situations sanitaires et sociales, annexé au cahier des charges, qui traite exclusivement de la gestion du covid-19, « *pour préciser les modalités de gestion et de traitement des situations sociales et sanitaires individuelles, les risques psychosociaux des jeunes volontaires, ainsi que les projets d'accueil individualisé* » et, d'autre part, de mettre en place une « *instruction interministérielle fixant les règles en matière de santé et sécurité dans les centres du SNU* », applicables tant aux jeunes qu'au personnel ⁽¹⁾.

Si le même rapport admet que « *la prise en charge des enjeux sanitaires a été mieux maîtrisée lors des deux dernières saisons, en raison de l'intégration d'un référent sanitaire au sein des équipes encadrantes et d'un partenariat avec différentes structures médicales de proximité* », il considère cependant que des mesures doivent être renforcées pour « *couvrir l'ensemble des situations auxquelles les équipes d'encadrants du SNU ont eu (et auront) à faire face, du fait de la méconnaissance des situations individuelles, sociales, sanitaires et psychologiques, voire pathologiques, de certains jeunes ; accompagner des situations complexes (maladies, troubles alimentaires, addictions, etc.)* » et « *gérer des situations d'urgence et des évènements graves (agressions, vols, harcèlements, blessures...)* » ⁽²⁾.

(1) CGA-IGESR, rapport précité.

(2) Ibid.

3. Une organisation similaire pour tous les centres de séjour

a. Le corpus réglementaire relatif à l'organisation des séjours de cohésion et au fonctionnement des centres de séjour

Le corpus réglementaire relatif à l'organisation des centres et aux séjours de cohésion s'appuie notamment sur :

– des instructions annuelles de la Djepva relatives à la mise en œuvre opérationnelle des séjours de cohésion et précisant, entre autres, les modalités de gestion de la cohorte des volontaires, l'organisation et les caractéristiques des centres (organisation spatiale, taille, budget de fonctionnement, usage de la carte achats, etc.), ainsi que les conditions de recrutement, de formation et de rémunération des encadrants ;

– un cahier des charges du déploiement du SNU précisant les modalités de pilotage et de mise en œuvre du dispositif aux échelons national, régional et local, la phase préalable d'information des jeunes volontaires (identification et sélection des volontaires, préparation des séjours de cohésion, etc.), le déroulement des séjours de cohésion, ainsi que les conditions d'évaluation et les retours d'expérience. Ce cahier des charges est complété par plusieurs guides des contenus pour l'élaboration des projets éducatifs et des programmes pédagogiques (voir *infra*) ;

– un règlement intérieur décrivant les règles de fonctionnement propres aux centres du SNU ainsi que les mesures sanitaires applicables, afin de garantir le bon déroulement des séjours de cohésion et la protection et sécurité des participants et des encadrants ; ce règlement intérieur est complété par un protocole sanitaire et de gestion des cas applicables au séjour de cohésion ;

– les cahiers des charges particulières de certains marchés concernant l'organisation des séjours de cohésion et relatifs aux prestations d'hébergement, de restauration, d'accueil, d'encadrement, etc.

b. Une organisation des centres articulée autour des équipes d'encadrement et d'animation

Selon la DGSNU, la capacité moyenne des centres est actuellement de 112 places. La capacité minimale d'un centre de séjour est de 70 places (dans un département ultramarin) et le plus grand comporte 224 places.

Chaque centre de séjour comprend une équipe de direction et une équipe de proximité, avec des taux d'encadrement similaires à ceux des autres ACM.

i. L'équipe de direction

L'équipe de direction est composée :

– d'un **chef de centre**, qui a autorité sur l'ensemble des personnels, est chargé d'administrer la vie du centre, et est responsable du projet pédagogique, de la discipline (respect du règlement intérieur) et de la logistique ;

– d'un ou, à partir de 168 jeunes participants, de deux **adjoints au chef de centre**. L'adjoint au chef de centre est chargé de seconder le chef de centre dans ses missions éducative et pédagogique, ainsi que dans la gestion de l'ensemble des encadrants ;

– sous l'autorité du chef de centre et de l'adjoint, des **cadres spécialisés** : le cadre intendant, le cadre pédagogique et cohésion, le cadre sanitaire et le référent vie collective.

Pour assurer l'organisation logistique et la continuité éducative, le chef de centre et son adjoint s'appuient sur une équipe de cadres spécialisés, composée de personnels expérimentés, souvent issus de cultures professionnelles variées (personnels de l'éducation nationale, professionnels de l'éducation populaire, membres de corps « en uniforme »).

Les différents personnels d'encadrement du séjour de cohésion

Le cadre intendant assure la gestion budgétaire et comptable du centre.

Le cadre pédagogique et cohésion participe à la conception, à l'organisation et à la mise en œuvre des activités de cohésion dans des domaines spécifiques tel que le sport ; il n'est présent que dans les centres accueillant plus de 154 jeunes.

Le cadre sanitaire est chargé du suivi sanitaire des jeunes volontaires.

Le référent vie collective mène des actions de prévention pour sécuriser l'inclusion de tous les jeunes et prévenir les risques de rupture de séjour ; il coordonne par ailleurs la mise en place des créneaux de démocratie interne.

ii. L'équipe de proximité

L'équipe de proximité est composée :

– de **cadres de compagnie**, chargés d'encadrer les tuteurs de maisonnée ; ils garantissent la sécurité des jeunes volontaires durant toutes les activités ;

– de **tuteurs de maisonnée** qui partagent, nuit et jour, la vie de la maisonnée, laquelle correspond à un groupe de 14 jeunes volontaires **au maximum**, dont ils ont la charge. Ils sont responsables de la vie quotidienne de leur maisonnée. Ils veillent à développer l'autonomie ainsi que la responsabilité des jeunes volontaires et à créer une ambiance de respect mutuel. Chargé d'animer la maisonnée, le tuteur de maisonnée est l'encadrant de proximité du volontaire.

Les jeunes volontaires sont répartis en plusieurs compagnies, elles-mêmes subdivisées en **maisonnées, qui sont l'unité de vie quotidienne** ⁽¹⁾. Le nombre de compagnies et de maisonnées varie en fonction de la taille du centre de cohésion. Le cadre de compagnie est chargé de trois à cinq maisonnées. **Il supervise l'action des tuteurs de maisonnée** et veille au bon déroulement des activités et à l'application du projet pédagogique. Il résout les éventuelles difficultés rencontrées au sein de la compagnie, notamment disciplinaires.

Comme les volontaires individuels HTS, les jeunes réalisant leur séjour de cohésion dans le cadre du dispositif CLE sont placés sous l'entière responsabilité de l'équipe d'encadrement pendant toute la durée du séjour. **La présence de l'enseignant référent de la « classe engagée » dans le centre de séjour est possible lors des trois journées de mise en œuvre de la « coloration »** ⁽²⁾. Son rôle est toutefois circonscrit à l'accompagnement pédagogique de sa classe, les jeunes volontaires restant sous la responsabilité pleine et entière du chef de centre.

c. Des taux d'encadrement satisfaisants au regard des normes ACM

Comme indiqué précédemment, les séjours de cohésion du SNU (CLE et HTS) doivent respecter la règle fixée par l'article R. 227-15 du CASF, **soit un adulte au minimum pour douze mineurs**.

Selon la DGSNU, le taux d'encadrement d'un séjour de cohésion du SNU est de l'ordre d'un encadrant pour huit à neuf jeunes, selon la configuration du centre, en comptant l'équipe de direction (mais pas le chef de centre). Si l'on s'en tient aux seuls encadrants de proximité, c'est-à-dire aux tuteurs et aux cadres de compagnie, le taux d'encadrement est d'un adulte pour dix à douze jeunes.

D'après les résultats de l'enquête de l'Injep sur les encadrants, le taux d'encadrement des séjours de cohésion paraît adapté, et 83 % des encadrants interrogés partagent cet avis ⁽³⁾.

(1) Il y a généralement plusieurs « maisonnées » par immeuble de résidence.

(2) Les rapporteurs ne disposent pas de données statistiques concernant la présence des enseignants référents sur le site du séjour de cohésion ou la durée de leur participation. Il semble que cela soit très dépendant des enseignants, de leur lien avec la classe, de la période et du lieu du séjour.

(3) Injep, Service national universel : la parole aux encadrants, rapport précité.

NOMBRE D'ENCADRANTS EN FONCTION DU NOMBRE DE PARTICIPANTS

Modèle de maisonnée								
Type Centre	Volontaires	Maisonnées	Compagnies	Chef centre	Adjoints Nombre	Cadres Spécialisés	Cadres Compagnie	Tuteurs Maisonnée
1	112	8	2	1	1	2	2	8
2	126	9	2	1	1	2	2	9
3	140	10	3	1	1	2	3	10
4	154	11	3	1	1	3	3	11
5	168	12	3	1	1	3	3	12
6	182	13	3	1	2	3	3	13
7	196	14	3	1	2	3	3	14
8	210	15	4	1	2	3	4	15
9	224	16	4	1	2	3	4	16
10	238	17	4	1	2	3	4	17
11	282	18	4	1	2	3	4	18

Source : CGA-IGESR, 2024, rapport précité.

Le chef de centre organise la préparation du séjour avec l'équipe de direction et l'ensemble des encadrants. Les encadrants sont présents sur le site en amont des séjours : en 2024, cette présence en amont était de cinq jours lors du premier séjour, et de quatre jours à partir du second séjour.

4. La gestion des séjours : une régie assurée par les services de l'État ou une gestion déléguée à un tiers

Deux modes principaux de gestion des séjours de cohésion coexistent actuellement : la régie, c'est-à-dire une gestion directe par les personnels des services déconcentrés, ou une délégation de gestion au bénéfice, généralement, d'une association d'éducation populaire, dans le cadre d'une relation contractuelle.

a. Une gestion déléguée aux associations d'éducation populaire qui tend à devenir majoritaire

Dans le cadre de la gestion directe, les services déconcentrés académiques assurent le pilotage de l'organisation et du déroulement du séjour. Ils doivent passer plusieurs marchés et assurer notamment le recrutement des encadrants. Ce type d'organisation pose plusieurs difficultés : outre le fait que la gestion directe mobilise des services au détriment de leurs missions habituelles, les personnels de l'État chargés de ces nouvelles fonctions n'ont pas systématiquement les compétences requises. Certaines Drajés ont notamment dû faire face à une surcharge de travail considérable, avec peu de moyens et des calendriers serrés, ce qui a nui à la qualité du suivi des séjours.

C'est pourquoi, selon les propos de la représentante des Dasen auditionnée par les rapporteurs, « la délégation est la solution la plus efficace. Elle offre une souplesse de mise en œuvre que la régie directe, dans l'état actuel de l'organisation des services, ne permet pas ».

La délégation consiste à confier à un prestataire « maître d'œuvre », par un marché, tout ou partie de l'organisation et du déroulement du séjour : recrutement des encadrants et des intervenants, hébergement, restauration, activités, etc. Les acteurs de l'éducation populaire répondent à cet effet à des appels d'offres publiés par les régions académiques. Lors de leur visite au centre de séjour de Bouvines, les rapporteurs ont constaté que le professionnalisme de l'association organisatrice a joué un rôle déterminant pour compenser les faiblesses structurelles du SNU et assurer, malgré tout, le bon déroulement du séjour.

D'après les données transmises aux rapporteurs par la DGSNU, le mode de gestion déléguée était encore minoritaire en 2024 (45 %, contre 55 % pour la régie par les services), mais la tendance pour 2025 faisait apparaître une prévision de recours à la délégation autour de 62 %. Les Drajés passent de plus en plus des marchés globaux, compte tenu de la complexité et de la lourdeur des opérations afférentes à l'organisation d'un séjour.

Si cette augmentation du taux de délégation traduit une prise de conscience par les autorités de l'État de la compétence toute relative des services déconcentrés pour l'organisation de séjours, elle démontre également l'aspiration de certaines associations d'éducation populaire à dépasser leur défiance initiale vis-à-vis du SNU, en passant de la simple collaboration *via* l'apport de prestations ponctuelles au statut de partenaire du SNU, assurant entièrement, à ce titre, l'organisation du séjour, tant opérationnelle que pédagogique.

b. Le différentiel de coût entre les deux modes de gestion n'est pas significatif

Le recours à la gestion déléguée est d'autant plus intéressant pour l'État que les coûts financiers finaux entre les deux modes de gestion sont assez similaires.

COMPARAISON DES COÛTS ENTRE GESTION DÉLÉGUÉE ET GESTION DIRECTE

	Coût en Délégation globale	Coût en gestion directe	Ecart	%
Nombre de jeunes	24 880	31 932		
Encadrement	585	496	88,50 €	15,14%
frais de gestion ASP		38		
Total encadrement	585	534	50,29 €	8,60%
Hébergement	368	412	- 44,80 €	-12,19%
Restauration	411	428	- 16,25 €	-3,95%
Activités et formation	298	283	15,17 €	5,09%
Autres dépenses	51	42	8,38 €	16,56%
Total fonctionnement séjour	1 128	1 165	-37,50 €	-3,33%
Transport	227	227		
Tenues	111	111		
Coûts fixes	94	94		
Total autres coûts	433	433		
Total coût jeune	2 145	2 132	12,79 €	0,60%

Source : DGSNU. Données pour 2024.

Ramenée au coût par jeune, la différence entre les deux modes de gestion est très peu significative : 13 euros de moins pour la gestion en régie par rapport à la délégation, soit 0,60 % du coût total. Cette différence est d'autant moins élevée que, selon la DGSNU, n'est pas compté « l'impact sur le P214 ⁽¹⁾ pour l'administration du dispositif ».

Au niveau de l'encadrement, le coût est certes plus élevé de 8,6 % mais en réalité, seuls les frais de l'Agence de services et de paiement (ASP) sont pris en compte et non les frais relatifs à l'établissement des contrats, qui restent du ressort des services déconcentrés en gestion directe. Le fonctionnement en délégation globale est moins cher car l'administration peut négocier une « formule tout compris », avec un impact important sur la pension complète (hébergement/restauration). En outre, les activités coûtent moins cher en gestion directe, car cette dépense n'inclut pas les coûts des intervenants publics (par exemple les SDJES qui interviennent au titre de l'engagement).

(1) Il s'agit du programme 214 Soutien de la politique de l'éducation nationale du ministère chargé de l'éducation.

B. LES ACTIVITÉS ORGANISÉES ET LE CONTENU DES MODULES : UN FOURRE-TOUT VISANT À PALLIER LES DÉFICIENCES DE L'INSTITUTION SCOLAIRE ET DES MÉCANISMES NATIONAUX D'INTÉGRATION

Compte tenu de la densité de ce programme d'activités et de la richesse des modules que doivent suivre les participants, un constat s'impose : **ce que le SNU a d'universel tient surtout à ce que l'on prétend y faire faire aux jeunes participants**. Le projet pourrait être résumé de la manière suivante : **pallier en onze jours les manques du système scolaire et des mécanismes nationaux d'intégration**.

À cet égard, la tâche des équipes du SNU relève de la mission impossible, tout comme paraît chimérique l'injonction qui figure dans les premières pages du guide des contenus décrivant le tronc commun d'activités : *« Pour éviter l'écueil d'une succession d'activités sans lien les unes avec les autres ou encore les redondances entre les interventions, le programme d'activités est construit dans une logique transversale et cohérente. »*⁽¹⁾

1. Un programme en évolution permanente dont la mise en œuvre repose en principe sur des méthodes d'enseignement actives

a. Un « tronc commun » et des « colorations » censées donner une dominante particulière au séjour

Le programme des séjours de cohésion est réparti sur onze journées (les deux demi-journées restantes étant consacrées respectivement à l'installation et à la préparation du départ des jeunes).

Depuis février 2024, les séjours SNU se composent d'un **« tronc commun d'activités »** et d'une **« coloration »**, au choix parmi quatre thématiques possibles – défense et mémoire ; sport et héritage des Jeux olympiques et paralympiques ; environnement ; résilience et prévention des risques –, **qui occupe trois journées**.

Les « colorations » permettent de donner une inflexion à chaque séjour, une « dominante » en fonction des ressources susceptibles d'être mobilisées au niveau local pour la mise en œuvre du séjour, mais aussi, en ce qui concerne les CLE, **des centres d'intérêt du professeur chargé du projet de classe** et/ou du proviseur de l'établissement.

Selon la DGNSU, *« ces trois journées offrent plus particulièrement l'occasion de mettre en œuvre une démarche de projet autour de la réalisation d'une action collective engagée, de valoriser les ressources et les partenariats locaux (à travers des visites, des rencontres), de découvrir des formes concrètes d'engagement associatif ou institutionnel, individuel ou collectif, afin de donner envie aux jeunes*

(1) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, octobre 2024.

de s'engager à l'issue du séjour de cohésion avec les partenaires. Elles donnent aux jeunes des possibilités d'actions et de rencontres hors des espaces scolaires »⁽¹⁾.

En réalité, les colorations ont surtout pour effet d'alourdir un peu plus un programme extrêmement chargé. Par ailleurs, pour chacune d'entre elles, la DGSNU s'est efforcée de tisser un ensemble de liens avec les programmes scolaires des classes de seconde générale et technologique, de seconde professionnelle et de première année de CAP, et ce dans un large éventail de matières allant du français à la physique-chimie, en passant naturellement par l'EMC. Des ponts sont également jetés entre le contenu des colorations et les programmes de la classe de troisième et, en aval du séjour de cohésion, ceux des classes de première et de terminale. Certes, l'une des fonctions des colorations consiste à élaborer un projet annuel dans la perspective d'un séjour CLE, mais **cette manière d'établir des concordances entre les activités pratiquées dans le cadre du SNU et les programmes scolaires entretient l'ambiguïté, voire crée de la confusion quant au statut du service national universel, alors qu'il avait été clairement présenté, au début, comme distinct du cadre scolaire.**

b. Une architecture en évolution permanente, en dépit de certaines constantes dans les thématiques, et un cadre national de plus en plus strict

Comme l'a souligné la DGSNU dans ses réponses écrites aux rapporteurs, *« des améliorations continues ont été apportées au dispositif du SNU au fur et à mesure des sessions et des enseignements des évaluations et retours d'expérience menés par l'Institut de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Ainsi, par exemple, les contenus pédagogiques ont été recentrés et harmonisés pour renforcer la cohérence des séjours avec les trois objectifs constants du SNU. L'évaluation in itinere de l'INJEP et les retex avec les territoires ont ainsi permis d'ajuster les contenus pédagogiques à l'atteinte de ces objectifs ».*

Autrement dit, l'architecture et le contenu des modules et activités détaillés ci-après constituent **la description du dispositif à un moment donné** de son fonctionnement, **en l'occurrence le mois d'octobre 2024**, date de la dernière mise à jour opérée par la DGSNU.

Afin de limiter les risques d'hétérogénéité dans le programme des séjours de cohésion, **la DGSNU s'est livrée, depuis sa création en 2023, à un travail de formalisation du contenu et du déroulement des activités effectuées.** Il en est résulté **une série de « guides des contenus »** mis à la disposition des encadrants ainsi que des enseignants préparant leurs élèves à un séjour CLE⁽²⁾.

(1) Ibid.

(2) Ces documents sont accessibles, notamment, sur le site internet Éduscol, où ils sont publiés depuis septembre 2023 : <https://eduscol.education.fr/>

Le guide des contenus du « tronc commun » précise d'emblée que **le programme** qui y est présenté **revêt un caractère obligatoire** : « *Ce programme (tronc commun + coloration) doit être mis en œuvre dans tous les séjours de cohésion : pour les séjours en inscription individuelle ayant lieu hors temps scolaire (HTS), comme pour les séjours des "Classes et lycées engagés" (CLE) se déroulant sur le temps scolaire.* » ⁽¹⁾

Les représentants des enseignants et des chefs d'établissement entendus par les rapporteurs perçoivent ce cadre, qui peut effectivement sembler rigide, comme **une remise en cause de la liberté pédagogique**. Il est vrai que chaque séquence est décrite par le menu, voire minutée. Ainsi, le « guide des contenus » explique que « *le lever des couleurs n'excède pas 15 minutes* » et que, pour la mise en œuvre de cette cérémonie, les organisateurs doivent « *se reporter impérativement à la fiche technique dédiée* » ⁽²⁾... En dépit de certains excès de zèle, qui s'expliquent par les débordements passés (voir *infra*), **la démarche de la DGSNU a malgré tout le mérite de garantir un socle commun à l'ensemble des participants, vecteur d'égalité républicaine, ce qui est particulièrement important pour ce qui concerne la transmission des valeurs de la République.**

c. Un recours encouragé à des méthodes pédagogiques « actives »

En ce qui concerne les méthodes employées pour la dispensation des enseignements, le SNU se caractérise depuis le début par la promotion des méthodes pédagogiques dites « actives », c'est-à-dire mettant l'accent « *sur l'engagement actif des élèves dans leur apprentissage* » ⁽³⁾. Cette approche suppose de **privilégier les ateliers, les jeux, les mises en situation, les débats**, l'élaboration et la mise en œuvre de **projets collectifs**, dont on trouvera ci-après un certain nombre d'exemples. Comme l'a souligné Prisca Thevenot dans sa contribution écrite, « *les jeunes y apprennent en faisant* » ⁽⁴⁾.

En amont des premiers séjours de cohésion, en juin 2019, les méthodes suivies dans le cadre du SNU étaient ainsi définies : « *Les activités proposées sont construites sur des principes de pédagogie active, loin du cours magistral. Elles partent de l'expérience des jeunes et sont largement ouvertes à la mise en situation. Si elles peuvent prendre des formes diverses, elles sont systématiquement, à l'exclusion des bilans individuels, collectives et participatives : activités physiques en pleine nature, visites de sites, témoignages d'autres jeunes engagés, échanges avec des témoins et des experts.* » ⁽⁵⁾

(1) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, *op. cit.*

(2) Ibid.

(3) <https://www.reseau-canope.fr/actualites/article/vous-avez-dit-pedagogies-actives>

(4) Contribution écrite transmise aux rapporteurs.

(5) « Service national universel. Phase de cohésion du 16 au 28 juin 2019. Dossier de presse ».

En dépit de ces intentions affichées, les participants furent très nombreux, en juin 2019, à souligner le caractère trop « magistral » et scolaire des enseignements dispensés : « *les observations réalisées sur l'ensemble des sites font état d'interventions souvent descendantes ressemblant à des cours magistraux, avec des modules "passifs", mobilisant peu les jeunes* », avaient jugé les évaluateurs de l'Injep ⁽¹⁾. Les mêmes observations ont été formulées en 2021 : l'Injep avait alors relevé « *le souhait de modules plus participatifs faisant appel à des pédagogies plus actives* » ⁽²⁾, alors même que, dans le cahier des charges du SNU, était réaffirmée l'exigence de méthodes « *favorisant la parole, l'écoute et la mise en action concrète* » ⁽³⁾. Depuis lors, il semble que les pratiques se soient améliorées année après année, mais de nombreux participants continuent à appeler de leurs vœux une approche moins « scolaire ».

2. Un « tronc commun » d'activités organisé autour de thématiques transversales et de modules nationaux

a. Les activités destinées à insuffler un sentiment d'appartenance nationale et un esprit de cohésion ainsi qu'à développer la résilience de l'individu et de la société

Les deux journées consacrées à la défense et à la sécurité intérieure font figure de **vestiges du projet présidentiel de départ**. Ce sont aussi les seules qui font intervenir des militaires (de réserve) et des membres des forces de sécurité intérieure.

Au-delà de ces séquences spécifiques, **le lever des couleurs et la participation obligatoire aux cérémonies locales ou nationales** – « *selon les opportunités du calendrier* » ⁽⁴⁾ – ont également pour objet de **raviver** (ou de susciter) **le sentiment d'appartenance à la nation**.

i. L'importance accordée aux « rituels républicains »

Les séjours de cohésion sont structurés autour de « rituels républicains » qui sont censés donner corps au sentiment d'appartenance à la nation.

Chaque matin a lieu **le lever des couleurs, suivi du chant de *La Marseillaise***. Les volontaires, au garde-à-vous, sont rassemblés par maisonnées et par compagnies autour du drapeau français. « *Le sens et la portée de la cérémonie, ses symboles sont impérativement explicités avant le premier lever des couleurs* », note la DGSNU. Le lever des couleurs est réalisé par un binôme de volontaires. C'est aussi l'occasion pour le chef de centre et les cadres de compagnie de donner les consignes de la journée.

(1) *Injep*, Évaluation de la phase de préfiguration du Service national universel, *rapport précité*.

(2) *Injep*, Déploiement du Service national universel sur l'ensemble du territoire français en 2021. Enseignements de l'évaluation des séjours de cohésion, *rapport précité*.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

Selon les dates du séjour de cohésion et les commémorations locales ou nationales coïncidant avec la présence sur place des volontaires, ces derniers doivent également participer aux cérémonies ayant lieu à proximité du centre.

Enfin, tous les séjours s'achèvent par une **cérémonie de clôture**, présidée par les autorités locales (préfet, recteur, DaseN, élus locaux, etc.). Différents documents seront néanmoins remis aux jeunes : passeport de l'éco-citoyenneté, charte des droits et devoirs du citoyen français, diplôme du service national universel, etc.

L'Injep, dans le cadre de ses évaluations au long cours, relève que **les jeunes participants adhèrent très majoritairement à ces rituels**. À propos des séjours de 2021, les évaluateurs écrivent ainsi : « *Lors de ces rites, les jeunes avaient des rôles et responsabilités bien définis et valorisants* », et « *sont ainsi 90 % à déclarer adhérer à la levée des couleurs et au chant de La Marseillaise, même si les "non-volontaires" sont en retrait (75 %)* »⁽¹⁾. Sur un échantillon plus large, en 2023, les proportions restaient du même ordre : 85 % se déclaraient satisfaits de la part accordée au lever des couleurs et à *La Marseillaise* – dont 87 % des jeunes filles –, et 77 % approuvaient la place réservée aux cérémonies (d'ouverture et de clôture) et aux « *visites de personnalités importantes* »⁽²⁾.

La cérémonie de clôture, selon de nombreux témoignages, est « *le terrain d'une forte émotion traduisant l'importance que le séjour [...] a pu avoir sur les jeunes volontaires* ». Selon l'Injep, « *la présence des officiels semble nettement renforcer ce sentiment de fierté* »⁽³⁾.

ii. La journée « défense et mémoire »

La **journée « défense et mémoire »**, conçue et animée par le ministère des armées, a pour objectifs principaux, selon la DGSNU, « *la rencontre et les échanges avec des militaires et [...] la découverte des enjeux du monde de la défense* »⁽⁴⁾. Elle est organisée autour de trois modules intitulés : « défense », « mémoire » et « résilience ».

Le module « Défense » se décompose en deux séquences : un « jeu décision défense » et une découverte des métiers de la défense.

La séquence « jeu décision défense » a pour objectifs d'aider les jeunes volontaires à « *se mettre dans la peau de décideurs militaires et politiques* », de les **sensibiliser aux moyens de protéger le territoire français et de participer au maintien de la paix internationale**. C'est également l'occasion, pour les personnes

(1) Injep, Déploiement du Service national universel sur l'ensemble du territoire français en 2021. Enseignements de l'évaluation des séjours de cohésion, *rapport précité*.

(2) Injep, Enquête d'évaluation des séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2023, *rapport précité*.

(3) Injep, Déploiement du Service national universel sur l'ensemble du territoire français en 2021. Enseignements de l'évaluation des séjours de cohésion, *rapport précité*.

(4) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, *op. cit.*

animant cette séquence, de **faire passer certains messages relatifs à la situation internationale et aux orientations de la politique de défense de la France** : l'instabilité globale et les menaces auxquelles notre pays est confronté ; les « *cinq fonctions stratégiques* » développées par les armées : « *connaître et anticiper, prévenir, dissuader, protéger, intervenir* » ⁽¹⁾.

La séquence de présentation des métiers de la défense est l'occasion de rencontres, de témoignages et d'échanges avec des militaires. Elle a pour objectifs de **montrer la grande variété des parcours possibles au sein du ministère des armées**, y compris sous statut civil, de mettre en lumière les nouveaux métiers liés aux évolutions des types de conflictualité – en particulier les enjeux autour du « cyber » – et de **déconstruire les « préjugés sur les armées »** ⁽²⁾.

Le module « mémoire » vise à « **montrer aux jeunes que les enjeux mémoriels ont une résonance aujourd'hui** » et leur faire « découvrir le protocole et la symbolique d'une cérémonie mémorielle ».

Le module « résilience », quant à lui, est organisé autour de **deux ateliers** fondés sur une pédagogie interactive : « **alerter et se protéger** » et « **se déplacer en zone difficile** ».

Le premier vise à **apprendre aux jeunes à identifier les situations d'urgence, à lancer l'alerte** – en utilisant le morse, les signaux de détresse tels que « SOS », etc. – ainsi qu'à **se camoufler et se protéger** face aux risques et menaces.

Le second a pour objet de **permettre aux jeunes de se situer, s'orienter et évaluer une distance** en leur faisant découvrir les principes de base de la topographie pour savoir se repérer, quel que soit le lieu, en leur apprenant à utiliser une carte ou un croquis d'itinéraire, ou encore une boussole.

Le taux de satisfaction que recueille la JDM est dans l'ensemble très élevé. En 2021, les modules ayant trait aux thématiques « défense, sécurité, résiliences nationales » étaient ceux qui avaient été préférés par 64 % des participants. En 2023, ils avaient été jugés « intéressants » par 88 % des jeunes (dont 50 % les avaient jugés « très intéressants »), ce qui en faisait **les modules les plus appréciés, devant les activités physiques et sportives.** À l'issue d'un séjour de cohésion, en 2021, 53 % des jeunes volontaires envisageaient d'effectuer leur MIG dans l'armée. Au-delà de l'intérêt indéniable suscité par la JDM, le profil des jeunes volontaires explique pour une part ce résultat étonnant. De fait, en 2024, dans le cadre des CLE nouvellement créés, et pour lesquels le volontariat est encore moins spontané, l'enthousiasme est également moindre : 41 % des lycéens avaient trouvé le contenu de la JDM « très intéressant » (46 % dans le cadre des HTS la même année) ⁽³⁾.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) *Injep*, « Classes et lycées engagés » : diversité renforcée, souhaits d'engagement moins marqués, *rapport précité*.

Comme lors de la JDC, la JDM est l'occasion d'effectuer un **test de détection des difficultés de lecture**, opéré pour le compte de la direction de l'évaluation, des performances et de la prospective (Depp), le service statistique du ministère chargé de l'éducation nationale. Cette partie de la JDM – comme de la JDC, du reste – est vivement critiquée par les autorités militaires. Celles-ci considèrent en effet que, contrairement à l'époque du service national où la prise en charge de l'illettrisme par l'armée avait du sens puisque le temps passé par les appelés du contingent sous les drapeaux permettait de mener auprès d'eux de véritables actions de remédiation, le test de détection actuel n'a d'autre effet que de faire perdre du temps aux animateurs de la journée, alors que des tests de positionnement nationaux sont organisés en début d'année pour les lycéens de seconde. Si les rapporteurs partagent cette position, ils tiennent en revanche à souligner, à la suite de la Depp, l'intérêt du test organisé dans le cadre de la JDC, car celui-ci arrive à la toute fin du parcours scolaire des élèves, voire quelque temps après leur sortie du système scolaire. En cela, il permet de disposer d'une idée précise des réussites – et des échecs – de l'ensemble de la scolarité.

iii. La journée « sécurité intérieure »

La journée « sécurité intérieure » (JSI), animée par les forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie) et le personnel des Sdis, est pour sa part **composée de « quatre ateliers »** pour le moins hétérogènes : les deux premiers ont trait plus ou moins directement à la sécurité routière – ateliers « simulation d'un accident de la circulation » et « sur ma route » –, tandis que le troisième est consacré à la « prévention du cyber-harcèlement » et le quatrième à la « recherche de personne disparue, suite au signalement d'une disparition inquiétante ».

L'atelier « simulation d'un accident de la circulation » a pour objectifs d'inculquer aux jeunes, « *par une mise en situation, les règles et bonnes pratiques à adopter en cas d'accident de la circulation tant comme victime que comme témoin et auteur* »⁽¹⁾, ainsi que de leur apprendre à alerter, protéger et mettre en sécurité, voire secourir. Sur certains aspects, cet atelier présente un risque de redite par rapport à la JDM, mais aussi au module « premier secours citoyen » (PSC), lui aussi obligatoire (voir *infra*). L'atelier repose sur une mise en situation et requiert donc « *un espace de circulation sécurisé : route ou espace pouvant simuler une route, un véhicule, un scooter, des moyens de communication entre l'encadrement, éventuellement du matériel de maquillage pour simuler des blessures. Le cas échéant et selon leur disponibilité, les services intervenants déploieront : un véhicule de police ou de gendarmerie, un véhicule de secours [...], des cônes de Lübeck, des moyens de signalisation* »⁽²⁾.

(1) *Service national universel*, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, *op. cit.*

(2) *Ibid.*

L'atelier « sur ma route », conçu par la délégation à la sécurité routière, est animé par des cadres du SNU. Plus qu'une véritable initiation à la sécurité routière, cette séquence vise à faire prendre conscience aux jeunes de l'existence du risque routier, des facteurs qui l'accroissent et des moyens de le limiter : « *comprendre ses besoins, ses émotions, ses prises de décision, l'écart entre les besoins des jeunes et la préservation de leur sécurité et de celle des autres* ». Elle est également l'occasion de présenter aux volontaires les contreparties à leur engagement dans le SNU, à savoir un accès gratuit à une plateforme d'apprentissage du code de la route en e-learning et une première présentation gratuite à l'épreuve théorique générale (« code ») du permis de conduire.

L'atelier « prévention du cyber-harcèlement » vise à sensibiliser les jeunes aux différentes formes que revêt ce phénomène et à leur apprendre les comportements à adopter en tant que témoin ou victime, en rappelant le cadre légal.

L'atelier « recherche de personne disparue, suite au signalement d'une disparition inquiétante » a pour objectif de stimuler « *la collaboration, la cohésion et l'entraide au sein du groupe* », et d'apporter aux jeunes des éléments de bonnes pratiques « *afin qu'ils puissent utilement prêter main-forte aux forces de l'ordre dans le cas de recherche de personnes* »⁽¹⁾.

Dans l'ensemble, la JSI est très appréciée des participants : en 2023, 89 % jugeaient ses différents modules intéressants (dont 47 % très intéressants). L'étude de l'Injep sur les CLE fait apparaître une perception plus nuancée : 37 % seulement des lycéens la jugeaient très intéressante. Plus particulièrement, l'atelier « sur ma route » était perçu comme très intéressant par seulement 33 % des volontaires. Par ailleurs, l'étude conduite par le même organisme sur les séjours de 2021 se faisait l'écho du témoignage peu enthousiaste d'un jeune volontaire : « Sur le cyberharcèlement, ça fait plein de fois qu'on nous en parle depuis la sixième. »⁽²⁾ De fait, sur ce point comme sur d'autres (voir infra), **l'articulation avec les apprentissages dispensés tout au long du parcours scolaire n'a pas été suffisamment pensée.**

iv. Le module « valeurs de la République »

Dès lors que l'un des objectifs affichés du SNU est de conforter le sentiment d'appartenance à la communauté nationale et l'adhésion à ses valeurs, **le module « valeurs de la République » a vocation à être central dans les séjours de cohésion.** De fait, il occupe une place à part dans la maquette des contenus, puisqu'il est conçu pour « imprégner » en quelque sorte l'ensemble du séjour. Le lever des couleurs quotidien et les cérémonies s'intègrent dans ce continuum, qui lui-même est censé renforcer les acquis de la scolarité suivie par les jeunes volontaires, en

(1) Ibid.

(2) Injep, Déploiement du Service national universel sur l'ensemble du territoire français en 2021. Enseignements de l'évaluation des séjours de cohésion, *rapport précité.*

particulier dans le cadre de l'EMC. Toutefois, selon la DGSNU, il doit être un moyen « *d'appréhender les valeurs de la République de manière originale* »⁽¹⁾.

Le module prend la forme d'**activités** d'une à deux heures, réparties durant tout le séjour de cohésion. L'ancrage territorial du dispositif est censé permettre de « *découvrir un territoire sous différents angles et notamment celui des institutions, de la citoyenneté et des valeurs de la République. Il sera aussi un temps où le jeune pourra éprouver au quotidien le sens du vivre ensemble* », estime la DGSNU⁽²⁾.

L'enseignement comprend **six axes principaux** brassant des sujets très hétérogènes :

– **les symboles de la République française et de l'Union européenne** : les emblèmes et les symboles de la République, être citoyen français, la nation, la fonction première de l'usage du français par l'administration ;

– « **promouvoir les valeurs de la République : prévention de la radicalisation et lutte contre le séparatisme** »⁽³⁾, une thématique introduite fin 2024 et dont le déploiement était censé se faire progressivement. Les objectifs sont de « *réfléchir autour des notions de séparatisme et de radicalisation à partir de plusieurs supports notamment vidéos (définitions, origines, diversité des formes et des impacts)* », ou encore de « *comprendre que le séparatisme et la radicalisation menacent la sécurité, la cohésion nationale et les valeurs de la République* »⁽⁴⁾. Même si la DGSNU recommande de « *prévoir, dans la mesure du possible, un binôme d'animateurs aguerris et préalablement formés* », les rapporteurs tiennent à exprimer leurs réserves sur ce point : le phénomène étant extrêmement complexe et sensible, il est chimérique de prétendre prévenir la radicalisation en une heure et demie. Qui plus est, des effets contre-productifs ne sont pas à exclure si certains intervenants s'avèrent ne pas être totalement à la hauteur de l'enjeu ;

– **la laïcité et la liberté d'expression** : il est recommandé par la DGSNU d'« aborder la thématique des libertés » et de présenter la laïcité « *comme condition de l'expression des libertés, de l'égalité et de la fraternité* » ;

(1) *Service national universel*, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, *op. cit.*

(2) *Ibid.*

(3) *Le rapporteur Idir Boumertit conteste la notion de « séparatisme » telle qu'elle est utilisée ici, et qui s'est imposée dans le débat public avec la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (parfois dite « loi séparatisme »). Selon lui, ce concept, instrumentalisé par les gouvernements successifs, sert essentiellement à légitimer des politiques stigmatisantes, notamment à l'égard des citoyens de confession musulmane. Le rapporteur Maxime Michelet considère quant à lui que la cohésion nationale est aujourd'hui menacée par des dynamiques communautaristes qui appellent des politiques d'unité autour des valeurs nationales, telles que portées initialement, mais infructueusement et maladroitement, par le SNU.*

(4) *Ibid.*

– **l'égalité et la lutte contre les discriminations**, permettant d'aborder les divers sujets touchant aux discriminations, qu'elles soient fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou l'origine ;

– « *l'accès au droit* », dont l'intitulé correspondrait davantage au contenu attendu s'il était écrit au pluriel, car il renvoie en réalité à « *une information sur l'ensemble des droits, déjà acquis ou qui seront acquis à la majorité [...] droits découlant des grandes déclarations avec un focus sur les droits sociaux (dispositifs d'insertion tels que la Garantie jeunes, le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, la prime d'activité, droits et interlocuteurs en matière d'éducation à la sexualité et en termes de santé mentale, aides au logement, etc.)* »⁽¹⁾, même si, par ailleurs, il propose parmi les activités la visite « de lieux de justice », ce qui laisse à penser que la confusion entre « droit » et « droits » réside également dans l'esprit du rédacteur du texte, à moins qu'elle ne soit intentionnelle, ce qui dans un cas comme dans l'autre pose problème ;

– **la participation démocratique**, qui a pour objectifs de permettre aux jeunes volontaires d'apprendre à connaître les institutions et le fonctionnement démocratique de la République, ainsi que des exemples de grands personnages historiques engagés⁽²⁾ et d'associations engagées pour l'égalité, et de comprendre l'importance de l'engagement individuel et collectif dans une société démocratique.

Les rapporteurs, tout en partageant pleinement les objectifs poursuivis à travers ce module, ne sauraient pour autant manquer de relever le constat qui s'est imposé enquête après enquête, à savoir que **cette composante du séjour de cohésion est celle qui recueille l'adhésion la plus faible**. Cela ne manque pas d'interroger s'agissant d'un module aussi important, qui constitue la finalité même du SNU. Dès les séjours de 2021, les contenus et activités relatifs à la citoyenneté et aux institutions nationales et européennes avaient été jugés très satisfaisants par seulement 13 % des volontaires, ceux entrant dans la catégorie un peu « fourre-tout » rassemblant l'autonomie, la connaissance des services publics, l'accès aux droits et la promotion de la santé avaient recueilli l'approbation de 22 %. En 2024, dans un format proche de celui présenté ici, **le module « valeurs de la République » avait été jugé très intéressant par 38 % des jeunes en HTS et 33 % des lycéens en CLE**⁽³⁾.

Lors de leur visite à Bouvines, les rapporteurs ont pu constater que certains ateliers du SNU manquaient de préparation et de rigueur dans leur contenu. Cela illustre une faiblesse récurrente du dispositif : les intervenants, souvent recrutés sur des contrats précaires et insuffisamment formés, ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour aborder des thématiques complexes avec la qualité attendue.

(1) Ibid.

(2) La DGSNU cite comme exemples Simone Veil, Robert Badinter et Gisèle Halimi.

(3) Injep, études de 2022 et 2024 précédemment citées.

Après avoir notamment assisté à un atelier consacré aux valeurs de la République, à la laïcité et au droit au blasphème, le rapporteur Maxime Michelet considère que des ateliers relatifs à des thématiques aussi importantes devraient être finement préparés et confiés à des professionnels formés car ils ne souffrent pas l'approximation. À cet égard, l'animation d'ateliers sous forme de cours plus ou moins interactifs par des jeunes intervenants tout juste formés sur ces questions interroge forcément quant à la plus-value de ces séquences. Un animateur de colonies de vacances ne s'improvise pas enseignant à l'issue d'une sensibilisation sur ces sujets importants. À tout le moins, le rapporteur Maxime Michelet estime que certaines des séquences les plus fondamentales pour la compréhension de la cohésion nationale auraient dû être placées systématiquement sous la responsabilité de personnes expérimentées, par exemple des enseignants diplômés en histoire ; un encadrant ayant suivi quelques heures de formation n'est pas forcément suffisamment aguerri pour tenir des propos clairs. Le caractère amateur de ces modules, pourtant au cœur de l'ambition politique du SNU, montre bien l'impréparation qui caractérise la création des séjours du SNU et l'impossibilité, pour ceux-ci, de remplacer cet enseignement qui devrait incomber à l'école.

Plus globalement, **cela pose la question de l'opportunité de la délégation complète de l'organisation des séjours, laquelle comprend également l'encadrement pédagogique.** Ainsi que le soulignent le contrôleur général des armées et les inspecteurs généraux de l'éducation auteurs d'un rapport précédemment cité, « *un bilan est à faire des différentes expérimentations* » réalisées dans les académies qui ont opté pour ce type de délégation⁽¹⁾, en raison de « *l'absence d'une stratégie d'externalisation claire liée notamment à la difficulté de définir les missions devant continuer à relever de l'État, en régie directe, de celles pouvant être déléguées à des opérateurs publics, privés ou associatifs* ».

v. Le module « premier secours citoyen »

L'apprentissage des gestes de premiers secours a figuré au programme de la plupart des séjours de cohésion dès la phase de préfiguration, mais ce n'est qu'en 2024 que la DGSNU a introduit dans le tronc commun la dispensation de la formation prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1), laquelle a, depuis lors, été rebaptisée « premiers secours citoyen »⁽²⁾. Ses objectifs sont d'« *actualiser* » les connaissances des jeunes en matière de premiers secours et de leur permettre de « *se réapproprier les gestes adaptés à la prise en charge d'une victime* », « *protéger la victime et les témoins sans s'exposer soi-même* », « *savoir alerter les secours d'urgence* », « *empêcher l'aggravation de l'état de la victime afin de préserver son intégrité physique dans l'attente de l'arrivée des secours* »⁽³⁾.

(1) CGA-IGESR, rapport précité.

(2) Arrêté du 15 juin 2024 relatif à la filière citoyenne de sécurité civile dans le domaine de la formation aux premiers secours.

(3) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, *op. cit.*

Cette formation inclut une « initiation à la réduction des risques » (IRR), d'une durée d'une heure environ, ayant pour objectif « *de faire prendre conscience au particulier de sa vulnérabilité face à une catastrophe individuelle ou collective et le faire réfléchir à la mise en place d'un plan familial d'autoprotection* » ⁽¹⁾.

Il convient de rappeler que la formation PSC dure sept heures. Compte tenu de la densité du programme des séjours de cohésion, il va de soi qu'aucun groupe de jeunes ne se voit pas dispenser l'intégralité de la formation. Du reste, celle-ci est obligatoire à l'école depuis 2006 : elle est inscrite à la fois à l'article D. 312-40 du code de l'éducation et dans les programmes scolaires. Elle a fait l'objet de deux circulaires interministérielles en 2006 puis 2016 ⁽²⁾. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le guide des contenus évoque plutôt une actualisation des connaissances des jeunes volontaires : le contenu de la formation est censé leur être connu.

b. Une place accordée aux activités physiques et sportives qui interroge

Les « **activités physiques, sportives et de cohésion** », selon l'intitulé retenu par la DGSNU ⁽³⁾, occupent une place majeure dans les séjours de cohésion : au moins une heure par jour – bien plus, en réalité, pour les jeunes participant à un séjour ayant la coloration « sports et héritage des Jeux » –, ce qui en fait **l'un des éléments centraux**, quasiment à égalité avec les « valeurs de la République ».

Plusieurs objectifs sont assignés à cette catégorie d'activités :

– **proposer des activités sportives fédératrices et inclusives** ; à cette occasion, transmettre les valeurs du sport (respect, solidarité, dépassement de soi, etc.), intégrer les jeunes en situation de handicap à la pratique, lutter contre les discriminations, montrer l'efficacité de l'entraide pour un exercice collectif, éduquer au supportérisme, sensibiliser et initier à l'arbitrage, inciter à la pratique sportive et à l'activité ;

– **délivrer un message concernant le sport santé et entretenir la condition physique des volontaires**, ce qui suppose de : connaître et prendre soin de son corps ; découvrir et maîtriser la flottaison dans l'eau, l'équilibre sur l'eau ; lutter contre la sédentarité ; découvrir de nouvelles pratiques (notamment les sports régionaux), lutter contre des préjugés touchant certains sports ; pratiquer une activité sportive en respectant son environnement ;

– **développer l'engagement dans le milieu du sport** ; pour ce faire, découvrir l'engagement bénévole au sein des associations sportives ; découvrir les métiers du sport ; connaître l'organisation du sport en France.

(1) Ibid.

(2) Instructions interministérielles n^{os} 2006-085 du 24 mai 2006 et 2016-103 du 24 août 2016.

(3) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, *op. cit.*

En dépit du volume important des activités physiques et sportives, de nombreux jeunes volontaires – 42 % – considèrent qu’elles auraient pu constituer une part encore plus importante du séjour ⁽¹⁾. Par ailleurs, et sans surprise, les séquences qui y sont consacrées sont plébiscitées de façon constante depuis 2019. À l’issue des séjours de 2023, par exemple, **94 % des volontaires avaient approuvé ces activités**, dont 72 % qui les avaient trouvées très intéressantes ⁽²⁾.

c. De nombreux thèmes annexes dont on peine à trouver la cohérence

i. L’initiation à l’autodéfense

La DGSNU considère que cette activité obligatoire dans le cadre du séjour de cohésion relève des activités physiques et sportives. Aux yeux des rapporteurs, elle revêt toutefois une dimension spécifique et mérite donc d’être distinguée de ces dernières.

Il s’agit de **sensibiliser les volontaires à la légitime défense**. « *Les enseignements sont envisagés comme une réponse à une attaque dont les volontaires seraient les victimes ou dont ils seraient les témoins. En aucun cas elle ne sera appréhendée comme l’apprentissage de techniques de combat visant à engager un affrontement sans être menacé* » ⁽³⁾, est-il précisé. Cet enseignement est inscrit dans le cadre légal de la légitime défense, qui doit être explicité par la même occasion.

Cette activité a également pour objet, à l’image de bien d’autres des modules dispensés durant le séjour, d’**évoquer l’importance des notions d’entraide, de cohésion et de citoyenneté** : « *l’autodéfense permet de se défendre soi-même en cas d’agression, mais aussi de porter secours à autrui en mesurant les risques de son intervention. Cette activité concourt à la mise en œuvre d’une société plus solidaire* » ⁽⁴⁾, expose la DGSNU.

En 2023, 87 % des participants avaient trouvé ce module intéressant, dont 63 % très intéressant. Même si la manière dont les sports de combat sont abordés dans le SNU met l’accent sur l’autodéfense, il convient de souligner que l’apprentissage de ces sports est indissociable d’une certaine éthique, sous peine de les voir dévoyés. Cette dimension devrait faire l’objet d’une présentation plus claire dans cette partie des séjours de cohésion.

(1) *Injep*, Service national universel (SNU). Classes et lycées engagés : diversité renforcée, souhaits d’engagement moins marqués, *rapport précité*.

(2) *Injep*, Enquête d’évaluation des séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2023, *rapport précité*.

(3) *Service national universel*, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d’activités, *op. cit.*

(4) *Ibid.*

ii. Le développement durable

La thématique du développement durable, telle qu'elle est abordée dans le cadre du SNU, est placée **sous l'égide de l'Agenda 2030 des Nations unies**, adopté en 2015, qui a édicté **17 objectifs de développement durable** (ODD). Selon la DGSNU, « *le séjour de cohésion est un levier privilégié pour soutenir la prise de conscience et démontrer le rôle de chacun, notamment des jeunes, pour l'atteinte des objectifs de l'Agenda 2030* »⁽¹⁾. À cet égard, il est recommandé aux encadrants d'inscrire le développement durable **en filigrane de l'ensemble des activités**, de manière à faire comprendre aux jeunes que les enjeux liés au développement durable doivent être pris en compte dans la vie quotidienne. À la fin du séjour de cohésion, les jeunes volontaires peuvent se voir remettre le « passeport éco-citoyen »⁽²⁾.

Le séjour de cohésion doit permettre de **placer les jeunes volontaires au contact de la nature**, pour comprendre les enjeux de préservation de l'environnement. S'agissant des séjours se déroulant à proximité d'un littoral, la DGSNU préconise de profiter du séjour de cohésion pour **diffuser une « culture maritime »** : « *des activités doivent permettre aux volontaires de prendre conscience des richesses du milieu marin, de ses multiples fonctions utiles à l'avenir de l'humanité (régulateur du climat, ressources alimentaires, loisirs, liberté de naviguer, voie de transport, etc.) mais aussi de sa fragilité.* »⁽³⁾

Les séjours de cohésion doivent être l'occasion, pour les volontaires, de faire l'expérience « *de nouvelles pratiques écoresponsables (alimentation, transport, prévention/gestion des déchets, économie d'eau et d'énergie, installations favorables à la biodiversité, hygiène, etc.)* » et, à travers elles, de susciter « *l'envie d'engagement* » et « *favoriser la prise de conscience de la nécessaire transformation de la société* ».

Toutes les enquêtes de l'Injep relèvent un moindre intérêt des jeunes pour cette thématique. La DGSNU, pleinement consciente de la difficulté, met ce manque d'intérêt en relation avec le fait que les enjeux du développement durable sont déjà largement étudiés dans le cadre scolaire et que les jeunes se sentent bien informés. En 2023, 56 % des volontaires avaient trouvé les contenus se rapportant au

(1) Ibid.

(2) Voir : <https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/P3-F12-PasseportCompétences-notice.pdf>. Le « passeport éco-citoyen », ou « passeport de compétences éco-citoyen », est né d'une initiative du lycée Léonard-de-Vinci à Saint-Michel-sur-Orge (Essonne), puis a été développé au cours d'ateliers participatifs réunissant des enseignants et des jeunes de plusieurs régions (Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Île-de-France). Il a pour objet de valoriser le travail réalisé par les élèves au sein de « clubs du développement durable » ou dans le cadre de projets de classe. Il a été conçu comme un support d'auto-évaluation des élèves impliqués dans des actions collectives, validé dans un second temps par l'équipe éducative. Les compétences en jeu ont été définies à partir des compétences clés définies par le Parlement européen, lesquelles incluent la dimension sociale et civique (voir : https://competencescles.eu/sites/default/files/attachements/keycomp_fr.pdf).

(3) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, op. cit.

développement durable intéressants, dont 19 % seulement les avaient jugés très intéressants ⁽¹⁾. La même proportion se retrouvait en 2024, que ce soit durant les séjours HTS ou les séjours CLE. Une telle constance révèle un problème de fond. Néanmoins, compte tenu de l'importance du sujet dans le monde contemporain, il ne semble pas envisageable que le SNU fasse l'impasse dessus. **Un travail de fond devrait donc être réalisé pour changer radicalement l'approche.**

iii. L'autonomie des jeunes

Sous l'intitulé « autonomie des jeunes » sont regroupées plusieurs thématiques supposées servir elles aussi de fil conducteur à l'ensemble du séjour. Plusieurs ont trait à **la santé et à la prévention des addictions.**

La promotion de la santé auprès des jeunes vise, d'abord, à faire prendre conscience à ces derniers de certains comportements à risque (consommation d'alcool, de tabac et de stupéfiants, se protéger des infections sexuellement transmissibles, etc.) et, ensuite, à les encourager à adopter des habitudes ayant des effets positifs pour le corps et l'esprit (privilégier une alimentation saine, pratiquer une activité sportive régulière, respecter des règles d'hygiène, etc.). Des informations relatives aux facteurs environnementaux susceptibles d'affecter la santé sont également transmises pendant le séjour. Cette thématique aborde aussi la question de la santé mentale (gestion du stress, libération de la parole, etc.).

Durant le séjour, plusieurs temps consacrés à l'« **auto-positionnement** », selon l'expression de la DGSNU, avec l'objectif de faire prendre conscience au jeune volontaire des compétences qu'il a développées et de favoriser l'engagement ultérieur (qu'il s'agisse de la MIG ou d'un engagement de plus long terme).

Les temps de démocratie interne (voir *infra*), qui visent à régler les conflits et à organiser des débats sur divers thèmes entrent également dans les activités censées contribuer au développement de l'autonomie des participants.

Enfin, le séjour de cohésion a pour objectif de contribuer à **l'éducation financière et budgétaire** des jeunes. Partant du constat que des actions comme l'ouverture d'un compte bancaire, la gestion d'un budget ou encore la souscription d'une assurance ne vont pas de soi, la DGSNU a conçu une activité obligatoire autour de ce thème, dont le support est un jeu d'évasion – ou *escape game* – intitulé « Sur la piste de Matthieu ». À travers une série d'énigmes, les jeunes peuvent se familiariser avec des enjeux auxquels ils seront tôt ou tard confrontés durant leur vie d'adultes. Cette composante semble recueillir un niveau de satisfaction modéré : 27 % des élèves de CLE et 34 % des participants HTS l'ont jugée très intéressante ⁽²⁾.

(1) *Injep*, Enquête d'évaluation des séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2023, *rapport précité*.

(2) *Ibid.*

iv. Le rallye de synthèse

Placé à la fin du séjour de cohésion, **le rallye de synthèse** devrait être, selon la DGSNU, un « *temps fort* » de celui-ci. L'objectif poursuivi est de permettre aux jeunes volontaires « *de restituer ce qu'ils ont appris lors du séjour : il mobilise les connaissances et les compétences acquises dans le cadre des activités réalisées durant le séjour (tronc commun et colorations)* »⁽¹⁾. Il s'effectue en groupe et met en valeur l'intérêt de l'entente et de la collaboration pour surmonter les épreuves.

Le rallye de synthèse repose sur « *des mises en situation dans le cadre d'un scénario réaliste* »⁽²⁾. Les jeunes participants doivent se référer à ce qu'ils ont appris durant le séjour ou à leur expérience personnelle pour répondre à certaines questions. Ils sont également appelés à trouver des solutions face à des situations inédites et représentant des défis, afin de tester leur capacité de résilience.

Par exemple, un groupe pourra se voir assigner une « mission » à la suite d'une catastrophe naturelle supposée (inondation, feu de forêt, tempête, disparition inquiétante, etc.). Dans ce contexte, il lui sera demandé d'évacuer le centre SNU et de gagner une zone sécurisée où une équipe de secours le prendra en charge. Pour ce faire, il sera équipé d'une boussole et d'un croquis d'itinéraire. Sur le trajet, le groupe fera face à des incidents et événements imprévus et devra réagir en conséquence.

Le rallye de synthèse constitue un défi pour l'équipe encadrante également, car celle-ci est tout entière mobilisée pour sa préparation et durant son déroulement. Il suppose ainsi « *un effort important de conception initiale puis d'organisation, surtout lorsqu'il s'agit du premier rallye organisé par le centre. Il mobilise tout l'encadrement du centre en amont et lors du rallye lui-même, en veillant tout particulièrement à la sécurité des participants. Le rallye de synthèse met les jeunes en situation et mobilise collectivement les compétences acquises durant le séjour. Il renforce, de manière ludique et instructive, la cohésion du groupe et participe à l'apprentissage de la résilience.* »⁽³⁾ Or ce rallye apparaît comme un des maillons faibles du séjour : enquête après enquête, les cohortes de participants ne sont guère convaincues par ce dernier moment de cohésion. En 2024, 37 % des participants aux CLE et 40 % des volontaires en HTS l'avaient trouvé très intéressant.

3. Un système de « colorations » qui permet de diversifier les activités en fonction des ressources des territoires et de l'appétence des organisateurs

L'apport des « colorations », introduites par la DGSNU peu de temps après sa création, apparaît contrasté. Il alourdit encore un peu plus un programme déjà

(1) *Service national universel*, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Tronc commun d'activités, *op. cit.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

chargé, puisqu'il occupe trois journées sur les douze (onze, en réalité, compte tenu du fait que la première demi-journée est consacrée à l'installation et la dernière aux préparatifs du départ).

Toutefois, il offre plus de souplesse aux organisateurs que le tronc commun : un assez grand nombre d'activités est proposé mais celles-ci ne sont ni imposées ni exclusives d'autres propositions émanant des équipes au niveau local. Celles-ci apprécient cette marge de manœuvre qui leur est laissée. L'envers de cette liberté est qu'il en résulte une certaine hétérogénéité qui a été dénoncée par plusieurs des organisations reçues par les rapporteurs, notamment celles représentant les directeurs d'établissements scolaires.

Conformément à la logique défendue par la DGSNU, l'architecture proposée pour organiser les trois journées dédiées est très similaire d'une coloration à l'autre. En particulier, il est recommandé, le plus souvent, de consacrer les trois soirées en question à des activités culturelles ou sociales en rapport avec le thème abordé (visionnage de films, activités communes, débats, etc.). Seule la coloration « défense et mémoire » sera donc présentée ci-après en détail, à titre d'exemple.

a. La coloration « défense et mémoire »

- i. Entretenir la mémoire des grands événements nationaux, développer la connaissance des enjeux de la défense nationale et stimuler la volonté d'engagement

Les enjeux de coloration « défense et mémoire » sont résumés de la façon suivante par la DGSNU : « *Liée au souvenir d'événements historiques souvent tragiques comme celui des conflits contemporains depuis 1870, la mémoire entend refuser l'oubli et commémorer l'engagement de celles et ceux qui – civils ou militaires – ont œuvré pour la sauvegarde de la souveraineté nationale et la défense des valeurs démocratiques républicaines. En ce sens, le sujet de la mémoire rejoint en grande partie celui de la défense, qui invite à s'intéresser aux missions et métiers permettant d'assurer, hier comme aujourd'hui, la sécurité, l'intégrité du territoire, comme la protection de ses populations.* » ⁽¹⁾

Compte tenu de la disparition progressive des témoins directs du second conflit mondial, il importe, selon les concepteurs du projet, d'**encourager les jeunes à devenir des « passeurs de mémoire »**. C'est l'un des objectifs assignés à la coloration « défense et mémoire ».

Deux autres sont mis en avant : d'une part, **explorer les mémoires plurielles** qui cohabitent désormais dans le pays ⁽²⁾ ; d'autre part, améliorer la connaissance du secteur de la défense – y compris les possibilités professionnelles qu'offre celui-ci –

(1) Ibid.

(2) Les auteurs du guide des contenus évoquent la mémoire de l'esclavage, celle de l'immigration ou encore celle des luttes ouvrières.

et cerner plus précisément la situation stratégique, l'idée étant de stimuler la volonté d'engagement des jeunes à plus ou moins longue échéance.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs approches sont proposées, faisant à chaque fois l'objet d'une déclinaison en trois journées :

- devenir « passeur de mémoire » ;
- participer à un « chantier mémoriel » ;
- découvrir l'engagement au sein des armées ;
- devenir « ambassadeur mémoire » d'un territoire.

ii. Devenir « passeur de mémoire »

Le parcours à l'issue duquel le jeune volontaire est appelé à devenir « passeur de mémoire **commence par la visite d'un « lieu de mémoire** », selon une terminologie empruntée à Pierre Nora mais prise ici dans un sens étroitement matériel ⁽¹⁾, puisqu'il peut s'agir d'un musée ou d'un mémorial, d'une nécropole, d'un monument quel qu'il soit ou encore de plaques et de stèles.

Durant les trois jours dédiés à la coloration, **les jeunes découvrent les missions et métiers de la médiation mémorielle** et mènent une ou plusieurs « actions engagées », selon le terme utilisé par la DGSNU, mettant en valeur l'histoire et les ressources du lieu de mémoire. Ces actions peuvent consister en une médiation, une participation comme public test à un projet ou encore une production d'un document valorisant le lieu de mémoire en question.

La première journée est consacrée à la « découverte » : celle du lieu d'abord, à travers une visite accompagnée d'éléments de contexte (histoire et description du site, de son architecture, de son histoire, etc.), mais aussi **celle des « acteurs et des missions gravitant autour »** (élus, services de l'État ou des collectivités territoriales, gestionnaires, conservateurs, médiateurs, acteurs du tourisme mémoriel, personnels techniques, témoins, associations d'anciens combattants) ⁽²⁾.

(1) *Entre 1984 et 1993, Pierre Nora coordonna une entreprise éditoriale de grande ampleur intitulée Les Lieux de mémoire, série d'ouvrages ordonnés autour d'un concept défini comme suit : « un lieu de mémoire dans tous les sens du mot va de l'objet le plus matériel et concret, éventuellement géographiquement situé, à l'objet le plus abstrait et intellectuellement construit ». Parmi les lieux de mémoire analysés figurent ainsi des monuments ramenés à leur essence, c'est-à-dire à leur charge symbolique, comme la mairie ou le monument aux morts, des hauts lieux de l'histoire nationale comme Notre-Dame de Paris ou la tour Eiffel, des moments de commémoration comme le 14-Juillet ou les funérailles de Victor Hugo, des institutions symboliques comme la visite au grand écrivain ou encore des « particularités » telles que la galanterie, la vigne et le vin ou le Tour de France.*

(2) *Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Coloration « défense et mémoire », octobre 2024.*

La deuxième journée est destinée à la « préparation » des actions engagées, ce qui passe par une sensibilisation à la médiation historique et mémorielle et à ses techniques. Les jeunes volontaires pourront ensuite, par exemple, construire une visite guidée ou élaborer des ateliers pour les visiteurs en fonction des ressources documentaires et humaines disponibles.

Enfin, **durant la troisième journée, l'intervention mémorielle est mise en œuvre**. À l'issue de celle-ci, l'organisation d'une « **cérémonie mémorielle de clôture** » est préconisée : dépôt de gerbe, lectures de textes, discours d'hommage à une ou plusieurs figures engagées, etc., le cas échéant en présence d'autorités civiles et militaires.

iii. Participer à un « chantier mémoriel »

Un autre parcours possible pour les volontaires consiste à **participer à l'entretien, la rénovation ou l'aménagement d'un lieu de mémoire appartenant au patrimoine historique militaire**. Pour les élèves de la voie professionnelle, cette action engagée peut être liée à la réalisation du « chef-d'œuvre »⁽¹⁾ (dorénavant dénommé « projet » pour les élèves préparant un baccalauréat professionnel).

La première journée est dédiée à la sensibilisation des jeunes à l'engagement mémoriel, à la rencontre des acteurs de la mémoire dans le territoire où se déroule le séjour, à la visite du site mémoriel concerné par le chantier (musée, mémorial, nécropole, monument ou stèle, service d'archives, etc.) et à la présentation de celui-ci.

La deuxième journée permet d'opérer la répartition des tâches à réaliser par groupes en fonction des besoins et des envies des volontaires, puis la **mise en œuvre du chantier mémoriel**, encadré par les responsables du projet.

Si besoin, le début de **la troisième journée** peut être consacré à l'achèvement du chantier. Ensuite, les jeunes sont chargés de réaliser une présentation destinée à valoriser le chantier mémoriel auprès du reste des volontaires du centre et/ou ultérieurement dans l'établissement scolaire s'agissant d'un séjour CLE. Il peut s'agir d'une exposition ou encore d'un reportage vidéo. En fin de journée, est organisée **une cérémonie citoyenne de clôture du chantier mémoriel**, potentiellement en présence des responsables et autorités civiles et/ou militaires.

iv. Découvrir l'engagement au sein des armées

La coloration « défense et mémoire » peut également être l'occasion pour les jeunes d'**approfondir leur connaissance du monde des armées**, qu'il s'agisse des missions effectuées par les militaires, des enjeux de la défense, de l'organisation des forces armées française ou encore des métiers de la défense – militaires et civils.

(1) Sur la notion de « chef-d'œuvre » en lycée professionnel, voir l'article D. 337-3-1 du CE et l'arrêté du 28 novembre 2019 définissant ses modalités d'évaluation.

L'un des objectifs de ce parcours de découverte peut être, *in fine*, de « mener une action solidaire en faveur des femmes et hommes en uniforme et/ou de leur famille » ⁽¹⁾.

La première journée consiste dans des **rencontres, notamment durant la visite d'une unité militaire**, occasion d'échanges avec des soldats pour comprendre le sens de leur engagement. Dans un second temps, des échanges avec des soldats participant à l'opération Sentinelle, avec des cadets de la défense et des cadets de la gendarmerie (voir *infra*) sont également possibles.

La deuxième journée est consacrée à une ou plusieurs visites et ateliers autour de lieux de mémoire liés à l'expérience combattante des conflits depuis 1870, à des rencontres avec des témoins et/ou des membres d'associations d'anciens combattants ainsi qu'à des activités culturelles en rapport avec le rôle et les missions des armées (visionnage de films, expositions, etc.).

Durant **la troisième journée**, est organisée une **rencontre avec un blessé de guerre**, qui donne lieu à la délivrance d'informations relatives aux opérations de solidarité organisées par les armées. Ensuite, les volontaires organisent et valorisent **une action de solidarité au bénéfice des militaires, des blessés de guerre et de leur famille**, notamment les veuves et orphelins : course solidaire, vente de bleuets, collecte de dons, rencontre intergénérationnelle (par exemple dans un EHPAD labellisé « Bleuets de France »), envoi de colis et de lettres pour les fêtes de fin d'année à destination des soldats en opération extérieure, etc.

v. Devenir « ambassadeur mémoire » d'un territoire

L'objet du dernier parcours possible consiste à **s'approprier l'histoire et la géographie du territoire où se déroule le séjour de cohésion** ; comprendre, à partir des conflits intervenus depuis 1870, en quoi la mémoire peut s'inscrire dans un territoire à travers ses paysages, son environnement, ses monuments et ses habitants, et mener une ou plusieurs productions mémorielles en rapport avec ce territoire.

Durant **la première journée, les jeunes sont sensibilisés à l'engagement mémoriel**, en particulier à l'occasion de rencontres avec « *les acteurs de la mémoire dans les territoires* ». Cette journée est aussi l'occasion pour les jeunes de découvrir l'histoire et la géographie du territoire dans lequel se situe le centre, de manière à leur faire comprendre en quoi l'histoire et la mémoire des conflits contemporains depuis 1870 s'inscrivent dans ce territoire. Le ou les projets de valorisation du territoire possibles sont ensuite présentés aux volontaires, ce qui donne lieu à des échanges et à un choix par les jeunes de celui (ou de ceux) qu'ils souhaitent mener, le cas échéant en constituant des groupes. La fin de l'après-midi est mise à profit pour préparer l'organisation de la journée suivante, notamment en se répartissant les rôles.

(1) *Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Coloration « défense et mémoire », octobre 2024.*

Dans le cadre de la **deuxième journée**, les volontaires, encadrés par les responsables de projet, réalisent les visites et participent aux ateliers nécessaires à la mise en œuvre de leur projet. Pour ce faire, ils peuvent rencontrer, par exemple, des témoins de l'histoire, des agents de l'ONACVG, des associations d'anciens combattants et liées à la mémoire, des élus locaux, des jeunes porte-drapeaux, ou encore des associations de reconstitution historique. Ils élaborent ensuite **la production finale visant à faire connaître et valoriser l'histoire et la mémoire du territoire**. Cette production peut prendre la forme d'une exposition thématique, d'un parcours de visite guidée entre plusieurs sites grâce à un système de panneaux ou la réalisation d'un audioguide numérique, d'une création artistique et culturelle (lectures, chants, spectacle), d'une soirée ciné-débat animée par les jeunes volontaires, ou encore d'un événement organisé par ces derniers, comme un repas à thème (« la ration du poilu »).

La **troisième journée** peut être consacrée à la finalisation de la production, à des entraînements ou des répétitions, selon la nature du projet, avec l'aide des encadrants et des responsables de projet. Vient ensuite la restitution du ou des projets mémoriels à l'ensemble des volontaires du centre. Le soir, comme souvent, une activité artistique et culturelle en rapport avec le thème de la coloration est organisée : ciné-débat autour du visionnage d'un film ayant pour sujet la défense et la mémoire, atelier théâtre, spectacle, rencontre de personnes reconstituant des événements historiques, production plastique réalisée avec le concours d'un artiste local, etc.

b. La coloration « résilience et prévention des risques »

La finalité essentielle poursuivie à travers les trois journées de la coloration « résilience et prévention des risques » est de **réduire la vulnérabilité de la population en développant une culture commune de la prévention des risques**, ces derniers couvrant la plupart des champs possibles, qu'il s'agisse des risques domestiques, naturels ou technologiques. Toutefois, l'accent est mis sur **l'accroissement des catastrophes liées au changement climatique** et les réflexes à développer en cas d'événement de ce type. Comme le rappelle la DGSNU, « *un Français sur quatre et deux tiers des communes sont exposés à au moins un risque naturel* »⁽¹⁾. L'objectif est de **faire des jeunes volontaires des relais**, auprès de leur famille et de leurs amis, des connaissances indispensables à posséder et à mettre en application en cas de survenue d'un accident, quel qu'il soit.

Les trois journées de cette coloration sont censées reposer « *essentiellement sur une démarche active, participative et prospective* », permettant de traiter des effets potentiels d'un risque d'ampleur « *pour les éviter, les modérer ou s'y adapter* »⁽²⁾.

(1) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Coloration « résilience et prévention des risques », octobre 2024.

(2) Ibid.

Les activités organisées sont également l'occasion pour les jeunes d'**approfondir leur connaissance du monde de la sécurité civile**, dès lors qu'elles consistent, entre autres, en des visites et des rencontres avec les acteurs locaux de la sécurité civile, partenaires du SNU. Ce faisant, **l'engagement solidaire au service de l'intérêt général** se trouve également valorisé.

Outre l'acquisition de connaissances et de réflexes en cas de crise, la finalité des activités est de **déboucher sur des « actions engagées »**, par exemple devenir :

– « ambassadeur » d'un acteur de sécurité civile, d'un organisme de prévention ou de formation ;

– « messenger de sécurité et de prévention », ce qui consiste à apprendre à diffuser des messages d'information et de prévention autour des accidents de la vie courante, mais aussi des risques naturels et technologiques ;

– « ambassadeur » ou appui d'un événement lié à la coloration, comme la « journée de la résilience » ;

– organisateur ou participant à une action de solidarité au bénéfice de populations victimes de catastrophes naturelles ou technologiques, à proximité ou dans des régions ou des pays éloignés ;

– observateur ou co-organisateur d'un exercice de sécurité grandeur nature.

Plusieurs modalités de mise en œuvre de la coloration sont proposées pour mieux appréhender les **risques domestiques, naturels et technologiques** et leurs conséquences.

Les jeunes volontaires peuvent apprendre à s'informer et à agir dans les trois temps d'une crise, soit avant, pendant et après l'événement. Chaque étape correspond à l'une des journées dédiées. Ainsi, durant la première journée, les volontaires se renseignent et se préparent, y compris en confectionnant un kit d'urgence. Ils apprennent également à identifier un risque local, les acteurs impliqués, les dispositifs et aménagements locaux. La deuxième journée est consacrée à la simulation de la situation de crise, par exemple à travers des jeux, et la troisième à un retour d'expérience, à l'analyse des moyens de préparer mieux à la prochaine crise et, le cas échéant, aux modalités de la reconstruction.

Ils peuvent également être sensibilisés :

– à la **prévention des risques et la protection de l'environnement**, afin de mesurer l'impact environnemental des risques naturels et technologiques et de savoir agir pour prévenir les risques et réduire leur impact ;

– aux liens entre les **risques et les solidarités**, dans l'objectif de savoir réagir individuellement et collectivement en cas de crise, au service des autres et de l'intérêt général, ou de participer à la prévention des risques en direction des publics fragilisés.

c. La coloration « environnement »

La coloration « environnement » a pour vocation de **participer « à la sensibilisation et à l'éducation des jeunes générations à la nécessaire transition écologique de nos sociétés »** ⁽¹⁾ et de **contribuer à leur engagement en ce sens**. À l'instar des activités du tronc commun liées à cette thématique, celles de la coloration se réfèrent à l'Agenda 2030 des Nations unies et établissent un lien entre la dimension écologique et les enjeux sociaux et économiques.

Pour la mise en œuvre de cette coloration, la DGSNU préconise « *une démarche inductive à partir de l'analyse de situations concrètes de la vie sociale, scolaire et/ou professionnelle ou de faits d'actualités* », et précise que « *les activités [...] recourent à des démarches pédagogiques variées privilégiant les sorties en pleine nature, laissant la possibilité aux volontaires de s'exprimer et d'expérimenter, dans une démarche de pédagogie active. Ces activités peuvent intégrer l'utilisation du numérique (recherches internet, vidéos de simulation physiologique, jeux, utilisation de logiciel capteur, etc.), des mises en situation, des activités sportives de plein air et de rencontres patrimoniales.* » ⁽²⁾

Des passerelles avec les autres colorations sont explicitement prévues, sans doute afin de minimiser le risque de désintérêt vis-à-vis de cette coloration dont la DGSNU a parfaitement conscience qu'elle peine à trouver son public. Ainsi, un lien est établi avec la coloration « résilience et prévention des risques » s'agissant de l'intensification des risques majeurs en relation avec le changement climatique. Un parallèle est également tracé avec la coloration « sports et héritage des Jeux » à propos de l'impact individuel et collectif du sport sur l'environnement et de la nécessité de sensibiliser les volontaires aux comportements écocitoyens à adopter dans la pratique sportive comme dans l'organisation d'événements tels que les Jeux olympiques et paralympiques. Par ailleurs, pour ce qui concerne la coloration « défense et mémoire », est mentionné l'impact parfois profond et durable des guerres sur les paysages.

De même que pour les autres colorations, l'objectif est de conduire les jeunes volontaires à mener des « actions engagées » :

– **devenir « ambassadeur du développement durable »** pour une institution telle que l'Office national des forêts (ONF), ou une association environnementale ;

– **organiser et/ou participer à un chantier environnemental** (opération de ramassage, de tri et de recyclage de déchets, plantation d'arbres, notamment dans le cadre d'un chantier de végétalisation en ville, etc.) ;

(1) *Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Coloration « environnement », octobre 2024.*

(2) *Ibid.*

– **organiser et/ou participer à une action solidaire** (course solidaire en faveur de populations souffrant des conséquences d’une catastrophe environnementale ou du dérèglement climatique, pour des associations et ONG construisant des puits, ou luttant contre la désertification, etc.) ;

– **devenir ambassadeur et/ou appui d’un événement lié à la coloration**, telle la semaine européenne du développement durable ou la journée mondiale des océans ;

– **devenir promoteur des activités au contact de la nature**, ou encore **observateur et acteur de la biodiversité**.

La mise en œuvre des trois journées de la coloration est susceptible de s’appuyer sur l’un des axes suivants :

– **promouvoir l’engagement citoyen au service de la préservation de la biodiversité**, avec pour visée la compréhension de l’importance de cet enjeu et de son interdépendance avec les 17 objectifs de développement durable. Les jeunes prennent ainsi conscience de l’urgence à agir pour protéger la biodiversité et acquérir les moyens d’agir. Durant ces trois journées, les volontaires découvrent les acteurs engagés dans la transition écologique et ont un aperçu du patrimoine naturel français, en métropole et en outre-mer ;

– **démontrer l’enjeu majeur que représente la ressource en eau pour l’avenir**, en vue de sensibiliser les jeunes volontaires aux enjeux planétaires et locaux de la gestion de l’eau et leur apprendre à adopter un comportement écoresponsable, dans un contexte d’interdépendance entre l’eau, la vie aquatique et les différents objectifs de développement durable ;

– **favoriser l’écoresponsabilité des jeunes en faveur des enjeux patrimoniaux**, par une évocation du continuum qui existe entre la société, l’écologie et l’art, ce qui permet d’aborder des thématiques aussi diverses que la préservation du patrimoine, l’égalité femmes-hommes dans le milieu artistique, ou encore la diversité dans la culture ;

– **présenter les activités physiques et sportives à la croisée des enjeux de transition écologique**, dans l’objectif de la découverte des activités physiques et sportives (APS) de pleine nature en sensibilisant les volontaires aux milieux naturels et à la nécessité de les préserver. Il s’agit de « *faire des jeunes volontaires des pratiquants sportifs compétents, responsables et respectueux des lieux de pratique* ». Cette démarche permet de leur montrer que la pratique d’APS participe elle aussi des enjeux de développement durable. En outre, cela peut être l’occasion de mener avec eux une réflexion sur le caractère écoresponsable de leurs activités sportives personnelles (y compris en abordant la question de l’origine et des modalités de fabrication de leurs vêtements, des accessoires sportifs, de leur transport, etc.). Enfin, il est conseillé de faire le lien entre le sport, la santé, la mobilité et une alimentation écoresponsable.

d. La coloration « sports et héritage des Jeux »

La coloration « sports et héritage des Jeux », orientée vers les activités physiques et sportives, avait été créée dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ; jusqu'en octobre dernier, elle était ainsi intitulée « sports et Jeux olympiques et paralympiques ».

Le SNU est l'occasion pour les jeunes de faire du sport, de s'essayer à de nouvelles activités physiques, sportives et de cohésion et, par la même occasion, de **découvrir les valeurs du sport**, de l'olympisme et du paralympisme, de **comprendre le fonctionnement des institutions, fédérations et associations sportives** et de **prendre conscience de la possibilité de s'engager par le sport**. **Les jeunes sont également sensibilisés aux bienfaits du sport-santé, alors que la lutte contre la sédentarité est un enjeu sanitaire majeur des décennies à venir**. Tels sont les objectifs poursuivis à travers cette coloration.

Comme le souligne la DGSNU, « *le sport et la pratique sportive permettent [...] de recueillir les ressentis des jeunes à partir desquels ils pourront construire collectivement un travail de réflexion sur leur vision du vivre ensemble et du faire ensemble* »⁽¹⁾. Les trois journées de cette coloration doivent également permettre d'insister sur l'importance de **la lutte contre les discriminations**, du développement de **la pratique sportive féminine** ou de **l'égalité entre filles et garçons**, notamment en faisant **la promotion des disciplines favorisant la mixité et la diversité**.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, la séquence de trois jours peut s'appuyer sur l'un des trois axes suivants :

– **s'engager pour les valeurs du sport, de l'olympisme et du paralympisme**. Dans cette perspective, il s'agit d'organiser une « journée olympique » lors du séjour de cohésion, le cas échéant en partenariat avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et son réseau territorial ou le Comité paralympique et sportif français (CPSF) et ses référents territoriaux. Les jeunes volontaires se voient proposer une initiation aux sports olympiques, notamment ceux qui ont été intégrés le plus récemment ou vont l'être. La présentation des valeurs du sport – l'égalité, le travail et l'effort, le fair-play, etc. – est l'un des éléments fondamentaux de la séquence ;

– **s'engager pour la mixité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations dans et à travers le sport**, thématique qui vise à faire découvrir aux volontaires la manière de permettre l'accès de tous à la pratique sportive, de favoriser la place des femmes dans le sport, d'encourager l'accès aux fonctions de direction et d'encadrement des femmes et des jeunes, de combattre les violences sexistes et sexuelles, mais aussi de découvrir le parasport. L'un des enjeux est de

(1) *Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Coloration « sports et héritage des Jeux », octobre 2024.*

« déconstruire les stéréotypes liés au sport et susciter une attitude positive vis-à-vis de la pratique sportive »⁽¹⁾ ;

– **s’engager pour un sport plus durable et écocitoyen**, dans la mesure où le sport, activité individuelle et collective, est aussi porteur d’enjeux économiques, culturels, sociaux et environnementaux. Dans cette perspective, l’activité sportive est également envisagée dans ses rapports avec les ODD, en particulier les objectifs 3 « bonne santé et bien-être », 12 « consommation et production responsables », ou encore 14 et 15, respectivement « vie aquatique » et « vie terrestre ».

e. Une appétence inégale envers les différentes colorations

L’étude menée par l’Injep sur les séjours de l’année 2024, tous types de séjours confondus, met en évidence **une attractivité contrastée des colorations**, qui reflète d’ailleurs la popularité des diverses thématiques abordées durant les séjours de cohésion. Du reste, les résultats de cette étude ne font que confirmer les tendances des années précédentes : les activités physiques et sportives sont plébiscitées par les jeunes, tandis que les séjours de la coloration « environnement » font moins recette.

Parmi les participants des séjours de cohésion de 2024, **37 %** déclaraient avoir suivi un séjour avec une **coloration « sport et Jeux olympiques et paralympiques »**, **33 %** un **séjour « défense et mémoire »**, **19 %** un **séjour « environnement »**, et **11 %** un séjour « résilience et prévention des risques »⁽²⁾. Il convient de noter que **12 % n’ont pas su caractériser la coloration de leur séjour** de cohésion ; c’est principalement le cas des participants aux séjours HTS (14 %). Ce constat pour le moins étonnant, s’il est loin d’être majoritaire, n’en soulève pas moins un problème réel : soit les jeunes en question ont reçu « passivement » le contenu qui leur était proposé durant ces trois jours au point de ne pas en comprendre la finalité, soit les organisateurs ont peiné à donner corps au principe même de la « dominante » du séjour.

Selon l’Injep, la coloration du séjour et celle des projets pédagogiques des CLE étaient identiques dans 77 % des cas. Cela signifie qu’à l’inverse, **dans presque un quart des séjours CLE, le projet préparé durant l’année scolaire par les jeunes participants n’a pas trouvé de concrétisation réelle dans le cadre du séjour de cohésion**. On imagine sans peine le désenchantement des élèves et celui des enseignants qui les avaient accompagnés dans la construction du projet.

En ce qui concerne la satisfaction des jeunes, **la coloration consacrant une place plus importante aux APS est la plus appréciée** : 90 % des participants dans le cadre des CLE étaient satisfaits, dont 54 % très satisfaits. Les jeunes souhaiteraient d’ailleurs que le sport occupe une place encore plus importante : 43 % des participants des séjours HTS et 38 % des élèves en séjour CLE. Tout en se réjouissant

(1) Ibid.

(2) Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, rapport précité.

de l'attrait ressenti par ces jeunes pour les APS, les rapporteurs ne sauraient manquer de s'interroger sur la compréhension réelle que les participants ont de la finalité supposée du SNU, à savoir la promotion de l'engagement et le développement du sentiment d'appartenance à nation, au regard de ce résultat... Dans le même temps, la coloration « environnement », pour sa part, n'a totalement convaincu qu'un peu moins d'un tiers des élèves (31 %, pour un taux global de satisfaction – cumulant les jeunes très satisfaits et ceux qui étaient assez satisfaits – de 73 %).

4. Un programme riche mais chargé, poursuivant des objectifs trop nombreux et empiétant sur le domaine scolaire ou d'autres dispositifs d'engagement

a. Des journées « interminables » pour les jeunes comme pour les encadrants

Le vaste catalogue des activités à organiser et des intentions à mettre en œuvre exposé ci-dessus entraîne inévitablement **des journées très chargées** pour les jeunes volontaires.

Le programme d'une journée type tel qu'il est préconisé par la DGSNU elle-même ⁽¹⁾ est le suivant :

- 6 h 30-7 h 30 ou 7 h-8 h : lever, petit-déjeuner ;
- 7 h 30-8 h 30 : réveil musculaire (si aucune activité sportive n'est proposée dans la journée) ;
- 8 h 45 : lever des couleurs ;
- 9 h-12 h : activités en lien avec les thématiques ou les modules obligatoires (exemple : PSC1, activité culturelle, visite, chantiers participatifs, journée défense et mémoire, etc.) ;
- 12 h-13 h 30 : repas ;
- 13 h 30-17 h : autres activités sur des thématiques ou modules obligatoires ou activités sportives si elles n'ont pas été réalisées le matin (découverte de sports collectifs innovants, autodéfense, etc.) ;
- 17 h-19 h : temps libre, douche, devoirs, etc. ;
- 19 h-20 h 30 : repas ;
- 20 h 30-22 h : temps de démocratie interne (débat) ou veillée thématique.

(1) <https://www.snu.gouv.fr/>

Selon l'étude récente menée par l'Injep sur les élèves des classes et lycées engagés, « **42 % de l'ensemble des jeunes considèrent que les temps de pause sont insuffisants, et 44 % que le temps prévu pour le sommeil l'est également** ». Il s'agit là d'un reproche récurrent adressé aux séjours de cohésion depuis la phase de préfiguration en 2019 : les emplois du temps sont trop chargés. À cet égard, l'intervention de la DGSNU n'a pas mis un terme à l'inflation du nombre de thématiques, bien au contraire. Le Syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports (SEJS-Unsa) déplore, à juste titre, les « **vellétés à vouloir traiter tous les sujets qui font débat au cœur de la société en seulement 10 jours** »⁽¹⁾.

Figurent ci-après deux exemples de programme pour des séjours de cohésion : d'une part, celui qui est suggéré par la DGSNU elle-même ; de l'autre, un exemple concret élaboré par l'un des organismes d'éducation populaire organisateur de séjours, à savoir l'UCPA, que les rapporteurs remercient de leur avoir fourni ce document. On notera, s'agissant du programme de l'UCPA, que le fameux rallye de synthèse, si décrié par les participants, n'y figure pas, en dépit de son caractère supposément obligatoire.

(1) Réponses au questionnaire des rapporteurs.

EXEMPLE-TYPE DU DÉROULEMENT D'UN SÉJOUR CLE ÉLABORÉ PAR LA DGSNU



SÉJOUR DE COHÉSION SNU CLASSE ENGAGÉE EXEMPLE DE PROGRAMME



Le séjour des volontaires est organisé autour d'un **socle commun** et du **projet spécifique** de l'établissement scolaire d'origine

	<p>Jour 1 → Accueil des volontaires et présentation du programme du séjour</p> <p>Jour 2 → Cérémonie d'ouverture → Activités ludiques et sportives de cohésion → Atelier valeurs de la République → Temps de démocratie interne</p> <p>Jour 3 → Atelier sport et santé → Activités sur la protection de la biodiversité → Visite du patrimoine naturel et culturel local → Soirée ciné débat</p> <p>Jour 4 → Journée défense et mémoire → Activités ludiques et sportives de cohésion → Temps de valorisation et d'identification des compétences acquises</p> <p>Jour 5, 6 et 7 → Projet spécifique de l'établissement en lien avec une des quatre thématiques : - défense et mémoire - sports et Jeux olympiques et paralympiques - environnement - résilience et prévention des risques</p> <p>Jour 8 → Formation prévention et secours civiques de niveau 1 → Expression artistique → Temps de démocratie interne</p> <p>Jour 9 → Journée sécurité intérieure et résilience → Activités ludiques et sportives de cohésion → Temps de valorisation et d'identification des compétences acquises</p> <p>Jour 10 → Atelier égalité femmes-hommes, lutte contre les discriminations, prévention des violences et lutte contre le harcèlement → Atelier pratique accès aux droits et autonomie (gestion du budget, mobilité, etc.) → Temps de démocratie interne</p> <p>Jour 11 → Activités autour de l'handisport → Atelier pratique : s'engager pour l'environnement → Rallye de synthèse des acquis par une mise en pratique, par exemple : course d'orientation</p> <p>Jour 12 → Cérémonie de clôture</p>
--	--

Source : DGSNU.

EXEMPLE DE PLANNING D'UN SÉJOUR CLE ORGANISÉ PAR L'UCPA

DIMANCHE	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI
Lever, toilette, petit-déjeuner, rangement						
Lever des couleurs						
	Cérémonie d'ouverture	Activités sportives				
	Connaissance du site et activités de cohésion	Château de Sully/Loire - Atelier biodiversité sur la Loire	Musique et danse - Valeurs de l'Olympisme	Colosse au pied d'argile - Education alimentaire	Education financière - Citoyenneté en jeux	Sensibilisation aux migrations
	Déjeuner	Pique-Nique	Déjeuner			
	Arrivées	Château de Sully/Loire - Atelier biodiversité sur la Loire	Musique et danse - Valeurs de l'Olympisme	Colosse au pied d'argile - Education alimentaire	Education financière - Citoyenneté en jeux	Sensibilisation aux migrations
	Temps libre		ULTIMATE	Temps libre		
			Temps libre			
Baïsser le drapeau						
Diner						
Temps libre						
Démocratie interne						

DIMANCHE	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI
Lever, toilette, petit-déjeuner, rangement					
Lever des couleurs					
Château de Chambord	Harcèlement, cyber et réseaux sociaux - Les gestes qui sauvent	Activités sportives - Sur ma route - Diagonale	Journée Défense Mémoire	Activités sportives - Missions Intérêt général	Départ
Pique-Nique	Déjeuner				
Château de Chambord	Personne disparue et accidentologie - Risque attentat	Temps libre (téléphone) - Etang du puits	Journée Défense Mémoire	Valises - Cérémonie de clôture	
Temps libre		baignade, activités, sentier pédestre, démocratie interne	Temps libre		
Baïsser le drapeau		Baïsser le drapeau			
Diner		Diner			
Temps libre		Pique nique	Fil rouge show	Soirée festive	
Démocratie interne		Baïsser le drapeau			

Source : UCPA.

b. Le sentiment d'une redondance des activités proposées durant les séjours par rapport aux programmes scolaires, mais aussi aux actions menées dans le cadre de l'éducation populaire et des autres dispositifs d'engagement

Même si les méthodes déployées dans le cadre du SNU sont pour partie différentes de celles ayant cours en milieu scolaire, la redondance entre un grand nombre de thématiques décrites ci-dessus et les matières faisant l'objet d'enseignements scolaires est indéniable.

C'est tout particulièrement le cas, bien entendu, en ce qui concerne les valeurs de la République et la connaissance des institutions, qui relèvent du programme d'EMC, mais c'est également vrai de la formation premiers secours citoyen, comme les rapporteurs l'ont indiqué précédemment, des principes et de l'organisation de la défense nationale, objet d'un enseignement obligatoire depuis la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997⁽¹⁾, ou encore de l'éducation au développement durable (EDD), qui fait partie des missions de l'école inscrites dans le code de l'éducation⁽²⁾.

Le chevauchement entre le SNU et l'enseignement scolaire est d'ailleurs au cœur du projet des CLE. À cet égard, l'instauration du système de colorations, étroitement lié au déploiement des CLE, a marqué un tournant, comme le révèle l'analyse détaillée des guides des contenus, lesquels consacrent de longs développements aux parties des programmes scolaires, en amont et en aval de la classe de seconde, susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de la préparation du séjour de cohésion, toutes matières confondues. La DGSNU elle-même ne cesse d'indiquer les activités susceptibles de venir actualiser et compléter les connaissances acquises à l'école par les élèves.

À propos de la coloration « résilience et prévention des risques », par exemple, on lit dans le guide des contenus s'agissant de la culture de la réaction face aux risques : « *Le ministère de l'Éducation nationale participe au développement de cette culture dans le cadre de l'éducation à la responsabilité et à la sécurité en milieu scolaire qui comprend la prévention des risques majeurs, l'éducation à la sécurité routière, la sensibilisation aux gestes qui sauvent et la prévention des accidents de la vie courante. L'étude des risques majeurs est complémentaire aux exercices de mise en œuvre du Plan particulier de mise en sûreté (PPMS) qui permettent à l'ensemble de la communauté éducative d'acquérir des comportements adaptés en cas d'événement majeur.* »⁽³⁾

(1) Cet enseignement est également inscrit à l'article L. 312-12 du CE.

(2) Article L. 121-8.

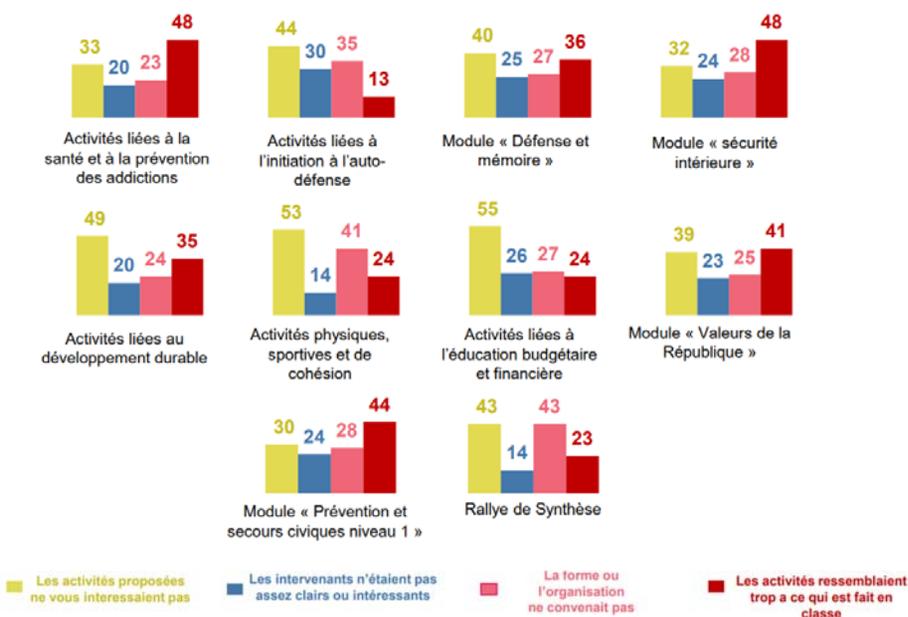
(3) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Coloration « résilience et prévention des risques », *op. cit.*

De la même manière, dans la présentation de la coloration « environnement », la recommandation suivante est formulée : « Une complémentarité et une continuité sont à rechercher avec l'éducation au développement durable (EDD), dispensée tout au long de l'année et de la scolarité, de la maternelle au lycée. » ⁽¹⁾

De nombreux participants perçoivent clairement les redondances existant entre le SNU et les programmes scolaires, sans que cela soit forcément rédhibitoire pour eux dans la mesure où il s'agit de volontaires et, assez majoritairement, de bons élèves. Il n'en demeure pas moins que c'est l'un des principaux reproches adressés vis-à-vis de certains modules et activités par ceux des jeunes qui n'ont pas été intéressés, comme en témoignent les résultats suivants.

LES RAISONS POUR LESQUELLES LES MODULES ET ACTIVITÉS N'ONT PAS INTÉRESSÉ LES PARTICIPANTS AUX SÉJOURS HTS EN 2024

(en % ; plusieurs réponses possibles : le total peut être supérieur à 100)



Source : Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, décembre 2024.

Ainsi, 48 % des jeunes qui n'ont pas été intéressés par les activités en lien avec la santé et la lutte contre les addictions ainsi que par le module « sécurité intérieure » ont estimé que ces deux volets du SNU avec le développement durable étaient trop proches de ce qui était fait en classe. C'est également le cas pour 44 %

(1) Service national universel, Les activités du séjour de cohésion. Guide des contenus. Coloration « environnement », op. cit.

des volontaires n'ayant pas aimé le module « prévention et secours civique niveau 1 ». Le manque d'intérêt pour les activités ayant pour objet le développement durable est cité comme cause de l'insatisfaction d'un jeune sur deux parmi ceux qui ne les ont pas appréciées. Même s'il convient de mettre ces proportions en regard des taux de satisfaction globales, lesquels sont élevés, on ne saurait les négliger ni mettre de côté les motifs d'insatisfaction avancés. En l'espèce, pour certaines composantes importantes du SNU, la proximité avec le contenu des enseignements scolaires apparaît comme un frein à l'adhésion.

Sur la forme et du point de vue de l'organisation, **les séjours de cohésion du SNU se sont transformés, au fil des années, en un hommage aux organismes d'éducation populaire**, lesquels se sont révélés indispensables à l'organisation et à l'encadrement des séjours. De fait, cela pose la question d'**une certaine redondance entre le SNU et les actions menées depuis des décennies dans le cadre de l'éducation populaire**. Dès lors, les rapporteurs estiment qu'il aurait été tout à la fois plus efficace et moins coûteux de **développer dès le départ un programme ambitieux fondé sur un véritable partenariat entre l'État, les collectivités locales et les organisations d'éducation populaire**.

Enfin, il importe de noter que de nombreux dispositifs destinés à stimuler l'engagement existaient avant le SNU, à l'image des classes de défense et de sécurité globale (voir *infra*). Là encore, **il aurait été plus pertinent de passer en revue l'ensemble des programmes existants avant d'en créer un nouveau et de s'efforcer, a posteriori, de construire une cohérence avec eux**.

C. LA CRÉATION ET LA GESTION D'UN COLLECTIF

1. Les symboles et les outils du collectif

La citoyenneté et, en l'espèce, l'apprentissage de la vie en collectivité, passent par l'appropriation de symboles communs.

Outre leur participation obligatoire aux rituels républicains du lever des couleurs et du chant de *La Marseillaise* (voir *supra*), qui constituent des moments importants du quotidien des jeunes, d'autres outils participent à la création d'un collectif, au premier rang desquels le port d'une tenue vestimentaire identique.

a. Les séjours du SNU se caractérisent par le port d'une tenue commune

Pendant le séjour de cohésion, les volontaires et leurs encadrants portent une tenue commune qui symbolise les valeurs de cohésion et d'égalité. Le port de la tenue est obligatoire lors des cérémonies, des temps officiels et de l'ensemble des activités

signalées par l'équipe d'encadrement. Cette tenue commune, prêtée aux volontaires, doit désormais être restituée à l'issue des séjours ⁽¹⁾.

L'équipe encadrante du centre de séjour de Bouvines a rappelé qu'il s'agit non d'un uniforme, lequel pourrait être perçu comme un élément militarisant, mais d'une tenue, comme il en existe déjà dans certains établissements scolaires de métropole et d'outre-mer.

Tant les jeunes que les encadrants rencontrés lors de la visite du centre de séjour de Bouvines ont insisté sur l'intérêt du port de cette tenue commune. D'une part, elle permet aux jeunes de vivre la mixité sociale, sans attention portée aux marques des vêtements ou à la situation sociale visible des volontaires ; tous sont, sur ce point, sur un pied d'égalité, ce qui facilite le brassage des jeunes. D'autre part, elle permet d'invisibiliser les origines des encadrants : « *Avec l'uniforme, ce n'est pas marqué sur ton front que tu es ancien gendarme ou animateur BAFA, ça permet aussi de sortir des idées reçues qu'on peut avoir les uns sur les autres.* » ⁽²⁾

Pour la secrétaire d'État Sarah El Haïry, cette tenue est vécue « *comme une fierté, ce qui amène ces jeunes à participer aux cérémonies mémorielles dans leur commune, aux côtés des anciens combattants ou des élus locaux. C'est une fierté et une responsabilité* » ⁽³⁾. Cette affirmation est corroborée tant par les responsables du centre de séjour de Bouvines rencontrés par les rapporteurs que par les réponses des jeunes eux-mêmes aux enquêtes de l'Injep : 87 % des HTS et 81 % des CLE se disent satisfaits de la tenue ⁽⁴⁾. Cependant, l'impact dans la durée de cette tenue unique doit être relativisé par le fait même de sa restitution à l'issue du séjour.

b. La participation aux commémorations mémorielles

Outre leur participation obligatoire aux cérémonies d'ouverture et de clôture du séjour (voir *supra*), organisées par les autorités civiles et militaires de l'État dans le département, les jeunes sont associés, quand cela est possible, aux cérémonies organisées par la commune d'accueil ou les communes avoisinantes lors des commémorations nationales (18 juin, 11 novembre, 8 mai, 14 juillet etc.). La participation des jeunes volontaires à ces cérémonies ne revêt pas un caractère militaire ; ils ne sont pas associés au défilé des corps en uniforme et ne sont pas passés en revue par les autorités.

(1) *Ce n'était pas le cas au moment des premiers séjours, les participants conservant leur tenue. Désormais tout le « paquetage » est remis à l'administration, à l'exception des casquettes notamment.*

(2) *Injep, Service national universel : la parole aux encadrants, rapport précité.*

(3) *Sénat, audition du 9 février 2022, Mission d'information Culture citoyenne. Compte rendu de la semaine du 7 février 2022.*

(4) *Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, rapport précité.*

c. La participation aux tâches quotidiennes

Dans une démarche de responsabilisation, les volontaires sont associés à l'ensemble des travaux d'entretien et de fonctionnement du centre ; ils peuvent être amenés à participer aux tâches quotidiennes liées aux repas, au nettoyage et à la gestion des déchets, ainsi qu'ont pu le constater les rapporteurs lors de leur visite dans le centre de séjour de Bouvines ; lors de cette même visite, ils ont par ailleurs noté le caractère ordonné et soigné des chambres (collectives) des jeunes volontaires.

d. La démocratie interne

La répartition des volontaires en maisonnées vise à encourager la cohésion et la responsabilité collective, le brassage géographique et social ainsi que la participation à la gestion de la maisonnée à travers les réunions des « conseils de maisonnée ». Organisées en fin de journée au sein de chaque maisonnée, ces réunions sont des temps d'échange entre jeunes, encadrés par les tuteurs de maisonnée, qui restent à l'écoute de tous les jeunes afin de les accompagner au mieux.

Ces conseils de maisonnée, éventuellement complétés par des conseils de compagnie ou de centre, permettent de revenir collectivement sur la journée passée et de préparer les activités prévues le lendemain, mais aussi de régler les problèmes de la vie quotidienne durant le séjour de cohésion (rythme des journées, conditions matérielles, relations entre les volontaires et les cadres, etc.).

2. Le respect du règlement intérieur par les jeunes

a. Un règlement intérieur commun à tous les centres d'accueil du SNU

Un règlement intérieur national, élaboré par la DGSNU, définit les règles de fonctionnement propres aux centres du SNU⁽¹⁾, sans préjudice des dispositions relatives à l'usage des locaux figurant dans les règlements intérieurs des établissements dans lesquels ils sont hébergés, et plus généralement de la réglementation spécifique aux ACM.

Le règlement intérieur du séjour de cohésion a pour objet d'assurer la parfaite sécurité des volontaires et de leurs encadrants pendant le séjour et de favoriser l'atteinte des objectifs du SNU.

Le règlement intérieur commun est porté à la connaissance de chaque volontaire et de ses représentants légaux, qui attestent en avoir pris connaissance et s'engager à respecter ses dispositions. Le règlement intérieur représente un engagement réciproque entre le volontaire, l'encadrement du centre SNU et l'État ; il oblige les signataires à le respecter et à le faire respecter.

(1) <https://cellar-c2.services.clever-cloud.com/cni-bucket-prod/file/SNU-reglement-interieur-2024.pdf>

Une vigilance particulière sur certaines interdictions

Le règlement intérieur national des centres de cohésion du service national universel, élaboré par la DGSNU à l'attention de l'ensemble des centres de séjour, pose clairement certaines interdictions :

1° Il est interdit, pour les participants au séjour de cohésion, « de fumer, de consommer de l'alcool ou des stupéfiants ou d'en introduire au sein des centres SNU. Le chef de centre est responsable du respect de ces interdictions conformément aux dispositions légales applicables. Le manquement à ces règles peut entraîner des mesures pouvant aller jusqu'à l'exclusion. Des contrôles de forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie) pourront, le cas échéant, être demandés par le chef de centre. Pour faciliter l'application de cette interdiction relative à la consommation de tabac, alcool, stupéfiants, les volontaires pourront, à leur demande, échanger avec le référent sanitaire ou avec un professionnel de santé. »

2° Le respect de la laïcité s'impose aux cadres, personnels et aux intervenants mais également aux volontaires des centres de séjour.

De la même façon que les personnels mobilisés dans le cadre des centres de séjour qui, en tant qu'agents exerçant une mission de service public, sont soumis à une obligation de stricte neutralité en application de l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique (c'est-à-dire une interdiction des signes et des manifestations d'appartenance religieuse au sein du centre SNU, au cours des activités et dans toute mission relative au SNU), « il est interdit aux volontaires de porter tout signe ostentatoire ou revendicatif d'appartenance religieuse au cours du séjour de cohésion », à l'instar des règles applicables au sein des établissements scolaires. « Un espace dédié, accessible à tous et réservé au recueillement individuel, peut être aménagé dans chaque centre, aucune pratique religieuse ne peut donc se tenir en dehors de cet espace. Les convictions religieuses, politiques, idéologiques de chacun sont respectées mais ne doivent pas donner lieu à des actes de pression, de provocation, de propagande ou de prosélytisme, lesquels sont susceptibles de constituer des atteintes à l'ordre public, au respect des droits d'autrui et au fonctionnement du séjour. »

b. Une large adhésion des jeunes aux règles des séjours de cohésion

La fonction d'encadrant est principalement orientée vers des missions de surveillance et d'encadrement des participants pour garantir la sécurité de ces derniers et le respect du cadre dans lequel le séjour est organisé. Tant l'enquête de l'Injep sur les encadrants des séjours de cohésion que la visite des rapporteurs au centre de séjour de Bouvines témoignent d'une application du règlement intérieur sans réelles difficultés. On ne relève « pas d'enjeux majeurs quant à l'application du règlement intérieur et la gestion de la discipline »⁽¹⁾.

La gestion de la discipline consiste principalement en des rappels à l'ordre pour des bavardages pendant les temps d'activité, des retards aux heures de rendez-vous ou un manquement au port de l'uniforme (casquette non retirée en intérieur, refus de porter un des vêtements...).

(1) Injep, Service national universel : la parole aux encadrants, rapport précité.

Sans pouvoir en faire une règle générale, les rapporteurs, lors de leur visite au centre d'accueil de Bouvines, ont constaté l'absence de tensions entre les jeunes et les équipes encadrantes ; « 99 % des encadrants estiment d'ailleurs que leur relation avec les jeunes est bonne, voire très bonne pendant le séjour » ⁽¹⁾.

Il importe de noter que **cette appréciation est fortement conditionnée à l'engagement très largement volontaire des jeunes dans les séjours de cohésion** ; le caractère volontaire facilite naturellement le respect des règles de vie et la gestion de la discipline. **Il est évident qu'une généralisation du SNU, en obligeant des jeunes « non volontaires » à participer au séjour, aurait potentiellement pour effet d'altérer le respect des règles.**

Un usage restreint du téléphone portable fort bien accepté par les jeunes

L'usage par les volontaires de leur téléphone portable (ou autres objets numériques personnels) est proscrit pendant les activités. L'utilisation du téléphone portable est strictement encadrée ; elle s'effectue sur des plages courtes. Il revient au chef de centre d'en définir les modalités, notamment pour les liens avec les familles.

Dans le centre de séjour de Bouvines, le chef de centre a autorisé l'accès des jeunes à leur téléphone portable durant une heure par jour, à la fin des activités et des enseignements de la journée, vers 17 h 30. Les rapporteurs ont constaté, à cette occasion, qu'une partie importante des jeunes n'utilisait pas intégralement cette heure de libre accès.

Par ailleurs, lors des échanges avec les participants, les rapporteurs ont constaté que la régulation de l'utilisation du téléphone portable était très bien perçue par les jeunes. D'une part, cela **leur permet de se détacher des réseaux sociaux dans le courant de la journée** ; d'autre part, cela **les incite à « aller vers les autres » pour créer des liens avec des camarades qu'ils ne connaissent pas.**

Par ailleurs, la législation relative à la protection de la vie privée s'applique de plein droit aux personnels comme aux volontaires, conformément à l'article 9 du code civil et aux articles 226-1 à 226-3-1 du code pénal. Le chef de centre prend toutes dispositions pour garantir cette protection et signaler aux autorités publiques toute atteinte grave au respect de la vie privée. En particulier, les volontaires s'abstiennent de diffuser des photos et vidéos afin de ne pas porter atteinte au droit à l'image des autres volontaires et des cadres.

c. Discipline et sanctions

Le règlement intérieur national des centres de cohésion du SNU dresse la liste des punitions et des sanctions, par ordre de gravité, qui sont susceptibles d'être prononcées à l'encontre des jeunes. Annexé à ce règlement national, un tableau indicatif (voir ci-après) donne une illustration des peines possibles au regard des motifs d'atteinte au règlement ou à la vie collective.

Comme dans les établissements scolaires, il existe un conseil de discipline, saisi par le chef de centre, notamment pour les manquements les plus graves.

(1) Ibid.

Les sanctions disciplinaires concernent les atteintes aux personnes et aux biens ainsi que des manquements graves ou répétés aux obligations du volontaire. En complément des éventuelles actions disciplinaires, une réflexion autour des faits qui donnent lieu à sanction et du sens des sanctions peut faire l'objet d'une discussion avec les jeunes.

i. L'échelle des punitions et des sanctions

Les infractions mineures au règlement intérieur sont sanctionnées de **punitions** visant à responsabiliser les volontaires, sous forme de tâches individuelles (par exemple, l'imposition d'une participation du jeune sanctionné aux tâches quotidiennes du centre de séjour, distincte de celle réalisée au titre de la participation à la vie commune). Elles sont décidées par les cadres de compagnie ou par le chef de centre.

Outre le principe de proportionnalité de la peine, la sanction devant être graduée en fonction de la gravité du manquement à la règle, le document national rappelle formellement **l'interdiction de toute sanction collective**.

L'échelle des sanctions

L'avertissement sanctionne une faute grave, portant atteinte aux objectifs du séjour de cohésion, à la cohésion ou au respect dû au corps encadrant. Il est prononcé par le chef de centre, sur proposition de l'encadrement ou sur saisine d'office et après avis du conseil de discipline. Il emporte une exclusion systématique en cas de récidive ou de nouvelle infraction grave. L'avertissement donne lieu à une décision écrite du chef de centre communiquée aux familles.

L'exclusion, sanction la plus sévère, est prononcée par le chef de centre, sur proposition de l'encadrement ou sur saisine d'office et après avis du conseil de discipline. Outre qu'elle doit être systématique en cas d'agression physique ou d'infraction pénale, son recours est limité à des fautes spécifiques (comportement du volontaire incompatible avec la vie en groupe ; troubles graves ; récidive ou nouvelle infraction grave après un avertissement).

En cas d'exclusion, le chef de centre doit organiser, en lien avec la famille du jeune concerné, les modalités de son retour vers son domicile ou vers l'établissement scolaire. L'exclusion donne lieu à une notification écrite du chef de centre.

TABLEAU INDICATIF DES SANCTIONS (NON EXHAUSTIF)

Motifs	Punition	Avertissement	Exclusion
ABSENCES ET RETARDS			
Retard	X		
Absence	X		
Sortie non autorisée			X
TENUE ET HYGIENE			
Tenue non réglementaire	X		
Manquement aux règles d'hygiène	X		
MANQUEMENTS au règlement intérieur			
Non-respect d'une consigne	X		
Insolence	X		
Atteinte aux principes du service public (laïcité, neutralité)		X	
Introduire, détenir, fournir des boissons alcoolisées		X	
Introduction sans autorisation d'une personne extérieure			X
AGRESSIONS ET INFRACTIONS		X	
Mise en danger d'autrui ou de sa personne sans intention de le faire		X	
Dégradations volontaires		X	
Harcèlement physique ou moral			X
Agression verbale		X	
Vol			X
Détention de produits stupéfiants			X
Agression physique			X

Source : règlement intérieur des centres de cohésion du service national universel, DGSNU

ii. La convocation du conseil de discipline

En cas de faute grave susceptible d'emporter un avertissement ou une exclusion, le chef de centre, sur proposition de l'encadrement ou sur saisine d'office, convoque un conseil de discipline ⁽¹⁾ qui doit se réunir au plus vite.

Au regard des délais contraints, la convocation est envoyée par voie électronique et s'accompagne d'un appel téléphonique aux parents du jeune mis en cause. Lors de la réunion du conseil de discipline, le jeune concerné dispose du droit d'être entendu et peut être assisté par une personne de son choix, sous réserve que celle-ci puisse intervenir sans délai et sans frais auprès du volontaire.

La réunion du conseil de discipline donne lieu à un avis collégial, prononcé à la majorité absolue des membres. Cet avis est rendu à l'attention du chef de centre, seule autorité décisionnaire.

La décision du chef de centre est notifiée formellement aux représentants légaux du mis en cause, de manière à permettre à ces derniers d'exercer éventuellement leur droit de recours. Le chef de centre informe sans délais le SDJES du département de sa décision et des modalités de retour du volontaire concerné qui auront été arrêtées avec les représentants légaux.

(1) Le conseil de discipline est composé du chef de centre, d'un adjoint du chef de centre, d'un cadre de la compagnie du jeune concerné, du tuteur de maisonnée du jeune concerné et d'un représentant de la compagnie, désigné par un conseil de compagnie, à l'exclusion des volontaires de la maisonnée du jeune mis en cause. Le référent vie collective peut être entendu à titre consultatif et ne prend pas part aux délibérations du conseil.

Dans l'attente de la réunion du conseil de discipline, le volontaire peut faire l'objet à titre provisoire d'une mise à pied qui l'exclut de la participation aux activités.

iii. Des sanctions peu prononcées... faute d'indiscipline

Il ressort de l'étude de l'Injep sur les encadrants ainsi que des entretiens avec les acteurs de terrain que les sanctions prévues par le règlement intérieur sont rarement appliquées car la discipline est globalement respectée par les jeunes. « *De l'avis général, le règlement est relativement facile à faire appliquer, car les jeunes qui participent au séjour de cohésion sont majoritairement volontaires et participent au service national universel en ayant connaissance des principales règles qui sont posées.* »⁽¹⁾

Les cadres qui ont dû prononcer des sanctions soulignent toutefois des difficultés sur certaines mesures, en particulier pour les cas les plus graves qui entraînent l'exclusion d'un volontaire, notamment parce que le renvoi immédiat du jeune n'est pas toujours possible, en ce qu'il implique qu'un parent ou responsable légal puisse venir le chercher⁽²⁾.

Si le caractère volontaire de l'engagement, dans sa forme actuelle, favorise le respect de la discipline, les encadrants font part de leurs inquiétudes dans la perspective d'une généralisation des séjours, et s'interrogent sur l'adaptabilité des outils à leur disposition (application des sanctions, mobilisation d'un conseil de discipline, surveillance de proximité sur des activités extérieures/dans les internats, gestion de la laïcité, etc.), jusqu'à présent très peu expérimentés lors des séjours⁽³⁾.

3. L'appréhension de difficultés souvent inédites pour les équipes d'encadrants

a. Une dynamique non anticipée par les autorités publiques : un séjour à distance du cadre familial qui libère la parole des jeunes, mais crée une nouvelle contrainte pour les encadrants

Les résultats de l'enquête de l'Injep sur les encadrants des séjours de cohésion en 2023⁽⁴⁾ livrent des informations significatives quant au nombre important de problèmes de tous ordres (psychologiques, familiaux, de santé, etc.) que connaissent les jeunes, et à la libération de la parole des jeunes que permettent les séjours, ce qui fait peser sur une partie des encadrants une responsabilité considérable, qu'ils ne sont pas nécessairement prêts à endosser. En effet, les conditions d'accueil et de vie lors des séjours, à distance du cadre familial, favorisent tant le repérage des difficultés que la libération de la parole des participants.

(1) *Injep*, Service national universel : la parole aux encadrants, , *rapport précité*.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

i. Le repérage et la gestion des difficultés individuelles chez les jeunes : une « alerte » de l'ensemble des encadrants

Dès le lancement de la préfiguration du SNU en 2019, les encadrants avaient fait remonter leurs inquiétudes concernant la révélation pendant le séjour de cohésion de problèmes sociaux et psychologiques, voire de santé, chez les jeunes volontaires. Avec la montée en puissance du dispositif, cette situation s'est amplifiée, soulevant d'importants défis pour les équipes, parfois confrontées à une libération de la parole des jeunes d'autant plus difficile à gérer qu'elles n'ont pas toujours été suffisamment formées à la recueillir.

Les séjours ont permis à certains jeunes d'exprimer des expériences personnelles, parfois liées à des situations de souffrance ou de violence. La Cour des comptes indique que, d'après des encadrants, « *la proportion de jeunes victimes de violences en contexte familial ou scolaire pouvait dépasser 10 % lors des séjours de cohésion.* »⁽¹⁾ Une tutrice a témoigné auprès de l'Injep du fait que, dans sa maisonnée, elle avait « *un cas de trouble du comportement alimentaire, un cas de grave dépression, un cas de harcèlement scolaire. Sur huit filles à peine.* »⁽²⁾

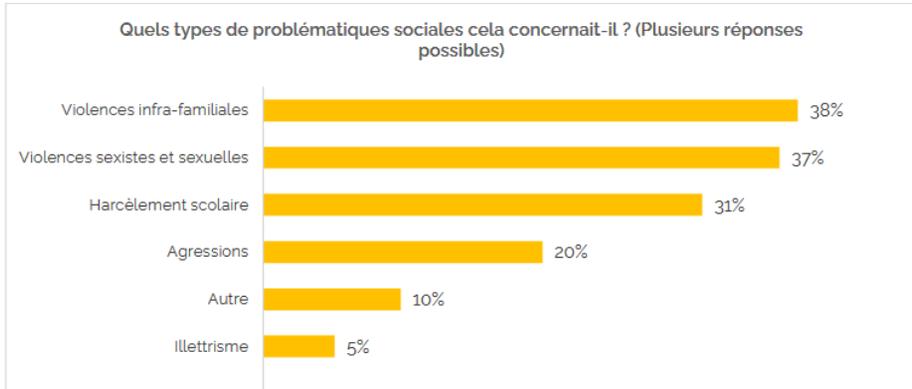
Ainsi, selon l'enquête de l'Injep, plus de 90 % des encadrants ont repéré « *chez les jeunes des problématiques d'ordre psychologique qui se traduisent par un mal-être général, des états de tristesse, des troubles du comportement (alimentaires, sommeil, notamment) et des situations de stress fréquentes* ». Près de 80 % affirment « *avoir détecté des problématiques liées à de la violence, du harcèlement ou des agressions qu'elles soient physiques ou verbales, dans un cadre familial, scolaire ou amical* » et près des deux tiers soutiennent « *avoir repéré ou géré des difficultés sociales pendant le séjour, qui n'étaient pas identifiées au préalable. Parmi les exemples cités, on relèvera des situations de mal-logement, d'isolement social ; de conflits familiaux ou encore des problématiques de santé (addictions, dépendances aux écrans, situations de surpoids/carences alimentaires, handicaps psychiques non reconnus)* »⁽³⁾.

(1) Cour des comptes, rapport précité.

(2) Un autre témoignage d'un encadrant est édifiant : « J'ai été très surpris par mon premier séjour SNU de ce point de vue-là. Une majorité de jeunes sont quand même très perturbés. On a eu des problèmes de racisme, de violence intrafamiliale qui ont émergé, des problèmes scolaires aussi beaucoup. [...] Un volontaire en arrivant sur le centre ne parlait tout simplement pas. On a mis plus de 48 heures à lui faire décrocher un mot avant de comprendre ce que ça cachait. » (Cadre spécialisé, H.), Injep, Service national universel : la parole aux encadrants, rapport précité.

(3) Ibid.

TYPES DE PROBLÉMATIQUES SOCIALES RENCONTRÉES PAR LES ENCADRANTS DANS LE CADRE DES SÉJOURS DE COHÉSION



Source : Injep, Service national universel : la parole aux encadrants. Enquête auprès du personnel encadrant des séjours de cohésion de 2023, mai 2024.

Au-delà des problèmes rencontrés au quotidien dans tous les séjours et accueils collectifs de mineurs, souvent regroupés sous le terme familier « bobologie », les encadrants du service national universel sont donc confrontés spécifiquement « *aux témoignages, confidences et comportements des participants qui révèlent des situations individuelles et/ou familiales fragilisées. Ces dernières se manifestent souvent par un mal-être causé dans la majorité des cas par différentes formes de violence (intrafamiliales, sexuelles et sexistes, physiques) et de harcèlement* ».

- ii. Des séjours de cohésion propices à la libération de la parole des jeunes en situation de souffrance ou de vulnérabilité

Les retours d'expérience, notamment dans les enquêtes de l'Injep, ont montré que les séjours offraient un « *espace de libération de la parole des jeunes et d'identification de leurs problèmes* »⁽¹⁾, que ces derniers relèvent de la santé (notamment la santé mentale), de l'insertion, du harcèlement ou encore des violences sexistes et sexuelles.

« *En premier lieu, l'éloignement du quotidien et de l'environnement familial/amical crée une certaine forme d'anonymat qui pousse à se confier sans craindre de jugement ni d'éventuelles représailles* »⁽²⁾. Le fait de se retrouver entre pairs, éloignés tant de la famille que du milieu scolaire, agit comme un catalyseur pour des jeunes qui hésitent à verbaliser leurs problèmes dans leur milieu quotidien. Du fait des échanges et de la vie en groupe, les jeunes s'aperçoivent que les autres

(1) Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), Avis relatif à la phase de déploiement 2021 du service national universel, adopté le 5 décembre 2022 : [snu--avis-sur-la-phase-de-d-ploiement-2021-pdf-1807.pdf](#)

(2) Injep, Service national universel : la parole aux encadrants, rapport précité : « À l'infirmerie, on le constate, on n'a aucun lien ni avec les parents ni avec le lycée, donc ils osent davantage parler. »

ont également des problèmes. Ils se sentent autorisés à en parler parce que, dans le centre, personne ne les connaît. En second lieu, la figure du tuteur joue un rôle majeur ; sa présence constante, du réveil au coucher, et son implication pendant les temps de vie hors activités (repas, temps de pause, trajets, conseils de maisonnée) créent un sentiment de proximité et de confiance assez fort qui pousse les jeunes à évoquer des situations personnelles délicates. Enfin, certaines activités sont propices à la libération de la parole : c'est notamment le cas d'interventions qui abordent le harcèlement scolaire, les violences sexistes et sexuelles ou encore la santé, notamment s'agissant des addictions. C'est également le cas des créneaux consacrés à la démocratie interne.

Ce phénomène est perçu positivement. L'ancienne secrétaire d'État Sarah El Haïry, auditionnée par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023, témoignait de sa satisfaction sur ce sujet : *« Un point me tient particulièrement à cœur. Pendant ces séjours, les jeunes les plus fragiles parlent, témoignent et sont accompagnés – notamment les jeunes filles, dont la parole se libère sur des questions essentielles, telles que le harcèlement, le cyberharcèlement, les violences sexistes et sexuelles. Le renforcement de notre cohésion passe par celui de l'accès aux droits : le SNU permet de tenir cet engagement. »* ⁽¹⁾

Selon une réponse ministérielle à une question écrite du sénateur Jérôme Darras à la suite de l'« affaire Timéo » (voir *infra*), *« les encadrants ont signalé 19 situations hors SNU aux autorités judiciaires et administratives pouvant aller jusqu'à la saisine du parquet »* qui *« font état de situations subies avant le séjour de cohésion (harcèlement, violences sexuelles, maltraitance, dans ou hors de la famille) »* ⁽²⁾.

iii. Des équipes qui doivent en retour apporter des réponses appropriées

Face à ce constat, l'État se doit de répondre et d'accompagner les jeunes. La libération de la parole exige, de la part des encadrants, une écoute active et une posture adaptée pour recueillir cette parole.

Des outils adaptés doivent être développés et mis à la disposition des encadrants pour traiter les signalements et accompagner les jeunes concernés. Dès 2019, un besoin de formation du personnel d'encadrement a été identifié. Cette dimension est ainsi de plus en plus intégrée dans les formations (sensibilisations, mises en situation, etc.) assurées parfois par des professionnels extérieurs, qui conseillent les encadrants et partagent des bonnes pratiques et des réflexes à adopter. À cette fin, selon une réponse ministérielle apportée en mars 2025 à une question sénatoriale, *« l'offre de formations en premiers secours en santé mentale (PSSM), à l'écoute et au recueil de la parole a été renforcée. Enfin, les chefs de centres SNU*

(1) <https://www.vie-publique.fr/discours/290474-sarah-el-hairy-20072023-service-national-universel-snu>

(2) Réponse à la question écrite n° 1328 de Jérôme Darras, précitée.

ou adjoints bénéficient d'un séminaire national de formation, pour garantir le respect du programme pédagogique et la qualité d'un encadrement solide sur le plan éthique, sur les contenus et sur la mise en œuvre logistique. Ce dispositif est complété par des webinaires nationaux, des séquences régionales sous l'autorité des recteurs de région académique et enfin, d'une formation systématique pour l'ensemble des cadres avant le début du séjour » ⁽¹⁾.

Néanmoins, en pratique, la libération de la parole n'est pas toujours anticipée par les encadrants – lesquels sont souvent très jeunes –, notamment lorsque sont abordés le harcèlement scolaire, les violences sexistes et sexuelles, les questions de genre ou encore la santé et les addictions, ou lorsque survient un phénomène de groupe (« *quand un [jeune] craque, les autres suivent* ») avec « *des encadrants démunis pour gérer 30 jeunes dans cet état* » ⁽²⁾.

Des encadrants interrogés dans le cadre de l'enquête de l'Injep estiment que les formations qui leur sont dispensées « *ne sont pas toujours suffisantes* » ; ils rappellent que tous ne sont pas formés pour recevoir ce genre de confidences et que certains jeunes encadrants peuvent être heurtés et/ou « *ne pas avoir la réaction appropriée* » ⁽³⁾. Ces encadrants « *évoquent également des postures chez certains animateurs jugées peu adaptées et des désaccords sur les réponses à apporter vis-à-vis de certaines situations* » ⁽⁴⁾. Sont notamment mentionnés des « *positionnements différents sur les enjeux liés à la prise en charge de jeunes transgenres, sur les troubles alimentaires ou sur la gestion des addictions. Certains encadrants, formés à ces problématiques, ont estimé que les recommandations n'étaient pas toujours appropriées. Par ailleurs, certains se sentent encore démunis et interrogent la manière dont ces difficultés peuvent réellement être prises en charge dans le cadre d'un séjour d'une dizaine de jours qui laisse à peine le temps de repérer certaines problématiques* » ⁽⁵⁾. Souvent sans expérience de ce type de situations, les tuteurs ne savent « *pas trop comment apporter [leur] soutien psychologique aux jeunes* ».

Selon l'enquête de l'Injep, des circuits, impliquant diverses structures internes mais également externes, se sont progressivement mis « *en place pour gérer ces situations sur une majorité de sites. Les tuteurs doivent en référer immédiatement aux cadres de compagnie qui, eux-mêmes, informent la direction. Dans la majorité des cas, les situations se règlent en interne par une discussion et un dialogue portés par le binôme tuteur-cadre, avec l'appui parfois d'un cadre spécialisé (le référent sanitaire) et/ou de la direction* » ⁽⁶⁾. Si tous les encadrants sont exposés, et plus

(1) Ibid.

(2) *Injep*, Service national universel : la parole aux encadrants, *rapport précité*.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) Ibid. « Mon sujet c'est le sentiment d'abandon qui peut se créer une fois que le jeune s'est livré. Nous, on est présents que dix jours, après chacun rentre chez soi. Comment on anticipe et on gère le retour ? » (*témoignage extrait de l'enquête de l'Injep*).

(6) Ibid.

particulièrement les tuteurs de vie collective, « *les chefs de centre sont plus nombreux à jouer ce rôle de détection et de prise en charge* »⁽¹⁾. En 2023, 82 % des chefs de centre ont estimé avoir repéré pendant le séjour des difficultés sociales chez les volontaires. Leur rôle essentiel « *s'explique par leur position hiérarchique au sein du centre et le lien direct qu'ils entretiennent avec l'équipe projet départementale à qui ils réfèrent des situations jugées inquiétantes* ». En effet, celles-ci « *sont signalées à l'équipe projet départementale et l'appui extérieur d'un professionnel ou d'une structure peut être mobilisé* » (des psychologues ou, plus rarement, les services de protection judiciaire de la jeunesse)⁽²⁾. Le responsable de l'Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale (Aroeven) auditionné par les rapporteurs considère à cet égard que les services de l'État sont très attentifs dès que des situations de détresse sont signalées, et pour celui de VVF, le SNU a même permis de rapprocher les services de l'État et de créer de la réactivité lorsqu'une situation difficile est identifiée. Cependant, pour la Cour des comptes, « *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* »⁽³⁾.

Selon les résultats de l'enquête de l'Injep, la prise en charge a été assurée en interne pour 58 % des cas, contre 27 % qui ont nécessité un appui de professionnels ou de structures extérieures. **Seuls 5 % des encadrants interrogés ont déclaré ne pas avoir assuré la prise en charge des jeunes présentant des difficultés pendant le séjour, faute de compétences ou de relais disponibles.** Même si les cas dans lesquels aucune réponse n'est apportée aux jeunes apparaissent très minoritaires, ils n'en sont pas moins fortement regrettables.

L'anticipation et la gestion de ces situations « *sont d'autant plus importantes qu'elles peuvent entraîner la mise en danger des jeunes si les encadrants ne sont pas suffisamment sensibilisés et outillés pour y faire face* ». Même s'ils restent marginaux, plusieurs cas de réactions inadaptées ou imprudentes de certains encadrants face aux jeunes ont été signalés par l'enquête de l'Injep : « *minimisation de la gravité des faits, moqueries, soupçons exprimés sur la véracité des récits, dissimulation d'alertes orales ou physiques exprimées par des jeunes* ».

b. Les CLE posent aux encadrants des difficultés nouvelles liées à la dynamique inhérente au groupe « classe »

Un autre point non anticipé par les autorités et qui peut perturber la mise en place d'un collectif, concerne les seuls « **classes et lycées engagés** » (CLE). **Non seulement les jeunes inscrits au séjour peuvent ne pas être motivés en raison d'une participation non réellement souhaitée (voir *infra*⁽⁴⁾), mais surtout ils sont parfois**

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Cour des comptes, rapport précité.

(4) On verra *infra* que ces jeunes non volontaires restent cependant largement minoritaires.

parties prenantes de dynamiques de groupe déjà formées au sein de la classe à laquelle ils appartiennent. Les amitiés, les tensions, les codes partagés peuvent représenter un vrai défi pour des encadrants qui ne sont pas habitués à gérer des groupes déjà constitués ; selon un responsable des Aroeven, ces dynamiques de groupe « *compliquent la gestion pour des gens dont ce n'est pas le métier* ». Les séjours CLE importent dans le centre des problèmes préexistants au sein de l'école ⁽¹⁾, que des animateurs ne sont pas nécessairement qualifiés pour gérer.

En dépit des efforts faits pour rompre les groupes préexistants, *via* une répartition des jeunes d'une même classe dans plusieurs maisonnées ou compagnies (ainsi que l'ont constaté les rapporteurs à Bouvines), **les encadrants sont donc souvent confrontés à des dynamiques de groupe déjà ancrées**. S'ils n'ont ni l'expérience ni les outils pour les gérer, **leur incapacité à repérer les alliances ou les conflits initiaux accroît le risque d'une pérennisation, voire d'une amplification des comportements problématiques** (isolement, moqueries, refus de consignes, etc.).

4. La nécessité d'une vigilance accrue face aux dysfonctionnements et aux dérapages

Les rapporteurs ont déjà souligné les dysfonctionnements d'ordre logistique qui avaient affecté le transport des jeunes et des encadrants, en particulier durant l'année 2023. Des incidents de nature et de gravité diverses ont également concerné le déroulement des séjours en lui-même, impliquant aussi bien les encadrants que les participants. À la suite de la médiatisation importante auxquels ces problèmes ont donné lieu, et grâce à la création de la DGSNU, les pouvoirs publics semblent avoir compris l'importance de prévenir et régler sans tarder les incidents susceptibles d'intervenir dans un cadre où leur responsabilité est directement engagée.

a. Des incidents répétés qui ont entaché l'image du SNU

Depuis les débuts du SNU, les médias se sont fait à plusieurs reprises l'écho d'incidents ayant lieu durant les séjours de cohésion.

Dès la phase pilote, en juin 2019, **une vingtaine de jeunes volontaires ont été pris de malaise** après être restés en pleine chaleur pendant une heure à l'occasion de l'inauguration de la place du Général-de-Gaulle à Évreux ⁽²⁾. D'autres épisodes du même ordre se sont reproduits, en particulier en juin 2023 en Indre-et-Loire ⁽³⁾ et

(1) *Ce n'est pas systématiquement le cas, bien entendu, notamment parce qu'il est fréquent que le chef d'établissement constitue un groupe « SNU » à partir des jeunes de plusieurs classes, qui ne se connaissent pas nécessairement.*

(2) https://actu.fr/normandie/evreux_27229/evreux-apres-malaises-serie-linauguration-vives-reactions-deux-polemiques_25094455.html

(3) https://rnc.bfmtv.com/actualites/societe/education/indre-et-loire-13-adolescents-du-snu-font-un-malaise-apres-une-heure-debout-en-plein-soleil_AN-202306190520.html

le 11 juillet 2023, dans les Deux-Sèvres ⁽¹⁾. Depuis la création de la DGSNU, des consignes claires ont été passées pour éviter la station debout prolongée, en particulier par fortes chaleurs.

En juillet 2022, une **punition collective** aurait été infligée à une centaine de volontaires : en pleine nuit, au lycée Jean-Rostand, à Strasbourg, les jeunes ont été soumis à une séance de pompes ⁽²⁾. L'un des responsables a été suspendu immédiatement et un autre a démissionné.

À la même époque, en Île-de-France, un séjour aurait été émaillé de dérapages inquiétants : propos et gestes à connotation sexuelle, injures à caractère raciste, humiliations... Une enquête interne lancée peu de temps après n'aurait pas abouti, et il aura fallu attendre un article de *Politis* en avril 2023 pour que le cabinet de Sarah El Haïry réagisse ⁽³⁾. Aussi bien Sarah El Haïry que Prisca Thevenot ont déclaré aux rapporteurs avoir réglé les problèmes dès qu'elles en avaient été informées.

Le 30 avril 2023, dans la Marne, une enquête préliminaire pour **agression sexuelle aggravée** a été ouverte à la suite de la plainte d'une adolescente, dénonçant des faits qu'aurait commis un encadrant lors d'un séjour : l'homme se serait livré à des attouchements sur la jeune fille ⁽⁴⁾.

Ces problèmes répétés ont conduit les membres du groupe La France insoumise à déposer, le 25 avril 2023, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dérives du service national universel ⁽⁵⁾. Cette initiative est restée sans suite.

En juin 2023, dans un séjour dans un camping de Balagne, en Corse, le séjour de cohésion a été ponctué d'agressions verbales et physiques à l'encontre de participants et d'encadrants, de vols dans les tentes, de menaces de mort et de circulation de drogue dans le camp de séjour, à tel point que, selon un témoignage, « *les gendarmes ont dû intervenir quasiment tous les jours en raison des tensions* » ⁽⁶⁾.

Par ailleurs, sur le plan sanitaire, comme l'a révélé le rapport conjoint du CGA et de l'IGESR, « *plusieurs articles de la presse locale ont relaté des faits*

(1) <https://www.lanouvellerepublique.fr/deux-sevres/deux-sevres-atorze-jeunes-volontaires-du-snu-pris-de-vomissements-une-intoxication-alimentaire-suspectee>

(2) <https://www.rue89strasbourg.com/service-national-universel-punition-collective-lycee-jean-rostand-240296>

(3) <https://www.politis.fr/articles/2023/04/harcelement-sexuel-agression-racisme-la-face-cachee-du-snu/>

(4) <https://www.lunion.fr/id480087/article/2023-04-30/une-enquete-ouverte-pour-agression-sexuelle-dans-le-cadre-du-service-national>

(5) Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dérives du service national universel, n° 1113 (XVII^e législature), présentée par M. Bastien Lachaud et plusieurs de ses collègues, 25 avril 2023.

(6) <https://www.corsematin.com/articles/balagne-agressions-vols-et-menaces-de-mort-un-stage-du-snu-tourne-au-vinaigre-dans-un-camping-dalgajola-143622>

d'intoxication alimentaire avec pour conséquence l'hospitalisation de plusieurs dizaines de jeunes volontaires SNU, pendant les séjours de cohésion »⁽¹⁾. La presse a notamment affirmé que 17 jeunes, pris de vomissements, d'évanouissements ou de crises de panique, en plein bivouac à 2 500 mètres d'altitude, dans les Hautes-Alpes, avaient été hospitalisés⁽²⁾.

b. La DGSNU a pris la mesure du problème et a mis en œuvre un protocole de traitement rigoureux

Depuis que la DGSNU exerce le pilotage du dispositif, les dérapages semblent s'être faits plus rares. Ils n'ont pas pour autant disparu entièrement, comme en témoigne l'« affaire Timéo »⁽³⁾, survenue en avril 2024 à Sangatte, dans le Pas-de-Calais. Le jeune Timéo, soupçonné, à tort, d'avoir dénoncé d'autres participants qui avaient fumé du cannabis avec des tuteurs⁽⁴⁾, a été roué de coups. Lors du même séjour, des incidents ont été rapportés au moment du lever des couleurs : le drapeau français aurait été sifflé⁽⁵⁾.

Selon des données fournies par la DGSNU, durant le **premier semestre 2024, 111 « incidents graves »** avaient été déclarés, tous séjours confondus⁽⁶⁾. Dans cette catégorie sont répertoriés, notamment, les cas d'**indiscipline** (insolence, refus de l'autorité, etc.), au nombre de 20 ; les **suspensions de violences sexistes et sexuelles** entre jeunes durant les séjours (10) et les cas d'atteinte à la laïcité (5). La DGSNU fait valoir que, rapporté au nombre de participants, ce nombre « apparaît très faible » : 0,3 % pour les séjours CLE et 0,2 % pour les séjours HTS. Une réponse ministérielle à une question écrite sénatoriale fait état, pour 2023, de « 17 situations de violences ou harcèlement par des encadrants sur les 40 135 jeunes accueillis (0,04 %) »⁽⁷⁾.

En outre, selon la DGSNU, « le nombre d'incidents graves déclarés ne cesse de baisser », puisque seulement 16 signalements avaient été effectués lors du second semestre 2024, dont 13 concernaient des libérations de la parole (voir *supra*), donc des incidents sans lien avec les séjours de cohésion.

(1) CGA-IGESR, rapport précité.

(2) https://www.lepoint.fr/societe/smu-17-jeunes-hospitalises-apres-un-bivouac-24-04-2023-2517599_23.php

(3) Sur cet incident, voir la question écrite n° 18572 de Sophie Blanc (11 juin 2024), Assemblée nationale (XVI^e législature), restée sans réponse : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/questions/QANR5L16QE18572>, et la question écrite n° 1328 du sénateur Jérôme Darras, précitée.

(4) Les tuteurs concernés ont été sanctionnés.

(5) <https://www.leparisien.fr/faits-divers/tuteurs-caids-drapeau-siffle-et-ca-part-en-emeute-il-raconte-le-chaos-dun-sejour-de-snu-27-05-2024-VPWU3TY5LNFQJAEQWU32AIVYLL.php>. Voir aussi : <https://www.ladepêche.fr/2024/05/27/le-snu-le-plus-ghetto-violence-joints-et-emeutes-quand-le-sejour-dun-adolescent-vire-a-lanarchie-dans-le-pas-de-calais-11976641.php> ; https://rnc.bfmtv.com/actualites/societe/drogue-violences-manque-d-organisation-quand-un-stage-du-snu-vire-au-cauchemar_AV-202405280448.html.

(6) Réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.

(7) Réponse à la question écrite n° 1328 de Jérôme Darras de Darras, précitée.

Les incidents et événements graves qui peuvent survenir durant les séjours de cohésion font l'objet d'**une procédure de signalement en temps réel**, comme pour tous les ACM, et même de façon plus large selon la DGSNU car elle concerne un nombre plus important de catégories d'événements. La remontée d'informations est effectuée par le chef de centre, le chef de projet départemental ou régional *via* une messagerie dédiée : signal-ACM ⁽¹⁾. **Les incidents sont traités immédiatement par la cellule de suivi des séjours de cohésion, mise en place le 12 février 2024 au sein de la délégation générale au service national universel.** La responsable de la cellule effectue un compte rendu de ces incidents en lien avec les territoires concernés (cabinet des recteurs, Drajés, SDJES, chefs de centre, etc.) et assure le suivi des mesures prises. Durant son audition, la déléguée générale au SNU a évoqué devant les rapporteurs le cas d'un chef de centre « *débarqué* » dans les 24 heures, sans préciser le motif qui avait conduit à une telle mesure.

Lorsqu'un événement grave survient dans un centre, des mesures sont immédiatement prises par l'équipe encadrante, en lien avec les Drajés et les SDJES. Par exemple, les cas d'indiscipline cités plus haut ont donné lieu, dans la majorité des cas, à des exclusions de jeunes à la suite de conseils de discipline, tandis que les suspicions de VSS entre jeunes ont été suivies de dépôts de plainte et de signalements au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. En revanche, les atteintes à la laïcité se résolvent, dans la plupart des cas, par un dialogue constructif avec les jeunes ; toutefois, la DGSNU signale qu'un centre de séjour a dû fermer pour cette raison au printemps 2024 en Occitanie.

La formation et la fidélisation du personnel encadrant sont des leviers d'action essentiels pour prévenir et traiter les incidents. À cet égard, selon la DGSNU, la formation des encadrants a été renforcée en janvier 2024, en partenariat avec l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF). Les chefs de centre sont systématiquement formés à la prise en compte des situations de harcèlement et à la prévention des violences sexistes et sexuelles. Selon l'enquête de l'Injep dédiée à l'encadrement des séjours des cohésions, 55 % des encadrants affirment s'être portés candidats avant tout par intérêt pour le SNU et par volonté de s'engager dans un projet national en faveur des jeunes, près de 85 % affirment vouloir renouveler l'expérience, et près de 8 encadrants sur 10 recommanderaient l'expérience à un proche ou à un jeune de leur entourage ⁽²⁾.

Par ailleurs, en fonction des situations, la mobilisation de cellules d'urgence médico-psychologique (CUMP) et des assistants sociaux conseillers techniques des Dasen est mise en œuvre. La remontée de ces situations et le lien avec les autorités compétentes sont également systématiques. En cas de besoins spécifiques, notamment en matière d'accompagnement, les jeunes volontaires peuvent également être pris en charge par des associations, notamment Colosse aux pieds d'argile, qui intervient dans les centres SNU.

(1) Les signalements sont envoyés à l'adresse mail suivante : signal-acm@jeunesse-sports.gouv.fr

(2) Réponse à la question écrite n° 1328 de Jérôme Darras de Darras, précitée.

Enfin, il convient de rappeler que **les encadrants du SNU sont soumis aux mêmes règles en matière de contrôle d'honorabilité** que l'ensemble des animateurs intervenant dans les ACM ou les encadrants sportifs. Selon les termes de l'article L. 111-2-1 du code du service national, résultant de l'ordonnance de septembre 2021 ⁽¹⁾, « *nul ne peut assurer des fonctions de préparation et d'encadrement des séjours de cohésion du service national universel s'il a fait l'objet d'une condamnation définitive pour crime ou délit dans les cas et conditions prévus à l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles* ». En amont du séjour, le bulletin n° 2 du casier judiciaire, le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) et le fichier ministériel des « cadres interdits » (CADINT) sont consultés pour vérifier les antécédents de chacun des encadrants ⁽²⁾.

c. Plusieurs points de fragilité demeurent néanmoins

Les rapporteurs conviennent que le risque zéro n'existe pas, et soulignent le sérieux de l'approche de la DGSNU dans le traitement des incidents. Toutefois, les séjours de cohésion présentent encore certains points de fragilité.

Tout d'abord, la formation des encadrants avant leur prise de poste doit encore être améliorée. Surtout, la difficulté à fidéliser les équipes, par la perte de savoir-faire qu'elle induit, a inévitablement des conséquences sur la qualité de l'encadrement proposé et donc sur la capacité à prendre en charge les situations difficiles. En outre, la part des encadrants non titulaires de diplômes, particulièrement importante dans les séjours de cohésion par rapport aux autres ACM (voir *supra*) constitue un facteur de risque qui paraît intenable sur le long terme et aurait certainement été rédhibitoire dans la perspective de la généralisation du SNU.

Enfin, une difficulté structurelle, tenant à la construction du dispositif lui-même, consiste dans le **double rôle d'organisateur et de contrôleur des services de l'État, que les rapporteurs ont déjà souligné : les services déconcentrés sont à la fois organisateurs des séjours de cohésion du SNU et chargés du contrôle administratif et réglementaire de leurs activités.**

(1) Résultat de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du service national universel.

(2) Réponse à la question écrite n° 1328 de Jérôme Darras de Darras, précitée.

V. APPRÉCIÉS DES VOLONTAIRES MAIS DÉCRIÉS PAR UNE LARGE PARTIE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE, LES SÉJOURS DE COHÉSION SONT UN DISPOSITIF COÛTEUX, AUX RÉSULTATS ÉLOIGNÉS DES OBJECTIFS INITIAUX

Si les jeunes participants sont satisfaits, voire très satisfaits, de leur expérience, force est de constater, d'une part, que **les séjours de cohésion cristallisent, depuis leur lancement, une réelle opposition d'une partie de la communauté éducative**, principalement des syndicats lycéens et enseignants, et, d'autre part, que **les objectifs de mixité sociale et d'engagement ne sont pas véritablement atteints**.

Les enquêtes menées par l'Injep depuis 2019 ⁽¹⁾ permettent de disposer de données statistiques robustes, qui éclairent essentiellement l'appréciation de ce dispositif par les jeunes ainsi que le profil des participants. En revanche, s'agissant de l'engagement à moyen et long termes, les données disponibles ne permettent pas de connaître l'influence des séjours sur les trajectoires des participants.

A. DES SÉJOURS PLÉBISCITÉS PAR LES PARTICIPANTS ET LEUR FAMILLE MAIS REJETÉS PAR UNE LARGE PARTIE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE ET CERTAINES PARTIES PRENANTES

1. Un taux de satisfaction des jeunes très élevé, mais avec des nuances selon le type de séjour

a. *Neuf jeunes sur dix sont satisfaits de leur séjour, malgré une satisfaction légèrement moindre pour les participants CLE*

Toutes les enquêtes de l'Injep montrent un taux de satisfaction élevé chez les jeunes ayant participé à un séjour de cohésion.

Dans l'enquête de décembre 2024 portant sur les séjours du premier semestre 2024 en HTS, 95 % des jeunes interrogés se déclarent satisfaits (30 %) ou très satisfaits (65 %) ⁽²⁾. Ce constat n'est guère surprenant dès lors qu'il s'agit, pour 90 % d'entre eux, de jeunes qui se sont véritablement portés volontaires. Par ailleurs, beaucoup de ces jeunes sont issus de familles ou de milieux sociaux *a priori* favorables à ce type d'expérience (« corps en uniforme », engagements associatifs, etc.).

Pendant, la satisfaction varie selon le caractère véritablement « volontaire » ou non de l'engagement du jeune ; ainsi, seuls 43 % des « non-volontaires », auxquels la participation au séjour a été imposée, principalement par leur famille, se déclarent être très satisfaits.

(1) <https://injep.fr/service-national-universel-snu/>

(2) Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, *rapport précité*.

Les jeunes participant à un séjour de cohésion dans le cadre du dispositif CLE expriment une satisfaction légèrement moindre – 89 % – que leurs pairs en HTS, mais qui reste très élevée, sachant que le taux de « non-volontaires » en CLE est plus élevé qu’en HTS (voir *supra*).

L’écart est en revanche plus important pour les « très satisfaits » : près de deux jeunes sur trois pour les séjours HTS (65 %) mais seulement un jeune sur deux dans le cadre des CLE (51 %) ⁽¹⁾.

Par ailleurs, on observe davantage de jeunes insatisfaits des uniformes et des rites républicains lors des séjours CLE que dans les séjours HTS. « Parmi les participants aux séjours CLE, 19 % se disent non satisfaits des uniformes, contre 13 % des jeunes des séjours individuels. Ils sont également 20 % à estimer qu’il y a trop de temps accordé au lever des couleurs et à La Marseillaise contre seulement 10 % des jeunes de séjours individuels. » ⁽²⁾

Ce taux de satisfaction globalement élevé se retrouve dans deux indicateurs, mis en évidence par les études de l’Injep.

D’une part, on observe une forte propension des participants à recommander le séjour du SNU. À la question « Recommanderiez-vous à un ami ou un proche de participer à une classe engagée ? », 85 % des participants donnent un avis favorable, et même 68 % des « non-volontaires » ⁽³⁾. Toutefois, ces proportions doivent être relativisées, car la composition sociale des volontaires est biaisée, avec une surreprésentation de jeunes issus de familles de militaires ou déjà engagées dans des corps en uniforme (voir *infra*). Ces résultats ne sauraient donc être considérés comme représentatifs de l’ensemble de la jeunesse.

D’autre part, l’information sur l’existence du SNU et des séjours de cohésion, et donc leur intérêt, passe en grande partie par le « bouche-à-oreille » entre jeunes (participants et encadrants). Ainsi, plus d’un tiers des participants (37 %) ont appris l’existence du séjour de cohésion par un ami ⁽⁴⁾. Deux tiers des participants ont un ami ou un proche qui a effectué un séjour, et 55 % des élèves ont un camarade de classe qui a déjà participé à un séjour, sur un autre site à un autre moment ⁽⁵⁾.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, rapport précité. Les profils « non volontaires » sont les participants au SNU qui déclarent que leur participation leur a été imposée (voir *supra*).

(4) Ibid. Le premier relais d’information sur le SNU demeure la famille (40 %) devant les amis (37 %) et l’établissement scolaire (35 %).

(5) Ibid.

b. Les motifs de satisfaction avancés par les jeunes : le sentiment d'avoir pris part à une initiative citoyenne et à une expérience enrichissante, au milieu de pairs... motivés

Une enquête qualitative de l'Injep de 2023 menée auprès d'un échantillon de volontaires de quatorze sites différents montre que le « *séjour de cohésion a constitué un événement significatif* » pour les jeunes ⁽¹⁾. À travers le récit de leurs souvenirs, ils valorisent notamment :

– la dimension collective et socialisante de l'expérience du séjour de cohésion, matérialisée à la fois par la découverte de la vie en collectivité pour une grande partie d'entre eux et par les échanges avec les autres volontaires, ou des encadrants, sur des temps formels (rituels, démocratie interne) ou informels (temps de pause, vie de maisonnée). Sur ce point, l'absence de téléphone portable et le port de l'uniforme sont soulignés comme des vecteurs de socialisation (voir *supra*) ;

– la diversité des activités proposées, avec un intérêt variable selon que le contenu est plus ou moins proche de ce qui est fait dans le cadre scolaire (voir *supra*) ;

– le climat apaisé, joyeux et motivant du séjour ;

– la rencontre avec des professionnels et la découverte de secteurs d'activité méconnus, qui participent à l'intérêt général.

Pour la DGSNU, « *les volontaires affirment avoir été valorisés en tant que jeunes ayant un rôle à jouer dans la société actuelle* ».

Aux yeux des rapporteurs, l'un des aspects fondamentaux de la satisfaction générale tient au caractère volontaire de la participation au SNU, en dépit de la présence de quelques « non-volontaires », notamment dans les séjours CLE. Ainsi que l'ont affirmé plusieurs des jeunes et encadrants que les rapporteurs ont rencontrés, le climat apaisé et motivant du séjour de cohésion ne saurait être le même avec une majorité de « non-volontaires », ce qui disqualifie *ipso facto* toute tentative de généralisation du SNU.

Enfin, il convient de rappeler que l'appréciation individuelle de chacun sur la « qualité » du séjour de cohésion est inévitablement dépendante à la fois des conditions matérielles proposées (hébergement, restauration, etc.) et de l'hétérogénéité des séjours, liée notamment à la personnalité des personnels encadrants. Comme cela a souvent été évoqué lors des auditions, « *les retours d'expérience [...] témoignent aussi de ce que la réalité du SNU se révèle très différente selon les territoires et les encadrants* » ⁽²⁾, conséquence de la volonté initiale d'inscrire les séjours de cohésion dans une « triple culture » armées-éducation nationale-éducation populaire. Un ancien militaire dirigeant un centre de

(1) *Injep*, Le Service national universel un an après : enquêtes auprès des participants de 2021, *rapport précité*.

(2) *Cour des comptes*, *rapport précité*

séjour n'a pas forcément la même approche ni les mêmes centres d'intérêt qu'un ancien animateur de colonies de vacances ou un enseignant retraité.

2. Les séjours de cohésion sont rejetés par une large partie de la communauté éducative

a. *Les organisations syndicales des personnels des établissements scolaires sont fermement opposées aux séjours de cohésion sur le temps scolaire*

Au-delà des critiques liées aux difficultés logistiques et aux incidents (voir *supra*), il ressort des auditions avec les organisations syndicales d'enseignants du second degré et des proviseurs de lycées une forte opposition de nombreux agents de l'éducation nationale aux séjours de cohésion, tout particulièrement aux CLE.

i. Tant les organisations des personnels enseignants que celles des chefs d'établissement sont opposées aux séjours de cohésion

Certaines organisations d'enseignants sont radicalement hostiles à l'idée d'un séjour lié, de près ou de loin, aux armées⁽¹⁾. Elles dénoncent un outil qui répondrait à la volonté politique du président de la République « *d'embrigader la jeunesse pour mieux la contrôler* »⁽²⁾, voyant dans le SNU une forme édulcorée du service militaire, réduisant les valeurs de la République au port de l'uniforme et au lever des couleurs, et dans les séjours de cohésion un stage de citoyenneté inepte, destiné à redresser – voire à dresser – des adolescents en mal de repères.

Si d'autres organisations ne sont pas opposées, par principe, à la mise en place des séjours de cohésion dès lors qu'ils concernent exclusivement des volontaires en dehors du temps scolaire, **toutes en revanche condamnent sans ambiguïté la mise en place des CLE, intervenant sur le temps scolaire.**

Bien que les chefs d'établissement soient les relais des services académiques en matière de SNU, leurs organisations professionnelles ne sont pas favorables aux CLE. Estimant ce dispositif coûteux, avec des objectifs trop peu clairs, elles regrettent que la promotion de l'engagement citoyen soit en partie externalisée au SNU et réclament plus de moyens pour agir au sein de l'école. Elles s'opposent notamment à l'intégration du SNU au parcours éducatif (voir *supra*).

(1) Voir par exemple l'article de *Sud Éducation-Solidaires* du 5 décembre 2023 : « "Classes et lycées engagés", cheval de Troie du Service national universel (SNU) » : « Renforcer les liens Armée-Éducation : un objectif affiché du gouvernement. Voilà longtemps que l'École est instrumentalisée pour rabattre les recrues dont l'Armée a cruellement besoin. Il faut dire que le désintérêt, voire le rejet, de la jeunesse à l'encontre des professions militaires et, plus largement, des professions en uniforme, va croissant », <https://www.sudeducation.org/classes-et-lycees-engages-cheval-de-troie-du-service-national-universel-snu/>

(2) Voir le dossier du magazine syndical *SNES-FSU, L'US MAG*, n° 832, avril 2023 consacré au SNU : « Mettre la jeunesse au pas ».

Toutefois, en l'absence de données statistiques spécifiques, **il est difficile de connaître la réalité de la perception des CLE par l'ensemble des chefs d'établissement sur le terrain**. D'après la DGSNU, en effet, de nombreux proviseurs se montrent intéressés par les apports positifs du SNU pour les élèves et pour leurs classes (voir *infra*), puisque 67 % de ceux qui avaient mis en œuvre une CLE en 2024 ont renouvelé leur candidature l'année suivante.

- ii. Les nombreux motifs de mécontentement à l'encontre des CLE sont partagés par l'ensemble des organisations de personnels des établissements scolaires

En premier lieu, les organisations de personnels entendues **dénoncent la diminution du temps réservé à l'enseignement en raison de la perte de douze jours de cours**, alors que la réforme du lycée professionnel de 2019 a déjà réduit, sur les trois années du baccalauréat professionnel, les enseignements généraux de plusieurs dizaines d'heures de français, d'histoire-géographie et d'éducation morale et civique, et que, sur les trente-six semaines officielles de cours, un élève de seconde n'en bénéficie en réalité que de vingt-neuf ou trente (hors éventuel séjour de cohésion) ⁽¹⁾.

La perte d'heures de cours fondamentaux ou de stages professionnels est particulièrement dommageable pour les élèves de seconde de la filière professionnelle, les plus défavorisés socialement et qui ont le plus besoin d'un accompagnement scolaire. Pour les enseignants, c'est d'autant plus regrettable que l'année de seconde est la dernière année de scolarité sans examen, pour tenter de consolider les acquis afin de préparer un cycle terminal chargé. La perte de deux semaines ne peut en définitive qu'aggraver les retards d'apprentissage et le défaut d'acquisition des compétences fondamentales, surtout pour les élèves déjà en difficulté scolaire. « *Les heures de cours perdues sont bien réelles. Si la préparation du projet doit permettre aux enseignants de mettre en avant des savoirs et des compétences liés aux programmes, les contenus n'en restent pas moins relativement éloignés des attendus académiques* », estime ainsi le syndicat ID-FO ⁽²⁾. Les enseignants n'adhèrent pas au discours de l'administration selon lequel le SNU permettrait de « *faire cours autrement* » : le séjour n'est pas un temps scolaire ; au quotidien, il ne permet pas de suivre des cours en plus *des activités de cohésion*.

En outre, ainsi que cela a été confirmé par le responsable de la Dgesco entendu par les rapporteurs, il est difficile de concilier, durant une même année scolaire, un voyage scolaire et un séjour CLE, compte tenu de l'importance de ne pas perdre une semaine de cours supplémentaire. Enfin, lorsque le séjour CLE suit ou précède une période de vacances scolaires, les enseignants retrouvent des élèves éloignés de l'établissement pendant quatre semaines, donc passablement démobilisés.

(1) Du fait de l'effet cumulé des examens du mois de juin, du stage de seconde, des jours fériés, voire de voyages scolaires, etc.

(2) Réponse écrite au questionnaire des rapporteurs.

En deuxième lieu, les organisations représentant le personnel de l'éducation nationale critiquent le fait que les séjours CLE mobilisent des personnels au sein des établissements scolaires sur le temps scolaire, puisant « dans les ressources des établissements, sans remplacer les enseignants, et au final perturbant le fonctionnement des établissements ».

L'intégration des activités du séjour CLE sur le temps scolaire, prioritairement en classe de seconde, est perçue par les enseignants, moins ou non investis dans le projet pédagogique annuel, comme une charge de travail supplémentaire pour les élèves et les établissements.

En troisième lieu, elles estiment que les moyens budgétaires affectés au SNU devraient revenir à l'école et/ou à l'éducation populaire, alors que les établissements font face à « l'absence totale de contribution financière de l'État aux classes de découverte, voyages scolaires et voyages mémoriels, qui ont pourtant démontré leur intérêt pédagogique et sont des vecteurs d'ouverture et de cohésion de groupe, pour un coût journalier par enfant bien inférieur à celui des séjours du SNU » ⁽¹⁾. Elles critiquent les rémunérations des enseignants participant au dispositif par l'intermédiaire du « pacte », au détriment d'autres missions de l'éducation nationale ou du soutien à la vie associative et à l'éducation populaire. Les rapporteurs rappellent que le ministère de l'éducation nationale a choisi une incitation financière : la note de service du 23 juin 2023 sur la labellisation « classes engagées » et « lycées engagés » prévoit que les « **lycées reçoivent une dotation financière d'un montant de 1 000 euros par classe engagée, pour financer des projets pédagogiques d'engagement en lien avec le projet de classe : matériel pédagogique, sortie, interventions extérieures, documentations, etc.** » ⁽²⁾

En quatrième lieu, les organisations syndicales critiquent les objectifs des séjours, considérés comme « un fourre-tout résultant d'une dangereuse confusion entre l'armée, l'éducation populaire et l'éducation morale et civique » ⁽³⁾.

Pour les syndicats d'enseignants, ce n'est pas en douze jours, d'une part, que la mise en relation fugitive de jeunes qui ne se côtoient pas à l'école peut réparer les dégâts du séparatisme social (alors qu'en parallèle, aucune exigence n'est posée vis-à-vis des établissements privés sous contrat pour qu'ils acceptent plus de mixité scolaire) et, d'autre part, que les défaillances de l'école en matière d'apprentissage de la citoyenneté et de promotion de l'engagement seront comblées. **Sous réserve que celle-ci dispose des moyens nécessaires, c'est à l'école qu'il revient,**

(1) Florence Herouin-Léautey, avis précité. Les voyages scolaires sont en effet pour l'essentiel financés par les familles et les collectivités locales.

(2) <https://www.education.gouv.fr/bo/2023/Hebdo26/MENG2317479N>

(3) Voir l'audition de Mme Sarah El Haïry, le 20 juillet 2023, à l'Assemblée nationale, en particulier la question de Mme Soumya Bourouaha : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cion-cedu/116cion-cedu2223062_compte-rendu

notamment à travers les programmes d'EMC ⁽¹⁾, de valoriser la culture de l'engagement, pour tous les élèves et non une petite partie d'entre eux. Les organisations syndicales estiment que l'« outil » SNU – ni colonie de vacances ni service militaire – n'est nullement adapté à ses objectifs, à savoir le renforcement de la cohésion sociale et de l'engagement citoyen. Si l'éducation civique et le civisme sont deux apprentissages nécessaires et pertinents, ils doivent être adossés à l'éducation, ce qui ne peut matériellement se concrétiser durant un stage de douze jours.

Enfin, les organisations syndicales critiquent un « volontariat collectif » qui porte atteinte à la réalité de la volonté d'engagement individuel des élèves ⁽²⁾ (voir *supra*).

En définitive, au-delà de quelques professeurs du second degré motivés et convaincus qui souhaitent s'engager dans les séjours de cohésion, **il semble qu'une large majorité des enseignants, tous degrés confondus, ait une opinion défavorable du SNU, selon les résultats de la consultation citoyenne** opérée dans le cadre de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le rôle de l'éducation et de la culture dans la défense nationale ⁽³⁾. Même s'il convient de prendre les résultats de cette consultation avec prudence en raison de certains biais méthodologiques ⁽⁴⁾ – les rapporteurs de cette mission admettaient eux-mêmes que la consultation avait « *une valeur indicative mais n'équiva[la]it pas à un sondage ou à une enquête statistique rigoureuse* » ⁽⁵⁾ – on constate que **près de 77 % des enseignants seraient « défavorables au SNU »**. Ce sont même plus de neuf enseignants du second degré sur dix (96 %) qui ne souhaiteraient pas mener un projet pédagogique dans le cadre du label « classes et lycées engagés », soit par principe (car défavorables au SNU), soit parce qu'ils ne sont pas intéressés, soit parce qu'ils n'ont pas le temps (voir encadré ci-dessous).

(1) Un nouveau programme d'enseignement moral et civique a été publié le 13 juin 2024, « Programme d'enseignement moral et civique du cours préparatoire à la classe terminale des voies générale, technologique et professionnelle et des classes préparant au CAP ». On y relève par exemple un module sur la défense du cadre démocratique : sécurité et défense nationale (neuf heures). Cf. https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/ensel934_annexe_ok.pdf

(2) Pour rappel, selon l'Injep, 17 % des élèves des CLE participant aux séjours de cohésion seraient des « faux » volontaires (voir *supra*).

(3) Christophe Blanchet et Martine Étienne, Rapport d'information sur le rôle de l'éducation et de la culture dans la défense nationale, Assemblée nationale, n° 2693 (XVI^e législature), novembre 2023.

(4) La consultation citoyenne a pris la forme d'un questionnaire à renseigner en ligne qui ne permettait pas de vérifier que les répondants correspondaient effectivement à la catégorie dans laquelle ils s'étaient déclarés (enseignants, élèves, étudiants). En outre, un même répondant pouvait fournir des réponses multiples. Enfin, selon les rapporteurs de la mission d'information, rien ne garantissait « le caractère représentatif des répondants à la consultation. La communication relative à cette consultation a en effet été très largement faite sur les réseaux sociaux. En conséquence, une surreprésentation des répondants militants n'est pas à exclure », d'autant que toutes les personnes auditionnées avaient été invitées à diffuser la consultation citoyenne au sein de leurs réseaux, cela ayant pu contribuer à la surreprésentation de certains profils parmi les répondants.

(5) Christophe Blanchet et Martine Étienne, rapport d'information précité.

- iii. Un rejet du SNU qui s'inscrit dans une réticence structurelle du corps enseignant à l'égard des questions de défense... en dépit de leur enseignement obligatoire

Le rejet du SNU par les enseignants ne saurait être pris isolément. D'après la consultation mentionnée ci-dessus, il s'inscrit au contraire dans une appréciation d'ordre général des liens entre le système éducatif et la défense nationale. Ainsi est-il observé qu'« une majorité d'enseignants a exprimé un rejet du principe même d'une éducation à la défense dans le cadre scolaire » et que « la majorité des enseignants estiment que la défense nationale ne doit pas faire l'objet d'un enseignement dispensé dans le cadre scolaire »⁽¹⁾, notamment car ce n'est pas son rôle (53 %), qu'il y a d'autres priorités (21 %) ou encore que la « défense est déjà enseignée et qu'il n'y a pas besoin d'en faire un enseignement à part entière » (14,4 %). Les rapporteurs de la mission d'information précitée soulignent à cet égard que « la plupart des réponses libres d'enseignants exprime un rejet de toute interaction entre l'institution scolaire et l'institution militaire »⁽²⁾.

Un dernier point est mis en exergue par les résultats de cette consultation citoyenne. Alors que, selon l'article L.312-12 du code de l'éducation, **l'enseignement de défense constitue une obligation légale dans l'enseignement secondaire**⁽³⁾ depuis la rentrée scolaire 1998⁽⁴⁾, il est constaté que, parmi les enseignants qui dispensent l'enseignement moral et civique, « moins de la moitié (47,03 %) enseigne la partie du programme consacrée à la défense »⁽⁵⁾.

Or, l'enseignement de défense « fait partie intégrante du "parcours de citoyenneté" que doit obligatoirement suivre chaque élève et en forme, en quelque sorte, le fondement. Ce parcours [...] amène les élèves à prendre conscience que les valeurs de la République méritent d'être défendues. Les connaissances de défense et de sécurité nationale font partie intégrante du "socle commun de connaissances, de compétences et de culture" et des programmes des collèges et des lycées d'enseignement général, technologique et professionnel »⁽⁶⁾.

(1) Ibid. Près de huit enseignants sur dix (77,29 %)

(2) Ibid. Réponses libres (non fermées) à la question : « La défense nationale doit-elle faire l'objet d'un enseignement dispensé dans le cadre scolaire ? »

(3) « Les principes et l'organisation de la défense nationale et de la défense européenne ainsi que l'organisation générale de la réserve font l'objet d'un enseignement obligatoire dans le cadre de l'enseignement de l'esprit de défense et des programmes de tous les établissements d'enseignement du second degré. Cet enseignement a pour objet de renforcer le lien armée-Nation tout en sensibilisant la jeunesse à son devoir de défense. » Cet article du code de l'éducation est également rappelé à l'article L. 114-1 du code du service national.

(4) Voir l'ancien article L. 114-1 du code du service national, issu de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

(5) Christophe Blanchet et Martine Étienne, rapport d'information précité.

(6) Protocole interministériel d'accord du 20 mai 2016 signé entre les ministères chargés de l'éducation, de l'agriculture et de la défense sur le développement des liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale ; cf. <https://www.education.gouv.fr/bo/16/Hebdo26/MENE1600477X.htm>. « Les établissements continuent de bénéficier de l'appui des trinômes académiques composés dans chaque académie de représentants du ministère de la défense, de l'éducation nationale et de l'Union - Institut des hautes études de la défense nationale (U-IHEDN). Ils ont pour mission de faire le lien entre les enseignements des programmes

Pour le rapporteur Maxime Michelet, la réticence structurelle des enseignants, y compris de ceux dont c'est la mission (enseignants d'EMC), à aborder les sujets de défense pose une réelle difficulté, alors que l'enseignement de défense est désormais obligatoire depuis plus d'un quart de siècle et que les menaces qui pèsent sur le continent européen se sont particulièrement renforcées depuis le début du XXI^e siècle. Le rapporteur estime en effet qu'il revient à l'école de sensibiliser, au quotidien, les jeunes à ces questions et que le rejet de cette mission relève d'un biais idéologique préjudiciable au lien entre l'armée et les citoyens (voir *infra*) ; au-delà de son coût budgétaire, un dispositif du type « SNU », qui se superpose aux dispositifs déjà existants, ne peut être efficace sur une période inférieure à deux semaines.

Le regard porté sur le SNU par les enseignants selon les résultats de la consultation citoyenne conduite dans le cadre de la mission d'information sur le rôle de l'éducation et de la culture dans la défense nationale (2023)

En dépit de certains biais méthodologiques, les résultats issus de la consultation citoyenne sont intéressants car ils paraissent refléter assez justement le sentiment de cette profession à l'égard du SNU en particulier, et de la relation entre l'école et la défense nationale plus généralement.

Parmi l'ensemble des répondants à la consultation, 4 249 (11,24 %) se sont déclarés comme enseignants, dont 2 688 professeurs du second degré, 909 professeurs des écoles et 845 enseignants de l'enseignement supérieur. À la question « *Seriez-vous intéressé(e) pour mener un projet pédagogique dans le cadre du label "classes et lycées engagés" du service national universel (SNU) ?* », **77 % (3 250) ont apporté une réponse négative car ils sont défavorables au SNU.**

S'agissant des 2 688 professeurs du second degré, les seuls qui, le cas échéant, peuvent être concernés par les CLE, **les réponses négatives** sont les suivantes ⁽¹⁾ :

- 1 993 d'entre eux, soit 74 %, sont défavorables au SNU. Assez étonnamment, cette proportion est légèrement plus faible que celle pour l'ensemble des professeurs, tous degrés confondus ;
- 422, soit 15,7 %, ne sont pas intéressés ;
- 162, soit 6 %, n'ont pas le temps.

Le total cumulé des réponses négatives aux projets de CLE atteint donc presque 96 % des enseignants du second degré.

Pour ce qui est des réponses positives :

- 36 enseignants sont « *complètement* » intéressés par un tel projet, soit 1,3 % et 9 sont intéressés mais regrettent de ne pas « *être soutenus dans ce projet* » ;
- 75, soit 2,8 %, sont moyennement intéressés (« *oui, pourquoi pas* »).

(1) Les résultats, pour chaque réponse exprimée, sont accessibles en open data : <https://data.assemblee-nationale.fr/autres/consultations-citoyennes/le-role-de-l-education-dans-la-defense-nationale>

et la promotion de la culture et de l'esprit de défense, sur la base de la connaissance des questions de défense et du lien défense-société par les élèves et les professeurs, ainsi que par l'organisation de rencontres entre les mondes scolaires et militaires ».

b. Si les organisations de lycéens sont fermement opposées au SNU, la perception de ce dispositif par l'ensemble des lycéens est en revanche insuffisamment documentée

À l'instar des syndicats enseignants, les deux organisations de lycéens auditionnées par les rapporteurs sont fermement opposées au SNU et aux séjours de cohésion, pour des motifs similaires.

Elles insistent sur la volonté du gouvernement, à travers le SNU, « d'embrigader la jeunesse »⁽¹⁾, alors qu'il existe « une fracture entre les professions en uniforme et la jeunesse »⁽²⁾. Elles dénoncent la « communication mensongère » à l'œuvre dans les établissements scolaires, consistant à « vendre du rêve pour attirer la jeunesse » vers les CLE.

Elles rappellent à l'envi les incidents et les dysfonctionnements, lesquels, selon elles, sont « révélateurs d'un problème systémique », et dénoncent la « coloration militaire » de certains séjours, en fonction de la personnalité du chef de centre. De manière cohérente, elles s'opposent à l'obligation d'assister au lever des couleurs au chant de *La Marseillaise*. Plus prosaïquement, elles se font également l'écho, sans nuances, des difficultés matérielles et logistiques : insuffisance d'encadrants, encadrants mal formés, problèmes de transport, harcèlement, manque de tenues, etc.

Elles dénoncent par ailleurs le **volontariat en trompe-l'œil des participants du mois de juin** ; sans être en mesure de les quantifier, elles estiment que **beaucoup d'élèves de seconde générale ou technologique participent au séjour de cohésion à défaut d'avoir trouvé un stage d'observation professionnelle** (deux semaines), obligatoire depuis la rentrée 2024⁽³⁾. S'il ne fait nul doute que, parmi les milliers de participants, certains effectuent le séjour du SNU faute de mieux, les rapporteurs rappellent cependant que, selon l'Injep, le taux de « faux » volontaires reste faible (voir *supra*).

Entre les **appréciations politiques** radicalement opposées au SNU des organisations syndicales⁽⁴⁾ et les taux de satisfaction élevés des participants, **il est difficile de connaître la réalité de la perception du SNU par la population lycéenne**. Même si elles ne sont pas réellement représentatives des lycéens de seconde ou de première année de CAP, qui sont les deux niveaux de classe

(1) <https://unite-lyceenne.webnode.fr/l/service-national-obligatoire-un-pas-de-plus-dans-la-fascisation/>

(2) *Propos de l'Union syndicale lycéenne.*

(3) *La fédération des Parents d'élèves de l'enseignement public (PEPP) mentionne également cette difficulté : « Ces jeunes éloignés des réseaux ont été doublement pénalisés. Pour beaucoup ce n'était pas un volontariat choisi mais subi » (cf. réponse écrite au questionnaire des rapporteurs). Le responsable de l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (Unaape) auditionné (voir supra) n'y voit quant à lui qu'un épiphénomène.*

(4) *Il convient de rappeler que la majeure partie des lycéens n'est pas impliquée politiquement. Pour mémoire, les taux d'abstention sont très élevés lors des élections des représentants des lycéens.*

directement concernés par le SNU, deux enquêtes récentes peuvent néanmoins être mentionnées, en ce qu'elles livrent des **résultats intéressants, quoique non convergents**.

D'un côté, il ressort d'un sondage de l'Ifop de mars 2023 ⁽¹⁾ sur l'adhésion des Français au caractère obligatoire du service national universel ⁽²⁾ que 75 % de la tranche d'âge 18-24 ans est favorable à un SNU obligatoire ⁽³⁾. L'écueil méthodologique est que ces jeunes adultes ne sont pas directement concernés par le SNU.

De l'autre, la consultation citoyenne conduite par la mission d'information sur le rôle de l'éducation et de la culture dans la défense nationale ⁽⁴⁾, mentionnée ci-dessus, en dépit de ses biais méthodologiques, montre que, sur 1 082 jeunes de moins de 18 ans qui connaissent le SNU sans y avoir participé ⁽⁵⁾, 38 % considèrent que le dispositif est mauvais et devrait être supprimé, tandis que 37 % estiment que c'est un bon dispositif (et 25 % sont sans opinion).

c. Les deux grandes fédérations de parents d'élèves sont critiques à l'égard des séjours de cohésion

Les appréciations des deux grandes fédérations de parents d'élèves – la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE) et la fédération des Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) –, tout en convergeant sur quelques aspects, se différencient sur le fond, en cohérence avec leurs perceptions respectives (voir encadré ci-dessous).

La FCPE estime le SNU inutile et s'oppose fermement aux CLE en ce qu'elles empiètent sur la compétence scolaire, tandis que **la PEEP y voit un outil inefficace et inadapté**, loin d'un « véritable service national obligatoire et universel [...], centré sur les compétences des élèves, en fin d'études courtes ou début d'études longues pour ceux poursuivant après le bac, avec un tronc commun de formation militaire de base, de secourisme, puis un temps de service en utilisant des

(1) Pour Le journal du Dimanche. L'enquête a été menée auprès d'un échantillon de 1 002 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus : <https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-le-service-national-universel-2/>

(2) La question était : « Le SNU s'adresse à tous les jeunes âgés de 15 à 17 ans. Il se compose d'un séjour de cohésion, réunissant ces jeunes pour deux semaines autour d'activités physiques et pédagogiques. Vous personnellement, êtes-vous favorable à ce que le SNU soit obligatoire ? »

(3) <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2023/03/119869-Rapport.pdf>

(4) <https://data.assemblee-nationale.fr/autres/consultations-citoyennes/le-role-de-l-education-dans-la-defense-nationale>. 1 775 jeunes de moins de 18 ans ont participé à la consultation citoyenne, dont 1 481 connaissent le SNU. Sur ces 1 481 jeunes, 1 082 n'ont pas participé au SNU. Sur ces 1 082 jeunes, 397 estiment que le SNU est un bon dispositif, 412 un mauvais dispositif et 273 sont sans opinion.

(5) Les avis des jeunes de moins de 18 ans ayant effectué le séjour de cohésion ont été neutralisés dans le cadre de cette présentation. Si l'on prend en compte ces avis, on obtient (toujours sur la base de 1 481 jeunes connaissant le SNU) 51 % d'opinions favorables au SNU, 29 % d'opinions défavorables et 20 % de sans opinion.

compétences utiles à la collectivité publique »⁽¹⁾. Le troisième acteur auditionné – le représentant de l'**Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (Unaape)**⁽²⁾ – est quant à lui favorable au dispositif⁽³⁾. Selon lui, les séjours de cohésion sont l'occasion pour les jeunes d'aborder concrètement des sujets tels que le respect des principes, les règles de conduite, la vie en société ou les valeurs morales, qui « *ne sont pas réservés à la vie militaire. C'est tout simplement un complément de formation de ce qu'est la vie* ». C'est également un apprentissage de l'autonomie⁽⁴⁾. Les séjours de cohésion peuvent par ailleurs constituer une occasion de découverte professionnelle pour les jeunes.

La position des deux principales fédérations de parents d'élèves s'agissant du SNU

La FCPE s'oppose au SNU, le considérant comme un dispositif mal défini qui détourne des ressources de l'école publique, laquelle doit demeurer le lieu de l'apprentissage de la mixité et de la cohésion sociale. Les CLE se traduisent par des heures de cours perdues et des moyens matériels qui ne profitent pas à d'autres projets de professeurs. Elle dénonce son caractère inégalitaire, son impact sur la scolarité et son manque de cohérence avec les besoins réels de l'éducation. Pour le responsable auditionné, « *la mixité sociale ne se décrète pas, elle se construit. Le SNU ne met pas fin à la ségrégation sociale ; il faut travailler sur la carte scolaire. Le SNU est une mauvaise réponse à un vrai sujet* ».

La PEEP considère le SNU comme un dispositif louable mais inabouti, car fondé sur le volontariat et sans consonance militaire. Elle critique le coût moyen par élève trop important au regard du nombre de jeunes concernés et considère que ce financement « *aurait été dépensé plus utilement dans d'autres projets éducatifs, y compris en lien avec les armées (classes de défense, cordées de la réussite, stages découvertes...)*. Alors que les lycées ont du mal à organiser des séjours à 300 euros, ce montant exorbitant a été ressenti comme [...] une dépense publique maladroite ». Elle critique les dysfonctionnements et les incidents, les mettant sur le compte d'« *une mauvaise organisation logistique imputable à la montée en puissance du dispositif sans schéma cohérent de l'éducation nationale. [...] Si l'armée avait été impliquée avec ses moyens et en mobilisant au besoin ses réserves, les problèmes logistiques ou d'encadrement ne se seraient pas posés* ». Pour le représentant de la PEEP, les séjours HTS, qui réunissent des jeunes ne se connaissant pas préalablement, ont « *rarement créé de la cohésion* », au contraire des CLE qui « *ont pu atteindre cet objectif car le projet pédagogique était en lien avec l'équipe éducative d'une classe déjà constituée* ».

Source : réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.

(1) Réponses au questionnaire des rapporteurs.

(2) L'Unaape est la seule union nationale de parents d'élèves regroupant des associations autonomes reconnues au niveau national. Elle prône une absolue neutralité politique et syndicale.

(3) Le responsable auditionné est impliqué à titre personnel au sein du comité de pilotage du SNU de Dordogne (réponses au questionnaire des rapporteurs).

(4) « Il ne faut pas ignorer que devant certaines situations de déresponsabilisations des parents ou d'ignorance, le SNU a permis aux jeunes de se mettre en situation d'assumer leurs actes, d'être décisionnaires et surtout d'exister vis-à-vis des adultes. » (réponse de l'Unaape au questionnaire des rapporteurs).

3. Les positions contrastées des parties prenantes : initialement réticentes envers les séjours de cohésion, une large partie des associations d'éducation populaire s'y est ralliée

Les acteurs de l'éducation populaire ont réagi de manière hétérogène lors du lancement du SNU, même si des communiqués ont pu donner le sentiment d'un avis collectif hostile. Certaines associations, opposées dès le début pour des questions de principe, n'ont jamais souhaité participer d'une quelconque façon aux séjours de cohésion (voir *supra*). À l'inverse, d'autres associations, souhaitant accompagner une politique nationale en faveur de l'engagement et y trouvant leur intérêt, notamment économique, se sont impliquées dans les séjours de cohésion, en particulier à compter de la mise en place des séjours CLE. Elles ont mis leur savoir-faire à la disposition des services de l'État.

De son côté, l'État, voyant le SNU comme un dispositif régalién, a initialement considéré que le séjour de cohésion n'avait pas vocation à être délégué à des tiers. « *Dès l'origine, le gouvernement a exprimé son opposition à toute cogestion* » note la Cour des comptes ⁽¹⁾, ce qui s'est traduit non seulement par une régie directe des séjours par les services déconcentrés de l'État, mais également par une relation tendue avec les acteurs de l'éducation populaire.

Cette position de principe s'est toutefois heurtée à la réalité des moyens et des compétences des services de l'État, contraignant ce dernier à assouplir cette position et à s'appuyer sur les associations d'éducation populaire, acteurs incontournables pour l'organisation des séjours du fait de leurs compétences.

a. Les motifs des réticences initiales des associations d'éducation populaire vis-à-vis des séjours du SNU

Outre les questions de principe, l'opposition des acteurs de l'éducation populaire à l'égard du SNU tient pour beaucoup **à la concurrence introduite par les séjours de cohésion hors temps scolaire vis-à-vis des colonies de vacances organisées par le milieu associatif**. Dès lors qu'ils ont été déployés pendant les mêmes périodes que les séjours de vacances, les séjours de cohésion ont en effet suscité un mécontentement légitime, le SNU apparaissant comme un concurrent non seulement direct, mais également privilégié par les acteurs de l'État, promoteurs du SNU, tant sur la question du difficile recrutement des animateurs que sur celle de la disponibilité des sites d'accueil.

D'une part, alors que, du fait de la pénurie d'animateurs au niveau national, les associations sont confrontées à des difficultés de recrutement des encadrants, **« les organisateurs des séjours de cohésion proposent des contrats [...] mieux rémunérés que ne peuvent le faire les organisateurs de colonies ou d'activités extrascolaires, créant ainsi une concurrence déloyale qui rétrécit le vivier des**

(1) Cour des comptes, rapport précité.

animateurs »⁽¹⁾. Bien que variant selon la fonction exercée, le niveau de rémunération des encadrants des séjours de cohésion est en effet nettement supérieur à celui d'un animateur recruté par une structure associative ou à but lucratif⁽²⁾.

De surcroît, même si les contrats demeurent majoritairement des contrats d'engagement éducatif (CEE)⁽³⁾, dispositif dérogatoire au code du travail (voir *supra*), la récente ouverture à des recrutements en contrat à durée déterminée (CDD)⁽⁴⁾, plus favorable, liée notamment à la multiplication des séjours, ne peut qu'accroître l'attractivité des séjours de cohésion par rapport aux colonies de vacances, risquant « *de renforcer le rapport de force défavorable avec l'État* »⁽⁵⁾.

D'autre part, l'insuffisance des sites d'hébergement permettant d'accueillir des groupes importants de mineurs crée également une situation de concurrence avec les professionnels du secteur organisant des séjours et/ou des activités en période de vacances. « *Selon la Cour des comptes, entre 2021 et 2023, près d'un tiers des séjours de cohésion du SNU ont été hébergés par des centres de vacances. Ce sont autant de structures qui manquent potentiellement pour les séjours collectifs de mineurs organisés par les mouvements d'éducation populaire.* »⁽⁶⁾

Si certaines organisations d'éducation populaire sont toujours réticentes à l'idée de contribuer sous une forme ou une autre aux séjours de cohésion⁽⁷⁾, d'autres ont accepté de collaborer avec les services de l'État, en s'impliquant dans la gestion des séjours de cohésion, convaincues que « *l'État ne pourra pas faire seul, l'État ne doit pas faire seul* »⁽⁸⁾.

b. Des associations d'éducation populaire trouvent un intérêt à s'impliquer dans l'organisation et l'animation des séjours de cohésion

En matière de gestion des séjours de cohésion, la croissance récente des délégations de gestion au détriment des régies directes par les services de l'État illustre l'implication des associations d'éducation populaire et démontre tout l'intérêt économique de cette collaboration pour les professionnels de ce secteur⁽⁹⁾.

(1) Florence Herouin-Léautey, avis précité.

(2) Ibid. 68,90 euros brut par jour pour un tuteur de maisonnée et 91,90 euros pour un cadre spécialisé employés en contrat d'engagement éducatif (CEE), alors que la rémunération plancher pour un animateur était de 25,63 euros (données de 2024).

(3) Cour des comptes, rapport précité.

(4) Le projet annuel de performance annexé au PLF pour 2025 prévoit un recours à des contrats à durée déterminée plutôt qu'à des CEE. La création des contrats en CDD pour les équipes de direction permet de fidéliser les personnels et de s'affranchir de la limite des 80 jours des CEE. Voir également la réponse ministérielle à la question écrite n° 135 de Hugues Saury, précitée.

(5) Florence Herouin-Léautey, avis précité.

(6) Ibid.

(7) Certaines associations continuent de s'opposer publiquement au SNU au niveau national tout en acceptant malgré tout d'y participer dans certains territoires.

(8) Interview de Vincent Séguéla, secrétaire général de la Fédération Léo Lagrange, L'Humanité, 31 mars 2021

(9) Voir *supra*.

Depuis sa création en 2023, la DGSNU a en effet souhaité nouer un partenariat de confiance avec un consortium regroupant les sept principaux organismes de l'éducation populaire⁽¹⁾ pour « co-construire le modèle économique de fonctionnement des centres avec une vigilance accrue sur les recrutements et la montée en compétence des encadrants »⁽²⁾. Des associations d'éducation populaire sont favorables au déploiement du SNU car ce dernier constitue désormais une part d'activité croissante, structurante pour leur réseau, alors que ce secteur associatif souffre de la baisse de fréquentation des colonies de vacances⁽³⁾.

À partir de 2022 (4 séjours), puis davantage en 2023 (65 séjours), les services déconcentrés du ministère chargé de la jeunesse ont confié à des associations d'éducation populaire, par voie de marchés publics à la suite des appels d'offres publiés par les régions académiques, l'organisation de séjours de cohésion, sur la base d'un cahier des charges national.

Pour l'État, ce choix pragmatique permet de s'appuyer sur l'expertise et le réseau dont disposent ces associations, qui « sont des partenaires fiables, dotés d'une solide expérience dans l'accueil des jeunes, et s'inscrivent pleinement dans le projet pédagogique et éducatif du SNU »⁽⁴⁾.

Les atouts des acteurs de l'éducation populaire pour l'organisation des séjours de cohésion

De manière générale, l'offre des associations agréées jeunesse et éducation populaire correspond parfaitement aux besoins de l'État en matière de séjours « SNU » : une formule complète ou à la carte (hébergement, restauration, encadrement, animation, recrutement du personnel, logistique administrative et financière, activités pédagogiques, etc.), des centres d'hébergement et de restauration adaptés, répartis sur l'ensemble du territoire, des animateurs formés, compétents et motivés, et une excellente connaissance des territoires et des partenaires locaux.

« Le réseau des associations d'éducation populaire dispose à la fois de capacités d'accueil collectifs (centres de vacances) et d'équipes formées à l'encadrement et à l'animation des séjours. Ayant vocation à renforcer la cohésion nationale, la mixité sociale et territoriale ainsi que l'engagement des jeunes, ces associations peuvent apporter leur expertise éducative pour l'extension du dispositif SNU. Elles peuvent constituer des ressources par les partenariats qu'elles ont su développer dans les territoires, avec les collectivités locales (notamment les municipalités). Elles sont en capacité d'apporter une aide à la formation et à la constitution de viviers de futurs encadrants animateurs ou éducateurs SNU : près de 5 000 stagiaires sont formés par an au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur et aux fonctions de directeur (Bafa)/BAFD. »⁽¹⁾

(1) CGA-IGESR, Le service national universel, rapport précité, p. 26.

(1) Ligue de l'enseignement, UFCV, VVF, PEP, Léo Lagrange, UCPA et Aroeven.

(2) Réponses de la DGSNU au questionnaire des rapporteurs.

(3) <https://injep.fr/publication/frequentation-des-accueils-collectifs-de-mineurs-accueils-de-loisirs-colonies-de-vacances-scoutisme-en-2023-2024>

(4) Réponse de la CNIA au questionnaire des rapporteurs.

Au-delà de la dynamique en faveur de l'engagement citoyen pour lequel elles œuvrent ⁽¹⁾, des **associations d'éducation populaire y trouvent un réel intérêt économique** puisque de nombreux centres de vacances, on l'a vu, ont très vite été identifiés comme des lieux adaptés à l'organisation des séjours de cohésion, notamment pendant les périodes « creuses », c'est-à-dire en dehors des périodes scolaires.

Ainsi, en 2024, les acteurs de l'éducation populaire ont assuré près 45 % des séjours de cohésion, s'occupant notamment du recrutement des encadrants. Selon la DGSNU, l'objectif était de dépasser 60 % des séjours en 2025. **Au premier semestre 2024, le montant de l'ensemble des délégations opérées au profit des organisations d'éducation populaire représentait un montant total de 43,6 millions d'euros, soit environ un tiers du budget du SNU, dont plus de 25 millions d'euros pour les sept principales fédérations d'éducation populaire.** « *Ce sont plus de 8 600 encadrants qui ont été recrutés, dont de nombreux étudiants, permettant ainsi à nombre d'entre eux de conforter des compétences transversales, valoriser une première expérience professionnelle, confirmer leur orientation.* » ⁽²⁾ **L'impact peut donc être important pour les associations qui ont accepté de mettre leurs centres et/ou leurs équipes au service du projet** ; cela leur permet notamment de pérenniser des postes et donc de fidéliser du personnel (technique et pédagogique) en accueillant les jeunes du SNU en avant-saison.

Cette tendance démontre l'aspiration de certains acteurs de l'éducation populaire à revêtir le statut de partenaire du SNU en assurant la complète organisation du séjour, tant opérationnelle que pédagogique ⁽³⁾. Pour la DGSNU, le dialogue est constant avec le réseau d'éducation populaire ; elle organise deux dialogues de gestion avec chaque acteur ainsi qu'une réunion collégiale, pour évoquer différents sujets (identification des centres, mise en place de CDD en remplacement des CEE, etc.).

Néanmoins, comme l'observe la Cour des comptes, « *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* » ⁽⁴⁾.

Enfin, aux côtés des associations d'éducation populaire, **les rapporteurs souhaitent évoquer les autres acteurs de la jeunesse et de la vie associative que sont les mouvements de jeunesse**, lesquels « *regrettent de ne pas avoir été*

(1) Voir la « *Lettre ouverte au Président de la République : pour un véritable Service universel républicain* », adressée par la fondation Léo Lagrange, <https://www.leolagrange.org/la-federation-leo-lagrange-appelle-a-la-creation-dun-service-universel-republicain/>

(2) Réponses écrites de la DGSNU au questionnaire des rapporteurs.

(3) Les associations partenaires de l'État font la promotion des séjours de cohésion sur leur site internet. Voir par exemple, Léo Lagrange, <https://www.leolagrange.org/?s=SNU>

(4) Cour des comptes, rapport précité.

impliqués dans la construction du dispositif »⁽¹⁾, même si, comme le reconnaît la Cour des comptes, le ministère chargé de l'éducation et de la jeunesse « *met en place des actions de conventionnement avec des associations, notamment pour la réalisation d'activités lors des séjours de cohésion* »⁽²⁾.

B. DES RÉSULTATS DÉCEVANTS EN MATIÈRE DE MIXITÉ SOCIALE

Parmi les principaux objectifs du SNU, la mixité sociale revêt une importance déterminante⁽³⁾ ; pour la DGSNU, les séjours de cohésion sont une occasion de faire se côtoyer des jeunes venant de milieux sociaux différents. Il est vrai que la principale motivation mentionnée par les participants aux séjours (72 % des jeunes ayant répondu à l'enquête menée par l'Injep en 2023⁽⁴⁾) est la volonté de faire de nouvelles rencontres.

Les enquêtes de l'Injep permettent de quantifier la réalité de la mixité sociale au sein des séjours de cohésion. Il en ressort notamment que les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont sous-représentés, alors qu'à l'inverse, les jeunes participants ayant au moins un parent travaillant ou ayant travaillé dans un « corps en uniforme » sont largement surreprésentés.

Par ailleurs, du moins jusqu'à l'introduction des CLE, les séjours de cohésion attiraient significativement plus d'élèves de la voie générale et technologique que de la voie professionnelle. Les proportions se sont un peu rééquilibrées depuis lors.

PROFIL DES JEUNES AYANT PARTICIPÉ AUX SÉJOURS DE COHÉSION EN 2023 ET ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LA POPULATION GÉNÉRALE

Profil des jeunes (en pourcentage)	Cohorte 2023	Population générale
Jeunes habitant dans un QPV ¹⁸ (%)	5	9*
Parents (%) :	25 / 22	NC
Père/Mère cadre supérieur		
Père/mère ouvrier/ouvrière	17 / 5	NC
Activités bénévoles caritatives ou associatives	46	NC
Ayant travaillé dans l'armée, police, gendarmerie ou pompiers	26	2*** (policiers, militaires et pompiers)

Source : Cour des comptes, rapport précité.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Article R. 113-1 du CSN : le séjour de cohésion et la « mission d'intérêt général ont pour objet de renforcer la cohésion nationale, de favoriser la mixité sociale et territoriale, de développer une culture de l'engagement et de contribuer à l'orientation et à l'accompagnement des jeunes. »

(4) Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, rapport précité.

1. La surreprésentation des jeunes issus de familles disposant d'une culture de l'engagement

a. Une forte proportion de jeunes issus de familles liées aux « corps en uniforme »

Lors de l'inscription des jeunes sur le site internet du SNU, aucune information n'est requise à propos de la situation professionnelle des représentants légaux. La part des parents exerçant dans un « corps en uniforme » n'est connue que grâce aux enquêtes de l'Injep conduites *a posteriori*.

Ces enquêtes montrent que les milieux d'origine des participants se caractérisent, depuis la mise en place des séjours de cohésion en 2019, par une surreprésentation de jeunes dont des membres de la famille servent ou ont servi dans les corps en uniforme (armée, police, gendarmerie, pompiers). Du fait de l'augmentation des cohortes, notamment depuis la mise en place des CLE, cette surreprésentation tend à diminuer, mais elle demeure très élevée au regard de la proportion de ces professions dans l'ensemble des métiers.

Selon les années et le périmètre retenu des « corps en uniforme », on observe qu'entre un quart et un tiers des jeunes volontaires ont au moins un parent lié à un corps en uniforme, alors que ces professionnels représentent au plus 2 % de la population active. Parmi les motivations des jeunes pour participer au SNU, on note le souhait de bénéficier d'un environnement militaire. D'ailleurs, une grande partie des volontaires HTS souhaitent faire leur mission d'intérêt général dans le domaine de la sécurité et de la défense.

b. Des jeunes en majorité issus de familles déjà engagées dans le milieu associatif

De même, une proportion importante (46 % pour les séjours de 2023) des jeunes effectuant leur séjour de cohésion a « *au moins un de ses parents ayant régulièrement participé à des activités bénévoles, caritatives, associatives, syndiquées ou politiques* »⁽¹⁾. Dans un avis de décembre 2022, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) notait également la « *surreprésentation 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)* »⁽²⁾.

(1) *Injep*, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, *rapport précité*.

(2) Voir le cinquième avis du COJ relatif au déploiement du SNU : COJ, Service national universel. Avis sur la phase de déploiement 2021, cinquième avis, adopté le 5 décembre 2022, <https://www.jeunes.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/snu--avis-sur-la-phase-de-d-ploiment-2021-pdf-1807.pdf>

2. La sous-représentation des jeunes issus de catégories socio-professionnelles modestes

L'instruction aux recteurs du 6 octobre 2023 relative à la mise en œuvre du SNU affirme la nécessité de porter une attention particulière aux élèves de la voie professionnelle, aux jeunes issus des QPV et du monde rural, ainsi qu'aux jeunes en situation de décrochage ⁽¹⁾.

De fait, les difficultés pour atteindre les jeunes issus de QPV persistent. Alors que 9 % des 15-17 ans résident dans un de ces quartiers, ils n'étaient, en moyenne, que 5 % ⁽²⁾ parmi les participants aux séjours de cohésion en 2023 ⁽³⁾. Lors de son audition par le Sénat en février 2022, la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative Emmanuelle Pérès déplorait une représentation aussi faible, dont une des explications, selon elle, résidait dans les désistements des jeunes de QPV : « *Nous avons toujours une certaine déperdition entre les candidatures confirmées et les jeunes qui viennent effectivement au séjour de cohésion. En l'occurrence, nous avons enregistré des abandons, dont la part est plus importante pour les QPV.* » ⁽⁴⁾

Lors de son audition, la directrice avait fait part d'un objectif ambitieux : celui d'atteindre 10 % de jeunes de QPV parmi les participants. Force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint. Selon l'enquête de l'Injep sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024 ⁽⁵⁾, le taux de jeunes issus de QPV parmi les participants en HTS se maintient à 5 %. Il est un peu plus élevé parmi les jeunes en CLE (7 %), mais comme les séjours HTS représentent environ les trois quarts des séjours de cohésion, cela ne modifie la moyenne qu'à la marge.

Par ailleurs, les enfants d'ouvriers sont également sous-représentés : 17 % des pères et 5 % des mères des participants aux séjours, alors qu'ils représentent respectivement 30 % et 8 % des personnes en activité ⁽⁶⁾. *A contrario*, on observe une « *surreprésentation des enfants de cadres, d'artisans, de commerçants et de chefs d'entreprise (43 % des pères des participants appartenaient à ces catégories, alors qu'ils ne représentent que 33 % des hommes en emploi)* » ⁽⁷⁾.

(1) https://www.juriacm-jpa.fr/wp-content/uploads/2023/10/Instruction_SNU_2023-2024_20231006.pdf

(2) Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, rapport précité.

(3) On constate que le taux de participation de jeunes issus de QPV varie selon la période de la session (février, avril, juin), et est fortement lié à la région de recrutement. Par exemple, 14 % des jeunes participants recrutés en Île-de-France résident en QPV (tandis que 13 % de la population de cette région vit dans un QPV) contre 5 % des participants originaires d'Occitanie, où 6 % de la population vit dans un QPV (Ibid.).

(4) https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/11/FR_2023-08_SNU.pdf

(5) Injep, Enquête sur les séjours de cohésion du SNU de février à juillet 2024, rapport précité.

(6) Injep, Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, rapport précité.

(7) Florence Herouin-Léautéy, avis précité.

Pour le rapporteur Idir Boumertit, les séjours de cohésion du SNU représentent un archétype de séparatisme social qui favorise l’entre-soi, en raison de l’exclusion, de fait, d’une grande partie des jeunes des classes populaires.

3. La mise en place des classes et lycées engagés contribue cependant à favoriser la mixité sociale par une plus grande présence des classes des lycées professionnels

Dans son rapport sur le service national universel de 2024, la Cour des comptes affirme que « 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 » ⁽¹⁾.

Pendant, on observe que la participation des élèves des lycées professionnels a augmenté avec la mise en œuvre des séjours CLE. Alors que dans les séjours HTS, les élèves en filière générale et technologique sont surreprésentés (85 %), les jeunes de la filière professionnelle étant à l’inverse fortement sous-représentés (14 %), **la proportion de participants aux séjours CLE issus de lycées professionnels (43 %) est plus importante que leur part dans la tranche des 15-17 ans scolarisés (29 %) ⁽²⁾**. Les participants aux CLE sont par conséquent plus représentatifs de leur classe d’âge que ceux des séjours individuels HTS.

PROFIL DES PARTICIPANTS AUX SÉJOURS DE COHÉSION,
SELON LE PARCOURS HTS OU CLE

(en %)

Profils		Ensemble	HTS*	CLE*
QPV**	Oui	6	5	7
	Non	94	95	93
Situation	Enseignement général et technologique	79	85	59
	Enseignement professionnel	20	14	40
	Autre*** ou vide	1	1	1
Age	15 ans	51	49	57
	16 ans	40	41	37
	17 ans	9	10	6

Source : Injep, « Classes et lycées engagés » : diversité renforcée, souhaits d’engagement moins marqués, op. cit. https://injep.fr/wp-content/uploads/2025/03/IAS80_classes-lycees-engages.pdf

Par rapport aux séjours HTS, les séjours CLE permettent une meilleure représentation des familles d’ouvriers et en conséquence une moindre représentation des familles de cadres supérieurs, d’ingénieurs, de professions libérales, de professeurs ainsi que des professions intermédiaires :

– ouvriers : 19 % des pères et 7 % des mères pour les HTS ; 24 % des pères et 7 % des mères pour les CLE ;

(1) Cour des comptes, rapport précité.

(2) Données observées à la rentrée 2021-2022.

– cadres supérieurs, ingénieurs, professions libérales, professeurs : 29 % des pères et 25 % des mères pour les HTS ; 24 % des pères et 21 % des mères pour les CLE ;

– professions intermédiaires : 17 % des pères et 30 % des mères pour les HTS ; 15 % des pères et 26 % des mères pour les CLE.

Il est à noter que, lors du premier appel à projet « classes engagées », 341 établissements sur les 668 ayant déposé au moins un dossier de candidature, étaient situés en QPV⁽¹⁾.

En définitive, **malgré les limites constatées dans la promotion de la mixité sociale**, *« les jeunes disent avoir l'impression d'avoir rencontré d'autres jeunes qu'ils n'auraient pas rencontrés dans leur vie de tous les jours. Il y a donc là, d'après ce qu'ils disent, une expérience de l'altérité [...] Par ailleurs, si les jeunes expriment le souhait de rencontrer de nouvelles personnes, ce souhait désigne aussi bien leurs pairs que les encadrants »*⁽²⁾. Comme ont pu le constater les rapporteurs lors de leur déplacement au centre de Bouvines, **les séjours CLE, contrairement aux séjours HTS, constituent donc une occasion pour des élèves des voies générale et professionnelle, qui ne se côtoient guère au quotidien, y compris dans les lycées polyvalents, de partager des activités**, au gré du mélange des classes lors des séjours de cohésion.

Les rapporteurs notent que, lors de leur audition, les organisations de lycéens, quoiqu'hostiles au SNU, ont admis que les CLE ciblaient les jeunes de « *milieux populaires* ». De même, les organisations des personnels de direction auditionnées ont reconnu que les « *CLE ont permis très rapidement d'ouvrir le parcours d'engagement à des publics scolaires qui étaient jusque-là très peu représentés dans le SNU (lycéens professionnels, apprentis, etc.)* ».

C. LA VALORISATION DES SÉJOURS DE COHÉSION DANS L'ENGAGEMENT DES JEUNES, DANS LEUR PARCOURS SCOLAIRE ET DANS LEUR VIE DE CITOYENS

Plusieurs enquêtes menées par l'Injep auprès des jeunes un an après leur participation au SNU ont permis d'analyser l'impact des séjours de cohésion en matière de compétences acquises, de citoyenneté et d'engagement⁽³⁾.

(1) CGA-IGESR, *rapport précité*.

(2) COJ, Service national universel. Avis sur la phase de déploiement 2021, *avis précité*.

(3) Injep, Service national universel. Quand la mission d'intérêt général préfigure les parcours des jeunes, janvier 2023 : <https://injep.fr/publication/quand-la-mission-dinteret-general-prefigure-les-parcours-des-jeunes/> ; Injep, Le Service national universel un an après : enquêtes auprès des participants de 2021, *Notes & rapports, INJEPR-2023/01, février 2023*, <https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/02/rapport-2023-01-Le-SNU-un-an-apre%CC%80s.pdf>

1. Le ressenti positif des jeunes participants

Un certain nombre de bénéficiaires, parmi lesquels l'acquisition de compétences transversales, ressort des retours d'expérience des jeunes :

– une meilleure appréhension du vivre-ensemble et des valeurs associées : l'entraide, l'empathie, la solidarité à l'échelle d'un petit groupe, la tolérance, la cohésion, etc. ;

– la participation à une activité citoyenne permettant de les sensibiliser aux enjeux du monde actuel ;

– l'apprentissage de l'autonomie et la mise en responsabilité ;

– l'illustration concrète de l'engagement dans des domaines variés à travers l'intervention de professionnels des corps en uniforme, mais également de représentants des milieux associatif et politique ;

– la familiarisation avec la participation citoyenne à travers les organes de démocratie interne existants dans chacun des sites et l'animation de débats ;

– l'ouverture d'esprit et la sensibilisation à des enjeux de société, contribuant ainsi à la construction de la pensée critique, favorisée notamment par les échanges entre les jeunes eux-mêmes ;

– l'apprentissage de la mobilité et de l'éloignement de la sphère familiale ;

– la mixité avec des jeunes d'univers différents, et la découverte de personnes, d'activités et d'environnements inconnus.

2. La participation au séjour de cohésion vaut accomplissement de la journée défense et citoyenneté

En application de l'article R. 113-1 du code du service national, la participation au séjour de cohésion permet d'accomplir la journée défense et citoyenneté (JDC) après constatation de la participation du volontaire à l'ensemble des activités, conformément à l'article R. 112-22 du même code. Pour rappel, la JDC est obligatoire pour toute une classe d'âge et doit être effectuée entre 16 et 25 ans. Après le recensement, la JDC est la seconde étape du service national universel, au sens de l'article L. 111-1 du code précité.

Sous réserve de recensement et d'éligibilité, les volontaires ayant réalisé le séjour de cohésion se voient donc délivrer le certificat individuel de participation (CIP) à la JDC ⁽¹⁾.

(1) Dès lors que le recensement a été effectué avant le séjour de cohésion, le jeune reçoit automatiquement son certificat individuel de participation (CIP) à la JDC dans les mois qui suivent le séjour. Dans le cas inverse, il doit préalablement effectuer son recensement avant d'être destinataire du CIP.

3. En dépit des intentions affichées par les participants, les séjours de cohésion peinent à stimuler un engagement effectif de la jeunesse

Voulu comme un moyen de favoriser la mobilisation de la jeunesse sur le moyen (via la mission d'intérêt général, MIG) et le long (phase d'engagement) terme, le séjour de cohésion du SNU est considéré comme une première étape, au cours de laquelle les différentes formes d'engagement (service civique, volontariat ou bénévolat associatif, réserve civique ou militaire etc.) sont présentées aux participants.

En dépit des intentions affichées par les jeunes, les rapporteurs ne perçoivent pas que la participation aux séjours de cohésion constitue un levier favorisant significativement l'engagement.

a. Les séjours de cohésion ont pour objectif d'informer les jeunes sur les différentes manières de s'engager

Le SNU a, entre autres objectifs, ceux de renforcer la cohésion nationale et territoriale et de développer une culture de l'engagement. Cela étant, la volonté de s'engager est loin d'être la principale motivation avancée par les jeunes pour participer au séjour : seuls 29 % mentionnent le développement de l'engagement ⁽¹⁾.

Après le séjour de cohésion, les jeunes volontaires sont censés s'orienter vers une phase d'engagement, qui prend la forme d'une MIG effectuée dans une association, un « corps en uniforme » ou un organisme public (voir *infra*). **Cet engagement, d'une durée minimale de 84 heures, peut être accompli de manière continue ou, dans la limite d'une période d'une année, de manière discontinu** ⁽²⁾. À l'origine, lorsque le SNU était conçu en trois phases, la MIG pouvait ensuite être complétée par un engagement plus long, réalisé entre 16 et 25 ans, prenant la forme du bénévolat associatif, d'un contrat de service civique ou d'un enrôlement dans les réserves des corps en uniforme.

Afin de favoriser ces engagements, le séjour de cohésion permet aux jeunes de recevoir des informations ; il leur est notamment proposé un « forum de l'engagement » au cours duquel diverses structures (armées, forces de sécurité, associations, etc.) viennent à leur rencontre pour présenter les différentes activités. Au cours de la journée défense et mémoire (JDM), les jeunes participants sont également invités à remplir un questionnaire, grâce auquel ils peuvent formuler le

(1) En 2023, les principales motivations citées par les jeunes pour participer au SNU étaient la volonté de faire des rencontres (72 %), d'avoir une expérience à valoriser sur leur CV (57 %), d'être dans un cadre militaire (53 %) et de faire du sport (51 %). Cf. *Injep*, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, rapport précité.

(2) Article 10 du décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel. Selon les documents budgétaires, la MIG « correspond à un engagement minimum de 12 jours consécutifs ou 84 heures réparties au cours des douze mois suivant le séjour de cohésion », cf. *Projet annuel de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2024, mission Sport, jeunesse et vie associative* : https://www.budget.gouv.fr/files/files/plf/plf-2024/FR_2024_PLF_BG_PGM_163_PERF_0.html

souhait de recevoir des informations complémentaires sur les armées. Ce questionnaire vise à maintenir le lien entre les jeunes ayant participé au SNU et l'institution militaire.

En 2023, les participants aux séjours de cohésion ont très majoritairement estimé (87 %) avoir été bien informés sur la phase d'engagement⁽¹⁾. Selon les données transmises aux rapporteurs par la Djepva, 81 % des participants aux séjours hors temps scolaire du premier trimestre 2024 se disaient satisfaits de l'information délivrée.

b. Beaucoup de jeunes ayant effectué le séjour de cohésion déclarent leur intention d'un engagement à l'issue de celui-ci

Lors du temps de cohésion, trois jours sont consacrés à la découverte d'un projet d'engagement collectif, lequel pourra faire l'objet d'une mission d'intérêt général, suivie éventuellement d'un engagement de volontariat plus long, sur plusieurs mois. De fait, les jeunes semblent sortir convaincus du séjour de cohésion : une large majorité des participants déclare souhaiter réaliser une phase d'engagement.

D'après une enquête de l'Injep sur les cohortes de 2023, « *ils sont 84 % à souhaiter réaliser une phase d'engagement* » après le séjour de cohésion⁽²⁾. Ce taux élevé⁽³⁾ doit être mis en regard d'une autre donnée concernant les motivations des jeunes à participer au SNU. En effet, selon l'enquête de l'Injep de décembre 2024, seuls un tiers environ des participants ont mentionné le développement d'une culture de l'engagement comme un des éléments les ayant conduits à participer au séjour de cohésion. Cela laisse donc entrevoir que **la participation au séjour a fait prendre conscience aux participants, au moins dans les intentions, de l'intérêt de l'engagement.**

Il convient néanmoins de distinguer entre les participants des HTS et ceux des CLE. Une nouvelle enquête sur les cohortes de 2024 indique en effet que, si « *plus de 79 % des participants volontaires aux séjours individuels souhaitent réaliser cette phase d'engagement, le plus souvent dans le secteur des armées, de la police ou de la gendarmerie* », ce taux descend à 56 % pour les participants aux CLE. L'enquête de l'Injep conclut néanmoins que, même s'ils sont « *moins nombreux que les jeunes en séjours HTS à vouloir s'orienter vers les corps en uniforme, les jeunes des CLE approuvent toutefois majoritairement cette forme d'engagement, notamment parce que la labellisation CLE peut s'appuyer sur des dispositifs*

(1) Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, rapport précité.

(2) Ibid.

(3) Ce taux élevé s'explique en grande partie par le caractère volontaire des participants aux séjours en 2023 (HTS) avant la mise en place des CLE (voir infra).

existants, comme les classes défense et sécurité globale, les cadets de la défense ou les cadets de la gendarmerie »⁽¹⁾.

Les « corps en uniforme » demeurent en effet le secteur le plus attractif, à en juger d'après les intentions manifestées par les jeunes. Selon les données de l'Injep, « 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 »⁽²⁾. Le SNU est donc considéré par certains jeunes comme la première étape d'une trajectoire professionnelle orientée vers ce type de métiers, essentiellement chez les jeunes volontaires HTS.

Force est toutefois de constater que les déclarations d'intention des jeunes participants ne se traduisent pas systématiquement par une poursuite d'engagement. Ainsi, en dépit de son caractère obligatoire, un grand nombre de jeunes ne réalisent pas la mission d'intérêt général. Quant à un engagement sur le long terme, non seulement les données statistiques disponibles ne permettent pas de prouver que le séjour de cohésion constitue réellement un levier, mais en plus, aux dires des professionnels auditionnés par les rapporteurs, on n'observe, à ce stade, aucun surcroît d'engagement des jeunes depuis la création du SNU (voir *infra*).

c. Le prolongement du séjour de cohésion à travers la mission d'intérêt général demeure insatisfaisant au regard des objectifs

« *Un séjour de cohésion non suivi de MIG, c'est 80 % de l'intérêt du SNU de perdu* » déclarait en février 2022 Mme Emmanuelle Pérès, alors directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse, devant une mission d'information sénatoriale, tout en admettant que le déploiement des MIG avait « *pris un peu de retard* » car l'énergie de ses services « *était mise sur les séjours de cohésion* »⁽³⁾.

Selon la réglementation, les participants au « *séjour de cohésion s'engagent à participer à une mission d'intérêt général* » (article R. 113-1 du code du service national). **La réalité est cependant tout autre, une partie des participants aux séjours n'effectuant pas une MIG, d'autant qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-participation.**

Selon les données recueillies par la Cour des comptes, les jeunes volontaires sont assez peu nombreux à avoir effectué une MIG six mois après le séjour de cohésion, puisque les taux d'accomplissement n'atteignent pas le quart des participants aux séjours de cohésion (voir tableau ci-dessous⁽⁴⁾). « *De fait, les*

(1) Injep, « Classes et lycées engagés » : diversité renforcée, souhaits d'engagement moins marqués, *rapport précité*.

(2) Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, *rapport précité*.

(3) Sénat, audition du 8 février 2022.

(4) Extrait de la Cour des comptes, d'après les PAP et RAP de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

objectifs fixés en la matière dans les documents budgétaires ont été sensiblement abaissés entre 2021 (55 %) et 2023 (25 %). » ⁽¹⁾

TAUX DE PARTICIPANTS AUX MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

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

Source : *Cour des comptes*, Le Service national universel, septembre 2024.

Pendant, selon les données de l'Injep, ce taux avoisine les 70 % ⁽²⁾ dans l'année qui suit le séjour de cohésion.

Le défaut de participation des jeunes aux MIG ne résulte pas uniquement d'un désintérêt de la part des jeunes ; ils ne sont pas les seuls responsables de ce qui pourrait être perçu comme un défaut d'engagement. Cela est aussi la conséquence, pour une large part, des difficultés pour les jeunes à trouver des structures d'accueil, tant auprès des personnes publiques (services de l'État, collectivités) que privées ⁽³⁾ (associations notamment) ⁽⁴⁾. Souvent pour des raisons financières ou organisationnelles, mais aussi pour des questions d'encadrement, les structures sont réticentes à accueillir des jeunes sur des périodes très courtes. En outre, il peut être difficile pour certains de trouver une MIG proche de chez eux, notamment pour ceux qui vivent dans des zones rurales, dès lors qu'ils ont été amenés à effectuer leur séjour de cohésion dans un autre territoire que le leur ⁽⁵⁾.

(1) Voir le projet annuel de performances (PAP) 2024, programme 163, Jeunesse et vie associative, indicateur 1.3. « Part de jeunes réalisant leur mission d'intérêt général dans les six mois suivant leur séjour de cohésion ». Dans le PAP 2025, l'indicateur 1.3. a été remplacé par l'indicateur « Taux de représentativité des jeunes en QPV ». Dans le cadre du PLF pour 2025, Florence Herouin-Léautey, rapporteure pour avis pour le programme 163, « voit dans cette évolution de la maquette des objectifs et indicateurs un aveu d'échec de la deuxième phase » (avis précité).

(2) Injep, Les jeunes participant aux séjours de cohésion du SNU en 2023, rapport précité.

(3) Les personnes privées susceptibles d'accueillir les jeunes dans le cadre d'une MIG sont les mêmes que celles proposant des missions de la réserve civique, c'est-à-dire tout organisme sans but lucratif de droit français, au titre d'un projet d'intérêt général répondant aux orientations de la réserve civique et aux valeurs qu'elle promeut, à l'exception des associations culturelles ou politiques, des organisations syndicales, des congrégations, des fondations d'entreprise ou des comités d'entreprise (article 4 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté).

(4) L'article 9 du décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel précise : « Les missions d'intérêt général [...] revêtent un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, sportif, familial ou culturel, ou concourent à des missions de défense et de sécurité civile ou de prévention ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne. »

(5) Sur la plateforme d'inscription aux séjours de cohésion, les jeunes peuvent donner l'autorisation que leurs coordonnées soient transmises au préfet de leur département et au maire de leur commune, pour deux raisons : permettre aux élus de les inviter à différentes cérémonies et trouver des MIG.

Les difficultés des jeunes à trouver des structures d'accueil pour les MIG

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 de celui-ci. 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.)⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, *Le Service national universel*, septembre 2024, p. 23.

On signalera enfin que la réserve du SNU est ouverte aux mineurs âgés de 15 ans révolus ayant participé au séjour de cohésion et qui ont accompli une mission d'intérêt général au titre du service national universel⁽¹⁾. **Les rapporteurs ne disposent d'aucune donnée statistique sur cette réserve, dont la mise en œuvre paraît incertaine à ce stade.**

d. La participation aux séjours de cohésion ne paraît pas se traduire par une augmentation de l'engagement des jeunes

Contrairement aux déclarations d'intention des jeunes participant aux séjours de cohésion, les données statistiques relatives à l'effectivité de l'engagement dans les années suivant le séjour (à l'exception des MIG, voir *supra*) ne sont pas disponibles.

« Il n'existe pour l'instant aucun moyen de savoir si des jeunes passés par le SNU s'orientent effectivement vers le service civique »⁽²⁾, comme le note la députée Florence Herouin-Léauté, ou vers tout autre engagement au service de la collectivité. On signalera en outre les difficultés liées au recueil de données portant sur ce point, les cohortes de jeunes volontaires, entre 15 et 17 ans, n'étant, à ce stade, ni assez nombreuses (la première cohorte d'ampleur est celle de 2022, avec un peu plus de 32 000 volontaires⁽³⁾) ni suffisamment anciennes (les plus âgés des jeunes de la cohorte 2022 ont aujourd'hui 20 ans) pour permettre de dégager des données statistiques robustes sur un engagement à long terme.

Il est donc très difficile, à ce stade, de connaître l'influence de la participation aux séjours de cohésion sur l'engagement à long terme des jeunes volontaires. Il serait par conséquent utile que soient mis en place des outils permettant d'étudier les trajectoires d'engagement des jeunes qui ont participé

(1) Article 8 du décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020 portant diverses dispositions relatives au service national universel.

(2) Florence Herouin-Léauté, avis précité.

(3) Environ 15 000 jeunes en 2021, 32 000 en 2022, 40 000 en 2023 et 55 000 en 2024.

au SNU. Au-delà des déclarations d'intention, cela permettrait de rendre compte de l'intérêt effectif du SNU dans la vitalité de l'engagement en France. Cependant, sur le plan méthodologique, cela supposerait d'être en mesure de distinguer, parmi les jeunes concernés, ceux ayant choisi de participer au séjour sans intention préalable quant à un possible engagement, pour discerner l'éventuel effet de levier du séjour dans leur décision de s'engager.

4. Les effets des séjours de cohésion sur le parcours scolaire des élèves

À ce stade, les effets des séjours de cohésion sur le parcours scolaire et personnel des participants ne sont pas mesurés. Si des apports positifs sur la vie collective dans l'établissement, en particulier en matière de climat scolaire, sont soulignés, la **question du coût des séjours de cohésion au regard de leurs effets sur la réussite scolaire reste en définitive, en l'absence d'outils d'évaluation scientifique, un sujet clivant entre les promoteurs et les contempteurs du SNU.**

a. L'absence d'outils d'évaluation adéquats ne permet pas de mesurer les effets sur la réussite scolaire des compétences acquises lors des séjours de cohésion

L'amélioration des résultats scolaires des élèves qui y participent ne fait pas directement partie des nombreux objectifs poursuivis à travers le SNU. Néanmoins, il n'est pas interdit de penser que les séjours de cohésion pourraient y contribuer, fût-ce de manière indirecte.

On rappellera cependant que les jeunes volontaires HTS sont, dans l'ensemble, considérés comme de « bons élèves » : « *Parmi les volontaires, 58 % déclarent [...] que leurs résultats scolaires sont "bons" ou "excellents"* »⁽¹⁾. Il apparaît donc probable que les apports éventuels du SNU pour ces jeunes sur le plan scolaire soient pour le moins limités.

Si le développement des compétences visées lors des séjours de cohésion est évalué, **il n'existe pas en revanche d'évaluation spécifique des effets de ces compétences acquises sur le parcours scolaire et personnel des élèves**, notamment pour ce qui a trait à la continuité et à la complémentarité entre les programmes d'enseignement (EMC notamment, dans le cadre du parcours citoyen) et les activités du SNU. Les éléments permettant d'évaluer concrètement les effets des séjours sur la réussite scolaire des participants manquent, le ministère chargé de l'éducation n'ayant pas, à ce stade, développé les outils adéquats.

Par ailleurs, la classe de seconde est la seule, entre la fin du collège et celle du lycée, qui ne soit pas sanctionnée par un examen en fin d'année – c'est d'ailleurs l'une des raisons, sinon la principale, du choix de ce moment du parcours scolaire des élèves pour organiser les séjours de cohésion –, et les tests de positionnement en

(1) *Injep*, Évaluation de la phase de préfiguration du Service national universel, *rapport précité*.

français et mathématiques interviennent en début d'année. **L'absence d'examen en fin de seconde rend plus difficile l'évaluation objective des effets éventuels d'un séjour de cohésion sur la scolarité d'un élève** : au final, seul le ressenti des enseignants paraît pouvoir être pris en compte.

b. Des appréciations divergentes quant aux bénéfices des séjours de cohésion sur le parcours scolaire et personnel des élèves

Les rapporteurs sont en mesure de formuler plusieurs constats.

Comme vu précédemment, les enseignants et les chefs d'établissement regrettent **la perte sèche de deux semaines de cours, lesquels ne sont pas rattrapés**, ce qui peut être préjudiciable pour les élèves dont les acquis sont les plus fragiles. La Dgesco réfute cette analyse, arguant du fait que « *des temps de travail inscrits dans l'emploi du temps des élèves permettent aux élèves de récupérer tout ou partie des cours* »⁽¹⁾. Cependant, **force est de constater, comme cela a été vu précédemment, que les emplois du temps quotidiens des séjours de cohésion sont extrêmement chargés**. Des journées débutant à sept heures et se terminant à vingt-deux heures ne permettent pas sérieusement d'envisager qu'un élève mettra à profit les deux heures de temps libre dont il dispose en fin d'après-midi pour rattraper des cours.

Par ailleurs, s'il permet une participation ciblée sur le volontariat des jeunes, **le choix des chefs d'établissement de répartir les élèves de différentes classes dans un groupe *ad hoc* de volontaires entraîne mécaniquement une absence fragmentée dans les groupes classes**, susceptible de perturber pendant deux semaines la continuité pédagogique pour les élèves participant au séjour mais également pour ceux qui n'y participent pas. Les syndicats enseignants entendus par les rapporteurs ont confirmé à cet égard **l'absence de dispositifs de continuité pédagogique**. Un représentant de l'Union nationale des syndicats autonomes (Unsa) a cité l'exemple d'une classe de première année de CAP dont une partie des élèves avait participé à un séjour CLE, ce qui avait **limité les autres élèves, pendant deux semaines, à des enseignements pratiques pour éviter de progresser dans les enseignements généraux en l'absence d'une partie de la classe**. Plusieurs des personnes auditionnées ont par ailleurs souligné **la possible démotivation des élèves à leur retour en classe**, en particulier pour les séjours CLE du printemps, organisés dans certaines académies aussitôt après les vacances. L'effet cumulé des deux semaines de vacances et des douze jours de séjour de cohésion rend très difficile le retour dans le cadre scolaire pour de nombreux élèves.

La Dgesco fait valoir que le séjour a été préparé en amont, dans le cadre d'un véritable projet de classe, et que « *les activités du séjour permettent de consolider des connaissances et de développer des compétences inscrites dans les*

(1) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

programmes »⁽¹⁾. La DGSNU, quant à elle, met en avant le fait que les CLE répondent « à une attente de l'éducation nationale d'offrir un cadre pédagogique innovant autour d'une citoyenneté active, concrétisant les apprentissages scolaires autour des valeurs de la République, de l'engagement, de la résilience »⁽²⁾.

Pour ce qui est **des compétences développées durant les séjours de cohésion par les élèves**, il ne s'agit pas de compétences académiques, comme l'ont souligné l'ensemble des personnes entendues, mais cela ne signifie pas qu'elles n'ont pas d'effets une fois les élèves de retour dans leur établissement. **Les séjours permettent de valoriser, entre autres compétences, le savoir-être et le vivre-ensemble, à travers le renforcement de la sociabilité, de la politesse ou encore du respect des consignes.** Comme l'a souligné la Dgesco, le SNU pourrait ainsi « favoriser l'acquisition de compétences transversales et psychosociales pour les élèves »⁽³⁾, complémentaires aux savoirs académiques. Pour les responsables de la conférence nationale des inspecteurs d'académie (CNIA) entendus par les rapporteurs, il est essentiel que le SNU parvienne à garder une « distance suffisante de l'école pour conserver ses vertus éducatives et civiques ». L'une des conséquences positives serait ainsi **l'amélioration du climat scolaire** dans la classe et plus largement dans l'établissement à la suite d'un séjour CLE.

Le cadre des séjours de cohésion, différent de celui de l'institution scolaire, peut parfois se révéler pertinent pour certains élèves rencontrant des difficultés face à une approche purement scolaire des apprentissages et des compétences. C'est le cas de nombreux élèves de lycée professionnel. Or, comme l'observent les enquêtes de l'Injep, la création des séjours CLE a permis d'opérer un rééquilibrage du profil des participants par rapport aux séjours HTS : les élèves issus de lycées professionnels y sont mieux représentés que les élèves de la voie générale ou technologique. Comme l'a souligné la Dgesco, « la démarche induite par le SNU offre un vecteur pédagogique au service de l'orientation et de l'insertion des jeunes, surtout en lycée professionnel. **La pédagogie active, la rencontre avec des professionnels, la mise en situation, la démarche projet sont très appréciés des jeunes** »⁽⁴⁾.

D. LE COÛT DES SÉJOURS DE COHÉSION POUR LA NATION

Au regard de ses résultats pour le moins limités, le SNU apparaît comme un dispositif coûteux, sans qu'il soit d'ailleurs aisé d'évaluer précisément le coût par jeune – ce qui, en soi, pose problème, en particulier s'agissant d'une politique publique considérée comme prioritaire jusqu'en juin 2024 par les gouvernements successifs sous la présidence d'Emmanuel Macron. Cela dit, il convient également, pour brosser un tableau complet de la situation, de mentionner les retombées

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

financières du SNU pour les organisations d'éducation populaires participant à un titre ou un autre à l'organisation des séjours de cohésion et, plus largement, pour les collectivités des territoires où se déroulent les séjours.

1. Les crédits consacrés au dispositif dans le cadre du programme 163

Comme les rapporteurs l'ont souligné précédemment, **chaque année, depuis la création du SNU, un écart substantiel est apparu entre les crédits inscrits en loi de finances au titre du programme 163 *Jeunesse et vie associative* et les crédits consommés** par le dispositif.

Pour mémoire (voir *supra*), les montants inscrits en LFI depuis la création du dispositif sont les suivants :

- aucun crédit en LFI pour 2019 ;
- 30 millions d'euros en LFI pour 2020 ;
- 62,2 millions d'euros en LFI pour 2021 ;
- 110,1 millions d'euros en LFI pour 2022 ;
- 140 millions d'euros en LFI pour 2023 ;
- 160 millions d'euros en LFI pour 2024 ;
- de l'ordre de 66 millions d'euros en LFI pour 2025.

Dans le même temps, selon les données de la Cour des comptes et de la DGSNU, les crédits consommés pendant ces années ont atteint :

- 4,1 millions d'euros en 2019 ;
- 3,6 millions d'euros en 2020 ;
- 39,9 millions d'euros en 2021 ;
- 75,2 millions d'euros pour 2022 ;
- 96,3 millions d'euros en 2023 ;
- 121,1 millions d'euros en 2024 ;
- de l'ordre de 66 millions d'euros en 2025 (en prévisionnel).

Ainsi, **le montant total des crédits affectés au SNU au titre du programme 163, année 2025 comprise, s'élève à 400 millions d'euros** environ, pour des engagements budgétaires de l'ordre de 570 millions d'euros.

2. Le coût par jeune des séjours de cohésion évalué par la DGSNU et la répartition des dépenses par poste

a. Un coût par jeune en baisse depuis 2023 selon la DGSNU

Depuis la création du dispositif, **les ministres successifs ont à de nombreuses reprises affirmé que le coût par jeune s'établissait à 2 000 euros** ⁽¹⁾. En réalité, le coût des séjours de cohésion a toujours largement dépassé ce montant. En s'en tenant aux crédits consommés et en les rapportant au nombre de participants, il apparaît que **le coût par jeune est systématiquement supérieur à 2 000 euros, même si une tendance à la baisse est constatée (2 700 euros en 2021, 2 334 euros en 2022, 2 399 euros en 2023 et 2 131 euros en 2024)**.

Dans ses réponses aux rapporteurs, la DGSNU a d'ailleurs confirmé cette analyse. Elle souligne en effet que *« le coût moyen, après avoir progressé les premières années, est désormais en nette diminution. Le travail de rationalisation, d'organisation et de cadrage entrepris par la DGSNU depuis l'été 2023 a déjà commencé à porter ses fruits »* ⁽²⁾. La DGSNU annonçait également d'autres mesures visant à limiter le coût du séjour de cohésion en 2025 : *« La diminution constante du coût moyen par jeune se poursuit en 2025 avec de nouvelles optimisations des dépenses (réemploi des tenues, rationalisation des transports, coût plafond des séjours) »*. Ces affirmations semblent effectivement corroborées par les témoignages recueillis durant la mission d'information. Les organisations d'éducation populaire participant au SNU que les rapporteurs ont entendues ont ainsi souligné – pour s'en plaindre – la pression constante exercée par la DGSNU pour baisser les coûts en agissant sur chaque poste de dépenses.

b. La répartition des dépenses liées au séjour de cohésion

Comme les rapporteurs l'ont indiqué précédemment, si le coût final d'un séjour organisé en régie directe et celui d'un séjour dont l'organisation est déléguée à un partenaire sont relativement proches (l'écart étant de 0,60 %), la répartition entre les différents postes varie légèrement. Les montants consignés ci-dessous constituent donc des moyennes pour l'année 2024, établies par la DGSNU et communiquées aux rapporteurs. La DGSNU se fonde sur un coût par jeune de 2 094 euros. La différence par rapport à l'évaluation des rapporteurs (2 131 euros) s'explique par le fait que la DGSNU table sur un montant total des crédits consommés en 2024 inférieur au montant donné par la Cour des comptes, que les rapporteurs ont quant à eux décidé de retenir.

(1) Voir par exemple : « Service national universel. Phase de cohésion du 16 au 28 juin 2019. Dossier de presse ».

(2) Réponses au questionnaire des rapporteurs.

**COÛT MOYEN PAR JEUNE D'UN SÉJOUR DE COHÉSION EN 2024
PAR POSTE DE DÉPENSE**

(en euros)

Poste de dépense	Coût en 2024
Encadrement en délégation globale	585
Encadrement géré par l'État (soit par l'Agence de services et de paiement, soit par des contrats à durée déterminée de droit public)	496
Frais de gestion par l'Agence de services et de paiement (ASP)	38
Tenues	111
Transports	227
Hébergement, restauration, activités prises en charge par les DRAJES	1 149
Start-up, système d'informations, communication, évaluation	94

Source : DGSNU, réponses au questionnaire des rapporteurs.

En 2024, la part liée à l'organisation et à la tenue des séjours de cohésion s'établissait, selon la DGSNU, à 116 millions d'euros, ce qui représente 95,6 % de la prévision d'exécution du SNU, en prenant en compte :

- les frais en rapport avec l'encadrement : 31,6 millions d'euros, soit plus de 27 % du budget du SNU ;
- l'hébergement et les activités : 65,3 millions d'euros, soit 53,7 % du coût du SNU ;
- le transport : 12,9 millions d'euros, soit 10,6 % du coût du SNU ;
- les tenues : 6,3 millions d'euros, représentant 5,1 % des dépenses.

Pour prendre la mesure du coût d'un séjour de cohésion, il n'est sans doute pas inutile de raisonner en prix par journée. À cet égard, l'accueil d'un jeune volontaire coûte environ **180 euros par jour**. Comme le relevait la rapporteure pour avis Florence Herouin-Léautey dans son rapport budgétaire de l'automne 2024, les mouvements d'éducation populaire sont capables d'organiser des séjours proposant des activités riches, intéressantes et formatrices pour des prix bien inférieurs. Elle donnait plusieurs exemples éclairants : l'association Des camps sur la comète, établie à Rouen, propose des séjours dont le coût journalier est de 55 euros en moyenne. L'association Wakanga propose elle aussi des séjours à des prix très raisonnables : 69 euros en moyenne, et même 52 euros quand il s'agit de camps. La Fédération partir propose des tarifs journaliers un peu plus élevés : entre 80 et 120 euros, ce qui reste tout de même nettement moins élevé que le coût d'un séjour de cohésion du SNU ⁽¹⁾.

(1) Florence Herouin-Léautey, avis précité.

3. La question des « coûts cachés » du SNU

a. « Un coût largement sous-estimé » ?

Dans son rapport d'octobre 2024 consacré au SNU, la Cour des comptes a contesté les modalités de calcul des dépenses du SNU, évoquant « un coût largement sous-estimé » et avançant un montant bien supérieur : **2 900 euros pour l'année 2022** ⁽¹⁾. Les magistrats financiers soulignaient ainsi que « *le calcul du coût par jeune reconstitué par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) chaque année présent[ait] des faiblesses importantes, qui empêch[ai]ent de l'établir avec précision* ».

Parmi les angles morts dénoncés par la Cour de comptes figuraient, notamment, les coûts d'administration du ministère chargé de la jeunesse et les dépenses engagées par les autres ministères. En outre, la Cour considérait que sa propre estimation était probablement incomplète, dans la mesure où une partie des dépenses était impossible à déterminer compte tenu du fait que certaines informations n'étaient pas remontées vers la DGSNU, en particulier **les financements émanant des collectivités territoriales**. Un autre « coût caché » mentionné aux rapporteurs lors de la visite au centre de Bouvines a trait aux prestations fournies lors des séjours de cohésion par les personnels réservistes du ministère des armées, directement prises en charge par celui-ci, sans être comptabilisées dans le budget affecté au SNU en loi de finances (voir *infra*).

S'il peut apparaître excessif de parler de « coûts cachés » du SNU, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de dépenses annexes sont insuffisamment prises en compte dans l'évaluation du coût global du dispositif. À cela s'ajoutent des surcoûts (voir *supra*), liés à une anticipation insuffisante.

b. Les coûts d'administration du dispositif

En réponse aux observations de la Cour des comptes, la DGSNU a précisé aux rapporteurs : « *Le coût de l'administration du dispositif par les services centraux et les services déconcentrés pour 2024 est estimé par la direction des affaires financières (DAF) entre 12 et 15 millions d'euros hors compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.* »

Il est d'autant plus difficile d'évaluer correctement cette partie du coût du SNU que, comme les rapporteurs ont eu l'occasion de l'exposer, le déploiement du dispositif a reposé très largement sur les personnels jeunesse et sports, pour lesquels la charge de travail afférente est venue s'ajouter à leurs autres missions : le nombre de postes créés spécifiquement pour mettre en œuvre le SNU est très faible (voir *supra*) :

– 101 ETP pour les chefs de projets SNU départementaux (80 ouverts en loi de finances initiale pour 2022 et 21 supplémentaires en 2024) ;

(1) Cour des comptes, rapport précité.

– 18 ETP pour les référents en région académique pour le dispositif « classes et lycées engagés » (créations en 2024) ;

– 78 ETP redéployés en gestion en 2022 à partir des autres activités jeunesse (par exemple le contrôle des ACM) et pérennisés en 2024 ; les postes ont été restitués aux autres activités jeunesse par des créations nettes de postes à due concurrence en 2024.

Les dépenses d’administration ne sont pas imputées sur le programme 163 : elles relèvent du programme 214 *Soutien de la politique de l’éducation nationale*.

c. La contribution de l’éducation nationale

À en juger d’après le nombre de postes directement consacrés au SNU par le ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche, la contribution de celui-ci au dispositif est très faible : selon la Dgesco, un seul ETP est dédié en son sein à la mise en œuvre du SNU. Il s’agit d’une chargée d’étude « Culture de l’engagement-SNU », qui « *accompagne la mise en œuvre du dispositif classes et lycées engagés (CLE). En lien avec la DGSNU, elle contribue à la production de documents administratifs (appel à projet, questionnaires, formulaires, etc.) et de ressources pédagogiques et de formation. Elle anime le réseau académique des référents CLE* »⁽¹⁾. Ces activités ne sont pas directement liées à l’organisation des séjours de cohésion. Toutefois, la chargée d’études contribue à l’élaboration et à la révision de ressources sur la mise en œuvre d’activités lors des séjours (module sur les valeurs de la République ou sur la prévention contre la radicalisation), à la formation des chefs de centre mais aussi à l’élaboration de ressources en direction des référents académiques CLE en vue de faciliter la liaison entre les centres qui accueillent les séjours de cohésion et les CLE.

Il convient toutefois d’ajouter le temps de travail induit, pour les enseignants et le personnel de direction, par la préparation du projet de classe dans le cadre des CLE. En outre, en 2023-2024, la labellisation « Classes et lycées engagés » prévoyait l’octroi d’une subvention de 1 000 euros par projet ainsi que la nomination d’un référent engagement au sein de l’établissement. Ce référent était rémunéré dans le cadre du « pacte » au titre de la coordination de l’innovation pédagogique. Il était chargé d’établir des liens avec l’équipe encadrante du séjour de cohésion et favoriser la continuité pédagogique. « *Ces dispositions n’ont pas été reconduites pour l’année 2024-2025* », a souligné la Dgesco. La subvention de 1 000 euros, prévue dans les crédits du SNU, était versée aux établissements par transferts de crédits depuis le programme 163.

Enfin, il importe de rappeler que, pendant les séjours CLE, l’éducation nationale continue de rémunérer les enseignants dont les élèves ne sont plus en cours. Ainsi, l’encadrement des élèves fait l’objet d’une double charge financière pendant cette période : sous la forme des animateurs et encadrants du SNU et dans le cadre

(1) Réponses au questionnaire des rapporteurs.

de l'éducation nationale, bien qu'une majeure partie des élèves de la classe soient absents de l'établissement.

d. La contribution du ministère des armées

Comme l'a souligné le général Givre, directeur du service national et de la jeunesse, « *la DSNJ intervient comme une entité contributrice au SNU, à travers la conduite de la JDM, sous la coordination de la DGSNU* ». Or ces interventions ne sont pas prises en compte dans l'évaluation du coût des séjours de cohésion : leur coût est imputé sur les programmes 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

La JDM mobilise deux types de personnes, dont le volume d'activité est suivi en « jours d'activité » par la DSNJ : d'une part, les personnels militaires issus des armées, directions et services du ministère des armées et de la gendarmerie nationale participant à l'animation de la JDM ; d'autre part, les encadrants et intervenants civils, personnels de la DSNJ, chargés de superviser le déroulement de la JDM et d'assurer l'animation de l'un des modules proposés aux jeunes volontaires. Selon les données communiquées aux rapporteurs par la DSNJ, en 2024, les 479 JDM réalisées ont mobilisé 2 455 journées animateurs et 2 349 journées intervenants, soit un total de 4 804 journées.

Ces chiffres ne concernent que la conduite des JDM proprement dites. Ils ne prennent pas en compte le temps consacré à la préparation des JDM, laquelle inclut notamment la reconnaissance des lieux et plusieurs déplacements préalablement à la tenue de la journée. Or « *ce temps est difficilement quantifiable, dans la mesure où il dépend de facteurs tels que la distance entre le centre du service national et de la jeunesse (CSNJ) de rattachement des intervenants (ou leur lieu d'affectation) et le centre SNU dans lequel se déroule le séjour de cohésion* » ⁽¹⁾.

La DSNJ estime que sa contribution au SNU passe par des dépenses de trois types :

– des dépenses de fonctionnement, pour un montant de 0,42 million d'euros en 2023. Elles ont essentiellement trait à des frais de déplacement et à l'achat des matériels nécessaires à la conduite de la JDM. Elles sont imputées sur le programme 169 ;

– des dépenses de personnel, couvrant la rémunération et les charges sociales des personnels de la DSNJ dédiés à la JDM, mais aussi des animateurs issus des armées, directions et services du ministère des armées et de la gendarmerie nationale. Imputées sur le programme 212, elles représentaient un montant de 6,7 millions d'euros en 2023 ;

(1) Réponses au questionnaire des rapporteurs.

– des « dépenses de soutien courant », imputées sur les programmes 178 et 212. Ces dépenses représentaient un montant résiduel de 0,2 million d’euros en 2023.

e. Des surcoûts évitables

Les rapporteurs considèrent qu’il convient également d’insister sur les surcoûts liés à la mauvaise gestion du SNU, dont certains ont déjà été relevés, qu’il s’agisse des dysfonctionnements dans le domaine du transport (nécessité d’acheminer certains participants en taxi ou de financer des solutions d’hébergement d’urgence sous la forme d’une nuit d’hôtel, dépenses supplémentaires liées aux réservations tardives, etc.) ou d’une mauvaise anticipation du stockage des habits – pour 3,6 millions d’euros en 2023 selon la Cour des comptes (voir *supra*). S’il ne s’agit pas à proprement parler de dépenses cachées du SNU, il n’en demeure pas moins qu’une partie non négligeable d’entre elles aurait pu être évitée moyennant un pilotage politique plus efficace.

Dans cette catégorie des dépenses évitables entrent également les surcoûts dus aux nombreux désistements (voir *supra*). Ces derniers ont en effet un coût non négligeable, en particulier parce qu’ils ont des incidences sur le taux d’encadrement et, dans la mesure où ils interviennent à la dernière minute, ils ont pour conséquence de rendre très difficile l’adaptation des dépenses prévues pour l’alimentation et les activités, notamment.

4. Les retombées du dispositif au niveau local

En regard de ce « passif » du SNU, les rapporteurs tiennent à souligner, une fois de plus, que certaines associations d’éducation populaire ont bénéficié des séjours de cohésion, de même que les territoires où ces derniers se tiennent, sans qu’il soit possible de chiffrer précisément ces effets.

a. Un dispositif apportant un complément de ressources à certains mouvements d’éducation populaire

Il ressort clairement des auditions, comme les rapporteurs l’ont déjà indiqué, que de nombreuses associations d’éducation populaire ont décidé de s’associer au SNU en raison de **l’intérêt financier qu’elles y trouvaient**, sans pour autant qu’il s’agisse d’une manne pérenne.

En effet, l’organisation des séjours de cohésion ne s’est pas inscrite dans la durée : pour les associations prestataires, cette activité est restée de l’ordre de l’activité ponctuelle, ce qui se traduisait également par la nécessité pour elles de répondre à chaque fois à un appel à projets.

En outre, surtout depuis la création de la DGSNU, une pression croissante s’est exercée pour faire baisser autant que possible le coût des séjours, au risque parfois de mettre en péril l’équilibre économique de l’opération pour les associations.

L'un des interlocuteurs des rapporteurs a ainsi déclaré : « *Le financement baisse. On nous a mis devant le fait accompli alors que les dépenses avaient déjà été engagées.* » Certaines personnes auditionnées ont ainsi estimé la diminution du prix payé pour certaines prestations effectuées dans le cadre du SNU à plus de 40 % entre 2019 et 2025. Pour certaines associations d'éducation populaire, il est plus difficile que jamais d'être partenaire de l'État.

Par ailleurs, le taux de remplissage des centres utilisés pour le SNU est parfois bien inférieur à celui d'un séjour ordinaire. VVF, par exemple, estime que ses centres de vacances sont remplis à 30 % dans le cadre d'un séjour du SNU, contre 60 % en temps habituel.

L'ensemble de ces éléments permet de relativiser l'idée selon laquelle le SNU constituerait une « bonne affaire » pour les organismes d'éducation populaire.

Il n'en demeure pas moins que, en particulier pour les animateurs issus de l'éducation populaire, la participation à l'encadrement d'un séjour de cohésion est intéressante par rapport aux contrats qui leur sont proposés dans le cadre d'une colonie de vacances : jusqu'à la réévaluation de la rémunération plancher dans le cadre des CEE, les contrats d'animation du SNU étaient près de trois plus rémunérateurs que ceux qui pouvaient être proposés dans certaines colonies de vacances (voir *supra*).

b. Un soutien bienvenu pour certains territoires

Durant leurs auditions, les rapporteurs ont eu l'occasion de prendre conscience de l'intérêt que représentent les séjours de cohésion pour certains territoires, en particuliers dans les zones rurales peinant à attirer des forces vives. L'arrivée de plus d'une centaine de jeunes séjournant dans un centre induit une activité pour certaines petites et moyennes entreprises locales. La participation de ces jeunes à des cérémonies voire à des chantiers (notamment dans le cadre de la rénovation du patrimoine) crée de l'animation et suscite un surcroît d'intérêt pour des lieux souvent chargés d'histoire. C'est le cas, notamment, de la ville de Bouvines où se sont rendus les rapporteurs ; d'après les témoignages recueillis, il n'est pas rare que les jeunes volontaires reviennent ensuite avec leur famille pour faire du tourisme.

Ainsi, une « économie du SNU » s'est créée dans certains territoires. Pour modeste qu'elle soit, elle n'en est pas moins importante. Néanmoins, pour le rapporteur Idir Boumertit, cet apport, pour réel qu'il soit, demeure marginal et ne constitue qu'une faible compensation aux politiques économiques libérales menées durant les deux derniers quinquennats, qui ont contribué à la désertification de nombreux territoires. Pour le rapporteur Maxime Michelet, cet état de fait est caractéristique d'une logique de dépendance excessive de l'économie aux politiques publiques et à leur subventionnement. Un phénomène de « dépendance au sentier » tend ainsi à pérenniser des dispositifs de dépenses et à placer leurs bénéficiaires dans une situation de dépendance au détriment de l'efficacité et de la soutenabilité

budgétaire, rendant d'autant plus humainement coûteuses et politiquement délicates les réformes de sortie de dispositifs inopérants qui ont néanmoins, en chemin, structuré une économie. Le rapporteur Maxime Michelet tient à souligner l'irresponsabilité économique et sociale des politiques du président de la République, fondées sur un généreux usage des dépenses publiques.

Dans la perspective de l'arrêt annoncé du SNU sous sa forme actuelle, il faudra tenir compte de cette dépendance : **les associations d'éducation populaire et les collectivités concernées devront être accompagnées.**

VI. LA NÉCESSITÉ DE PROPOSER À LA JEUNESSE DES POLITIQUES DE CITOYENNETÉ LISIBLES ET COHÉRENTES

A. UN EMPILEMENT DE DISPOSITIFS DE PROMOTION DE L'ENGAGEMENT CITOYEN À DESTINATION DE LA JEUNESSE

Le service national universel entre en concurrence avec de nombreux autres dispositifs de promotion de l'engagement citoyen des collégiens et lycéens, en particulier ceux pilotés par le ministère des armées, qui répondent à des objectifs similaires et, pour la plupart, s'adressent aux mêmes publics, à savoir les jeunes âgés de 15 à 17 ans.

Même si les pouvoirs publics s'efforcent de coordonner une partie de ces dispositifs avec le SNU, auquel la plupart préexistait, notamment afin d'alimenter les missions d'intérêt général, **l'accumulation de ces outils nuit à la lisibilité des politiques publiques à destination de la jeunesse**. Pour les rapporteurs, au-delà des critiques que l'on peut adresser aux séjours de cohésion du SNU en raison de leur efficacité limitée au regard de leur coût budgétaire (voir *supra*), ces derniers apparaissent comme **un dispositif redondant par rapport à une offre existante, qu'il conviendrait plutôt de développer et de réorganiser**. À cet égard, les rapporteurs relèvent que certains dispositifs d'engagement, en particulier les classes des cadets (voir *infra*), se sont particulièrement développés dans le cadre de la mise en place de la deuxième phase du SNU. Cela démontre une prise de conscience de la part des autorités de gestion des services des « corps en uniforme » (armées, gendarmerie, pompiers, sécurité civile) de la nécessité de déployer davantage de dispositifs d'accueil de jeunes attirés tant par la découverte de ces métiers que par l'engagement citoyen.

1. Les dispositifs de découverte et d'éveil à l'engagement volontaire

a. Le plan « *Ambition armées-jeunesse* » (Paaj) du ministère des armées

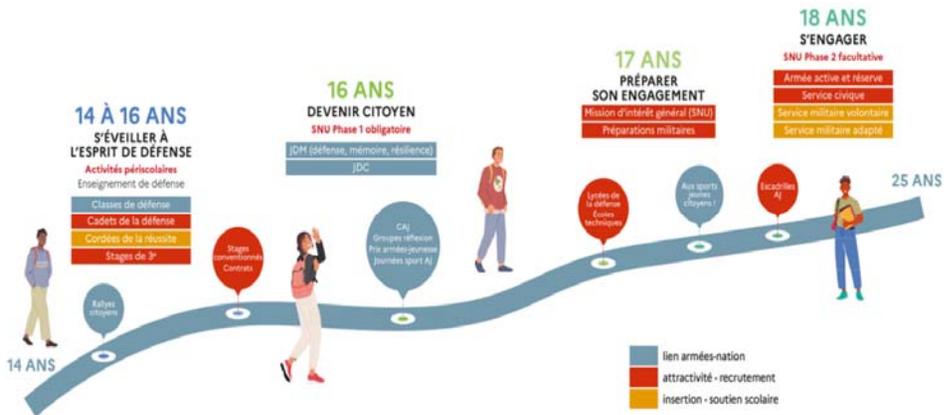
La DSNJ anime plusieurs dispositifs de jeunesse à travers le plan « *Ambition armées-jeunesse* » (Paaj), document cadre de la politique de jeunesse du ministère des armées, entré en vigueur en mars 2021, dont un des objectifs est précisément de **coordonner les différents outils existants au sein d'un seul et même parcours, dans le cadre de la contribution du ministère des armées au plan gouvernemental « *1 jeune – 1 solution* » et de la montée en puissance du SNU**.

Dans le cadre de la politique gouvernementale en faveur de la jeunesse et de l'égalité des chances, le Paaj a pour objet de réaffirmer le lien entre les armées et la jeunesse. **Le Paaj répond ainsi à plusieurs ambitions :**

– **réorganiser les parcours pour la jeunesse proposés par le ministère des armées en les adaptant aux phases du SNU** en fonction des tranches d'âge ;

- assurer une meilleure représentation et répartition des différents dispositifs sur l’ensemble du territoire national ;
- renforcer les démarches et actions à destination des jeunes qui ne connaissent pas ou ne bénéficient pas des actions des armées en leur faveur ;
- proposer un parcours de défense innovant aux jeunes intéressés par la défense ⁽¹⁾.

LE PARCOURS « AMBITION ARMÉES-JEUNESSE »



Source : ministère des armées, <https://www.defense.gouv.fr/sga/au-service-nation-du-public/jeunesse/plan-ambition-armees-jeunesse>

b. Les classes de défense et de sécurité globale

S’adressant à des jeunes scolarisés entre 14 et 18 ans, les **classes de défense et de sécurité globale (CDSG)** contribuent à l’enseignement de défense, en complément des actions menées par les enseignants au titre de l’article L. 312-12 du code de l’éducation (voir *supra*). Initialement centré sur l’armée et la défense nationale, le dispositif a été élargi afin d’inclure la **sécurité intérieure et civile**, dans une approche transversale des enjeux de défense, de sécurité et de résilience. Les « classes de défense » sont la déclinaison du dispositif des CDSG lorsque l’unité militaire marraine (voir *infra*) relève du ministère des armées.

Créées en 2005, les classes de défense se sont développées de manière spontanée et progressive pour resserrer le lien entre les armées et la jeunesse à la suite de la suspension de la conscription, en 1997. Le dispositif a été institutionnalisé et intégré dans le **protocole interministériel du 20 mai 2016 signé entre les ministères chargés de l’éducation, de l’enseignement supérieur et de la**

(1) <https://www.defense.gouv.fr/sga/au-service-nation-du-public/jeunesse/plan-ambition-armees-jeunesse>

recherche, de l'agriculture ⁽¹⁾ **et de la défense** ⁽²⁾, dans la continuité du premier protocole « défense-éducation nationale » signé le 23 septembre 1982 par les ministres Charles Hernu et Alain Savary, chargés respectivement de la défense et de l'éducation nationale ⁽³⁾. Dans ce document, l'éducation était définie comme « *un acte global qui n'est pas réductible aux activités scolaires* » et *l'esprit de défense* comme « *une attitude civique qui n'est pas limitée aux activités militaires* » ⁽⁴⁾.

Les objectifs du protocole interministériel d'accord du 20 mai 2016 sur les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale

- Renforcer l'enseignement de défense et la formation des enseignants ;
- développer les relations entre la défense et l'enseignement supérieur ;
- participer à la lutte contre le décrochage scolaire et contribuer à la détection des jeunes en difficulté de lecture ;
- **favoriser le lien défense-jeunesse, l'égalité des chances et l'insertion professionnelle des jeunes**, au moyen d'actions qui ont pour objet de :
 - * promouvoir la citoyenneté, les valeurs républicaines et développer l'esprit de défense ;
 - * mieux faire connaître la communauté de défense ;
 - * rendre plus accessibles à tous les publics les métiers de la défense.

Les classes de défense et de sécurité globale sont constituées à l'initiative d'une équipe pédagogique d'un établissement scolaire, autour d'un projet interdisciplinaire et pluriannuel d'éducation à la défense s'appuyant sur les programmes scolaires et pouvant contenir un volet mémoriel. Sur le principe, une **CDSG est un dispositif souple, afin de répondre aux besoins et aux objectifs de l'établissement scolaire et de l'unité partenaire**. Elle peut s'adresser à une classe constituée, s'adosser à une option « sécurité-défense », s'inscrire dans des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) ou dans l'enseignement de défense. La DSNJ apporte un soutien financier aux classes de défense, sur la base d'un appel à projets soumis à validation.

(1) Pour les lycées agricoles.

(2) Protocole d'accord du 20 mai 2016, « Développer les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale », <https://www.education.gouv.fr/bo/16/Hebdo26/MENE1600477X.htm>. Les signataires du protocole s'accordent sur la nécessité de poursuivre et de renforcer les actions concourant à l'égalité des chances, à l'éducation et à l'insertion professionnelle des jeunes, notamment celles mises en place dans la convention-cadre de 2011 pour le développement de partenariats favorisant l'égalité des chances entre les ministères chargés de la défense et de l'éducation nationale, dont les dispositions sont reconduites. Il actualise le précédent protocole du 31 janvier 2007 et intègre celui du 20 avril 2012 pour le développement et la promotion de l'esprit de défense, signé par le ministère de la défense et le ministère de l'enseignement supérieur et la recherche.

(3) <https://www.vie-publique.fr/discours/255201-discours-de-m-charles-hernu-ministre-de-la-defense-et-de-m-alain-sav>

(4) Protocole d'accord du 20 mai 2016, précité.

Cette action prend la forme d'un partenariat avec une unité relevant des forces de défense et de sécurité (unité dite marraine) ; l'entité à la base du parrainage peut être une unité militaire (régiment de l'armée de terre, base aérienne ou navale, bâtiment de la marine...), une unité de gendarmerie ou un autre acteur de la sécurité (police, pompiers, sécurité civile, douanes...). Afin de répondre à la demande des établissements scolaires de diversifier le regard porté par les jeunes sur les armées, le dispositif est ouvert à d'autres entités du ministère des armées que les seules unités opérationnelles : ainsi, des classes de défense sont partenaires des musiques de l'armée de terre, du service de santé des armées, du service du commissariat des armées, de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, de la délégation à l'information et à la communication de la défense, de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, du centre national des sports de la défense (CNSD), de sémaphores, etc.

Des exemples de classes de défense et de sécurité globale

La **CDSG cyber** porte une attention particulière aux enjeux de cyberdéfense et de cybersécurité. Elle se construit autour d'un projet pédagogique interdisciplinaire élaboré par l'équipe pédagogique en lien avec l'unité marraine relevant du ministère des armées, du ministère de l'intérieur ou d'un acteur institutionnel spécialisé dans le numérique et la cybersécurité.

Les **CDSG partenaires du service de santé des armées** ont été créées dans les académies de Créteil et d'Orléans-Tours. L'expérience pédagogique, au sein de l'Institution nationale des Invalides, ou encore en immersion dans une unité marraine, l'hôpital d'instruction des armées de Bégin, permet aux élèves de découvrir les divers métiers de la santé au sein des armées.

Source : <https://eduscol.education.fr/3664/classes-de-defense-et-de-securite-globales-cadets>

Les classes de défense consistent en des temps de rencontres et d'échanges (visites, exercices, interventions de professionnels entre les élèves et les personnels militaires d'active ou de réserve) tout au long de l'année. L'éloignement géographique n'est pas un obstacle à la création d'une classe de défense. L'entité partenaire peut être située dans un autre département, plus ou moins éloigné de l'établissement scolaire. Cependant, il importe de maintenir des liens forts par la visite de l'unité au moins une fois dans l'année, et une participation à des cérémonies patriotiques (8 mai, 18 juin, 11 novembre).

Le dispositif des classes de défense et de sécurité globale est destiné aux classes de collèges (majoritairement les niveaux quatrième et troisième) et de lycées (voie générale et technologique ou professionnelle). **Les classes de défense s'adressent en priorité à des établissements situés en réseau d'éducation prioritaire (REP) ou en réseau d'éducation prioritaire renforcée (REP+), aux classes situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans les zones rurales isolées.**

Emblématiques du lien entre les armées et la jeunesse et du partenariat entre l'éducation nationale, l'enseignement agricole et les armées, les classes de défense sont l'un des dispositifs phares de la politique de jeunesse du ministère des armées. Elles répondent à une volonté partagée de transmettre aux jeunes les repères, les savoirs et les valeurs nécessaires à leur capacité d'engagement et de résilience. Levier d'égalité des chances, « *elles sont au cœur des objectifs du ministère des armées en matière de cohésion de la Nation, d'éducation à la citoyenneté et d'ouverture sociale* »⁽¹⁾. Pour le ministère des armées, les classes de défense constituent « *un enjeu de société essentiel : par la transmission des valeurs de la République, la promotion de la culture de l'engagement et la découverte des institutions régaliennes, il s'agit de former les jeunes d'aujourd'hui à être les acteurs de demain, en étant des citoyens responsables et engagés dans un monde complexe et instable* »⁽²⁾.

Le déploiement et l'extension du dispositif des classes de défense, jusqu'à son doublement par rapport à 2020⁽³⁾, est un des objectifs du **protocole interministériel du 16 décembre 2021 conclu entre le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et le ministère des armées**⁽⁴⁾, qui s'inscrit à la fois dans le champ du protocole interministériel de 2016 et dans le cadre du plan « Ambition armées-jeunesse 2022 » de mars 2021. Ce nouveau protocole a pour ambition, notamment, de déployer le dispositif sur l'ensemble du territoire, d'accompagner sa pérennisation et de l'inscrire dans un parcours « défense » en lien avec le SNU. À la suite de ce protocole, **les classes de défense se sont en effet multipliées** : au mois de décembre 2021⁽⁵⁾, étaient recensées 475 classes de défense et ateliers défense, regroupant près de 12 000 élèves⁽⁶⁾, alors qu'en 2024, on totalisait plus de 900 classes de défense⁽⁷⁾ accueillant près de 23 000 élèves. Tous les territoires métropolitains et ultramarins disposent désormais d'une ou de plusieurs classes de défense⁽⁸⁾. La majorité des CDSG est en collège ; pour ces derniers, plus de 20 % des CDSG appartiennent aux réseaux d'éducation prioritaire. Fin 2021, plus de 200 unités et entités du ministère des armées parrainaient une classe.

(1) Ministère des armées, DSNJ, *Vade-mecum 2022. Classe de défense*, La jeunesse au cœur de la défense, https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/sga/2022_NP_SGA-DSNJ_Vade-mecum-classe-de-defense.pdf

(2) Ibid.

(3) Réponse à la question écrite n° 38801 de Christophe Blanchet, « Évaluation du protocole interministériel jeunesse-défense » (11 mai 2021), publiée le 22 mars 2022, Assemblée nationale (XVI^e législature) : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-38801QE.htm>

(4) Protocole éducation nationale-armées développant les partenariats dans le cadre du déploiement du dispositif « classes de défense », cf. <https://eduscol.education.fr/document/44419/download>

(5) Réponse à la question écrite n° 38801 de Christophe Blanchet, précitée.

(6) Ministère des armées, DSNJ, *Vade-mecum 2022*, op. cit.

(7) Dont plus de 80 pour l'académie de Versailles, cf. <https://www.ac-versailles.fr/l-education-a-la-defense-une-priorite-portee-par-le-trinome-academique-129193>

(8) Hormis Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. Depuis septembre 2022, cinq classes sont même ouvertes dans des lycées français à l'étranger.

Enfin, destinés aux classes de défense et de sécurité globale, les **rallyes citoyens** sont organisés par un trinôme composé du ministère chargé de l'éducation nationale, du ministère des armées et de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), dans le cadre d'un partenariat. Ils sensibilisent les élèves aux questions de défense et plus généralement aux sujets ayant trait à la citoyenneté. Plus de 10 000 jeunes participent chaque année à ces activités ⁽¹⁾.

Sur de nombreux points, les classes de défense et de sécurité présentent des similitudes avec les séjours du SNU, notamment en ce qu'elles promeuvent la citoyenneté et l'engagement, qu'elles attirent des volontaires et s'adossent sur un partenariat avec l'institution scolaire. Mais contrairement aux séjours de cohésion, elles sont « un dispositif relativement simple à mettre en œuvre et peu coûteux » ⁽²⁾, ce qui, aux yeux des rapporteurs, les différencie favorablement du SNU (voir *supra*).

c. Les classes dites de cadets

Si, comme cela a été rappelé, les classes de cadets de la défense, de la gendarmerie et de la sécurité civile préexistaient à la mise en place du SNU et continuent d'accueillir des jeunes qui n'ont pas effectué le séjour de cohésion, elles se sont néanmoins largement déployées sur le territoire pour répondre aux besoins d'accueil des jeunes désireux d'effectuer la deuxième phase du parcours SNU, à savoir la mission d'intérêt général.

Elles constituent un dispositif intéressant tant pour l'engagement citoyen que pour la découverte des métiers des corps en uniforme. Cependant, au-delà du fait que, selon le ministère concerné, les différents types de cadets sont inégalement répartis sur le territoire, leurs capacités d'accueil des jeunes (temps disponible, personnels d'encadrement, programmes d'activités, etc.) semblent structurellement limitées.

i. Les cadets de la défense

Les **cadets de la défense** accueillent des collégiens ou des lycéens âgés de 14 à 16 ans au sein d'unités militaires, dans le cadre d'un partenariat avec les établissements scolaires. Les centres « cadets de la défense » proposent aux jeunes des activités éducatives, citoyennes et sportives, qui se déroulent hors temps scolaire durant 14 demi-journées, réparties sur l'année et un mini-camp de 5 jours en fin de cycle, pour être initiés au savoir-être, au civisme, à l'éthique et aux valeurs collectives portées par les armées. Une attention particulière est accordée à la parité entre les filles et les garçons ainsi qu'à la mixité sociale. L'encadrement est assuré par des militaires d'active ou de réserve, ainsi que par du personnel de l'éducation nationale.

(1) La promotion des rallyes citoyens se fait notamment au sein des académies. On en trouve un exemple sur la page suivante : <https://www.ac-clermont.fr/20-et-22-mai-2025-3-rallyes-citoyens-des-classes-de-defense-128448>

(2) Ministère des armées, DSNJ, *Vade-mecum* 2022, *op. cit.*

Il existe 30 centres « cadets de la défense » et le dispositif touche annuellement environ 1 000 jeunes ⁽¹⁾. Pour l'année scolaire 2024-2025, 17 % des élèves concernés sont issus d'établissements situés en REP et REP+.

ii. Les cadets de la gendarmerie

En complément des dispositifs gérés par le ministère des armées, la gendarmerie concentre ses efforts sur le développement des cadets de la gendarmerie, qui accueillent des volontaires de 15 à 17 ans. Si ce dispositif existe depuis le début des années 2000, **il ne s'est véritablement déployé qu'avec l'apparition du SNU, pour répondre aux besoins d'accueil des jeunes lors de la mission d'intérêt général**. La gendarmerie, qui a expérimenté le dispositif en 2019 sous une nouvelle forme, a souhaité le généraliser à l'ensemble des départements, en s'appuyant sur des associations de cadets de la gendarmerie ⁽²⁾.

L'objectif est de transmettre aux jeunes une culture de la citoyenneté ainsi que l'ensemble des valeurs qui s'y rattachent et de leur faire découvrir la fonction de gendarme. Pendant les vacances scolaires et parfois le mercredi ou le samedi ⁽³⁾, les volontaires sont amenés à découvrir l'histoire de la gendarmerie, mais aussi le contexte de travail quotidien des gendarmes en traitant notamment les questions de sécurité, d'ordre public ou encore de déontologie. Les cadets sont mobilisés pour des actions de prévention (du harcèlement, des addictions ou encore de la radicalisation), de mémoire et de rayonnement culturel, en adéquation avec le parcours citoyen dans lequel s'inscrit le dispositif (participation à des cérémonies commémoratives), de solidarité en faveur de divers acteurs (collectes, aide aux populations vulnérables, actions de solidarité intergénérationnelle menées en Ehpad, aide aux victimes de la route, missions de collecte avec la banque alimentaire, etc.) et d'engagement environnemental. Ils sont amenés à participer à des actions de prévention sur la voie publique, à travers des mises en situation pratique (actions d'information, appui aux unités de gendarmerie territoriales...). Pour ce faire, ils sont encadrés par des gendarmes d'active, des réservistes opérationnels et des bénévoles de la réserve citoyenne. Des activités sportives sont également organisées.

(1) <https://eduscol.education.fr/3664/classes-de-defense-et-de-securite-globales-cadets>

(2) Le modèle associatif a été retenu comme forme juridique.

(3) Jusqu'en 2006, les activités de l'association se limitaient à une prise en charge les mercredis après-midi des jeunes qui le souhaitaient avec des exposés de présentation et des visites d'unités de gendarmerie, d'institutions ou d'entreprises ayant un caractère environnemental, social, de solidarité, à la mise en valeur de la mémoire collective et à des activités sportives.

Exemple de programme d'activités : la promotion 2022-2023 des cadets de la gendarmerie dans le département de l'Yonne (du 24 septembre 2022 au 8 mai 2023)

La session débute par une semaine de cohésion pendant les vacances de la Toussaint au Lycée La Brosse, à Venoy (Yonne), avant la visite de différentes unités de la gendarmerie dans le département de l'Yonne et des déplacements plus lointains pour découvrir la garde républicaine à Paris ou le groupement de mise en condition opérationnelle (GMCO) des forces aériennes de la gendarmerie sur la base d'Orléans-Bricy, où sont entretenus les hélicoptères de la gendarmerie.

Deux autres temps forts ont marqué cette session : une journée mémorielle sur les lieux de la bataille de Verdun dans la Meuse et un baptême de plongée avec les gendarmes de la brigade fluviale de Saint-Jean-de-Losne, dans le département de la Côte-d'Or.

La session s'est conclue par la remise du brevet et de l'insigne au cours d'une cérémonie présidée par le préfet de l'Yonne, en présence des familles des jeunes et des autorités militaires de la gendarmerie départementale.

Source : <https://www.cadetsdelagendarmerie89.fr/qui-sommes-nous/c/1/i/67788746/le-programme-de-la-promotion-2022-2023>

L'orientation est aussi un des axes majeurs de ce dispositif : l'accompagnement dans la poursuite d'un projet professionnel est organisé par l'intermédiaire d'ateliers et du tutorat. Sous réserve de satisfaire aux conditions, les cadets se voient proposer d'intégrer la réserve opérationnelle de la gendarmerie, à compter de 18 ans, à l'issue de leur engagement. En s'inscrivant dans la dynamique de construction d'un parcours d'engagement citoyen, ce dispositif ouvre des perspectives à ceux qui le souhaitent, en présentant à ces jeunes les multiples possibilités professionnelles offertes par le domaine de la défense et de la sécurité (concours, réserve, gendarme adjoint volontaire, etc.).

En octobre 2023, 101 associations étaient réparties sur l'ensemble du territoire français (métropole et outre-mer), accueillant plus de 2 450 cadets ⁽¹⁾.

iii. Les cadets de la sécurité civile

Les classes de cadets de la sécurité civile ont été créées en 2015 en partenariat avec le ministère de l'intérieur ; **une convention-cadre a été signée entre le ministère chargé de l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur, le 18 juin 2015** ⁽²⁾.

(1) <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/reserves/jeunesse-engagement-et-citovenete/snu-mig-2eme-etape-cadets-de-la-gendarmerie>

(2) Circulaire n° 2016-017 du 8 décembre 2015 relative à la mise en œuvre du programme des cadet-te-s de la sécurité civile au sein des établissements scolaires ; https://www.education.gouv.fr/bo/16/Hebdo9/MENE1604871C.htm?cid_bo=99201

Les **cadets de la sécurité civile** sont l'équivalent, pour le monde des sapeurs-pompiers et de la sécurité civile, des cadets de la gendarmerie. Porté par les **services départementaux d'incendie et de secours (Sdis)**, ce dispositif d'**engagement citoyen pour les jeunes** est en partie adossé au SNU pour accueillir en MIG d'anciens participants aux séjours de cohésion.

La création, dans un établissement scolaire, d'une option de formation des cadets de la sécurité civile se fait à la suite d'une sensibilisation menée localement par le chef d'établissement, en liaison avec le directeur du Sdis ou le responsable de l'unité locale des moyens nationaux de sécurité civile ⁽¹⁾ ou de l'association agréée de sécurité civile. La création est réalisée sous l'autorité du préfet de département et du directeur académique. Leur organisation s'appuie donc sur un partenariat entre les établissements et les unités territoriales, lesquelles relèvent de la direction générale de la sécurité et de la gestion de crise ⁽²⁾ du ministère de l'intérieur.

Ouvert à tous les élèves volontaires, filles et garçons, de 11 à 18 ans ⁽³⁾, inscrits en collège ou en lycée, ce dispositif a pour objet de former les jeunes à la culture du risque, aux gestes qui sauvent et à la prévention des accidents et des risques (apprentissage des gestes de premier secours, en lien avec les associations agréées de la sécurité civile), de valoriser l'engagement des jeunes et de développer leurs compétences civiques et sociales (sensibiliser à la citoyenneté et à la solidarité en développant le sens du collectif et de l'entraide). Il constitue une **passerelle** vers l'engagement volontaire de moyen ou long terme : jeunes sapeurs-pompiers (JSP, voir *infra*), pompiers volontaires, réserves, métiers de la sécurité, réserve civique, etc.

Comme pour les autres classes de cadets, il existe également un **volet portant sur l'accompagnement à l'orientation en faisant découvrir les métiers de la sécurité civile et de la protection des populations**. L'implication du jeune dans une classe de la sécurité civile est ainsi prise en compte dans le livret scolaire numérique et dans l'application Folios ⁽⁴⁾, outil numérique regroupant et valorisant les acquis à la fois scolaires et extrascolaires des élèves. À l'issue de la formation, une attestation de formation « cadet de la sécurité civile » et le PSC (formation premier secours citoyen), signée par le directeur départemental du Sdis et le Dasen, est remise aux jeunes cadets.

(1) <https://www.securite-civile.interieur.gouv.fr/nous-connaître/nos-missions/moyens-aériens-et-terrestres>

(2) La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises comprend notamment la direction des sapeurs-pompiers (DSP) et la sous-direction de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises (SDPAGC). Cf. Arrêté du 6 avril 2021 portant organisation interne de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

(3) Le dispositif est accessible à partir de la classe de cinquième, dès 11 ans, dans les établissements scolaires présentant cette option, cf. <https://www.securite-civile.interieur.gouv.fr/sengager/engagement-citoyen/devenir-cadet-de-securite-civile>

(4) Folios est une application du ministère chargé de l'éducation nationale, au service des parcours éducatifs créés par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République de 2013 (parcours avenir, parcours d'éducation artistique et culturelle, parcours citoyen, parcours santé). Les fonctionnalités de Folios valorisent les expériences et les compétences scolaires et extrascolaires des élèves. Cette application leur permet de s'approprier leur parcours personnel et d'en garder la mémoire en vue de développer une forme d'autonomie dans leurs apprentissages.

Ces classes se sont récemment développées : alors qu'il en existait 18, accueillant 376 élèves, en 2016, on en dénombrait 370, pour plus de 6 000 élèves, en 2020 ⁽¹⁾.

Le programme des cadets des marins-pompiers de Marseille

Les cadets des marins-pompiers de Marseille (environ 50 par promotion) sont ouverts aux volontaires entre 14 et 16 ans, résidant à Marseille et scolarisés en classe de troisième dans l'un des collèges partenaires.

Créé en 2011, ce dispositif répond à différents objectifs :

- faciliter localement la cohésion sociale par des contacts entre jeunes de milieux différents pour favoriser une mixité ;
- prévenir la délinquance et les violences urbaines, notamment à l'égard des marins-pompiers et en faire des ambassadeurs dans les quartiers dits « populaires » ;
- participer à l'éducation à la citoyenneté des jeunes et leur transmettre les valeurs militaires et de groupes.

Le programme général de formation au long de l'année (les mercredis après-midi) comprend des activités physiques et sportives, de l'instruction civique et de l'apprentissage de la citoyenneté, une formation militaire et marine élémentaire, et la découverte du métier de marin-pompier (initiation au secourisme, formation élémentaire à la sécurité et la prévention des risques).

Source : <https://www.marinspompiersdemarseille.com/pages/les-initiatives-jeunesse>

d. Les préparations militaires

Le ministère des armées propose aux jeunes de 16 à 30 ans des **périodes militaires d'initiation et de perfectionnement à la défense nationale (PMIP-DN)** sur une durée d'une à quatre semaines, leur offrant une première expérience et permettant d'identifier les candidats à un recrutement. Ces périodes permettent aux jeunes intéressés par un engagement au sein des forces armées de conforter leur intention sur la base d'une expérience concrète. Ces préparations militaires peuvent être retenues comme mission d'intérêt général pour les jeunes engagés dans le parcours SNU. En 2023, plus de 12 000 jeunes ont réalisé une PMIP-DN ⁽²⁾.

e. Le dispositif jeunes sapeurs-pompiers (JSP)

Le dispositif **jeunes sapeurs-pompiers (JSP)** est ouvert aux jeunes entre 11 et 18 ans, y compris de nationalité étrangère. Dans les 1 500 sections de JSP, 28 200 filles et garçons suivent chaque semaine une formation tout au long de

(1) Réponse à la question écrite n° 38801 de Christophe Blanchet, précitée.

(2) « Les jeunes gens et jeunes filles ayant suivi avec succès une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale sont invités par l'autorité militaire à déposer une demande d'agrément pour intégrer la réserve citoyenne. Leurs dossiers sont examinés en priorité » (article 5 de l'arrêté du 10 mars 2008 relatif aux modalités d'accès à la réserve citoyenne).

l'année scolaire ⁽¹⁾. Il est par ailleurs possible devenir sapeur-pompier volontaire à partir de 16 ans.

f. Les dispositifs généraux au bénéfice des élèves associant l'éducation nationale et les armées : les cordées de la réussite et les stages de classe de seconde

Les dispositifs décrits précédemment ne sont pas les seuls à permettre d'établir des relations entre les établissements scolaires et les autorités militaires.

Les **cordées de la réussite** consistent en des actions de tutorat réalisées par des élèves officiers ou des ingénieurs des huit grandes écoles de la défense, pour des élèves scolarisés en REP et REP+ ou en QPV, des collégiens et des lycéens des zones rurales et isolées et des élèves de lycées professionnels. Ce dispositif en faveur de l'égalité des chances offre aux élèves des clés pour s'engager avec succès dans l'enseignement supérieur. Durant l'année scolaire 2023-2024, ce dispositif a bénéficié à 114 établissements et 9 237 élèves.

Par ailleurs, comme d'autres administrations, les armées peuvent être amenées à accueillir des stagiaires. Ainsi, au premier semestre 2024, le ministère des armées a accueilli plus de 2 800 élèves en **stage de seconde**, obligatoire, dont beaucoup sont issus des QPV.

2. Les dispositifs d'engagement dans une réserve ouverts aux jeunes mineurs

a. La réserve militaire

La **réserve militaire** ⁽²⁾ est ouverte aux jeunes âgés d'au moins 17 ans. Elle s'inscrit dans « *un parcours citoyen qui débute avec l'enseignement de défense et qui se poursuit avec la participation au recensement, l'appel de préparation à la défense, la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale et le volontariat* » ⁽³⁾. Elle a pour objet de renforcer les capacités des forces armées, d'entretenir l'esprit de défense, d'encourager l'engagement de la jeunesse dans le lien avec l'armée et de contribuer au maintien du lien entre la nation et son armée. Elle est constituée d'une réserve opérationnelle et d'une **réserve citoyenne de défense et de sécurité** (voir *infra*) comprenant des volontaires ayant obtenu un agrément.

b. La réserve civique

La **réserve civique, ouverte aux mineurs de 16 ans révolus**, sous réserve d'un accord écrit préalable de leurs représentants légaux, est régie par les articles 1

(1) <https://www.pompiers.fr/grand-public/devenir-sapeur-pompier/devenir-jeune-sapeur-pompier>

(2) Voir les articles L. 4211-1 à L. 4271-5 du code de la défense.

(3) Articles L. 4211-1 du code de la défense.

à 5 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. L'inscription dans la réserve civique vaut pour une durée déterminée, renouvelable sur demande expresse du réserviste.

La réserve civique contribue à développer la fraternité, la cohésion nationale et la mixité sociale. Elle offre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en participant, à titre bénévole (contrairement au service civique, voir *infra*) et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général. Les missions relevant de la réserve civique peuvent être proposées par une personne morale de droit public ou par un organisme sans but lucratif de droit français au titre d'un projet d'intérêt général répondant aux orientations de la réserve civique et aux valeurs qu'elle promeut ⁽¹⁾.

La plateforme publique du bénévolat *JeVeuxAider.gouv.fr* met en relation les **offres de bénévolat** émises par les citoyens de plus de 16 ans souhaitant s'engager de façon bénévole et occasionnelle, et des **missions prioritaires** proposées par les structures qui relèvent **du champ associatif, des collectivités et des administrations publiques** ⁽²⁾.

La réserve civique comporte des réserves thématiques, dont une partie, présentée ci-dessous, concerne des corps en uniforme ⁽³⁾.

Régie par les articles L. 4241-1 à L. 4241-3 du code de la défense, **la réserve citoyenne de défense et de sécurité** ⁽⁴⁾, ouverte aux candidats âgés de 17 ans au moins, est composée de volontaires agréés en raison de leurs compétences, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale.

Aux termes de la loi, elle « *a pour objet d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la Nation et son armée.* » Elle permet aux citoyens français de mettre à la disposition des autorités militaires leurs compétences et leurs capacités relationnelles. En fonction des besoins des forces armées, l'autorité militaire peut faire appel aux volontaires de la réserve citoyenne de défense et de sécurité pour, avec leur accord, les affecter dans la réserve opérationnelle ; les intéressés souscrivent alors un engagement à servir dans cette dernière. Le candidat doit être en règle vis-à-vis des obligations du service national (accomplissement de la JDC ou exemption régulière).

(1) Une association culturelle ou politique, une organisation syndicale, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peut accueillir de réservistes.

(2) <https://www.jeveuxaider.gouv.fr/charte-reserve-civique>

(3) On notera que la réserve citoyenne de la police nationale et la réserve citoyenne de l'éducation nationale ne sont ouvertes qu'aux citoyens majeurs. La réserve citoyenne de réinsertion (L. 411-10 du code pénitentiaire) est réservée aux personnes détenues pendant leur période d'incarcération.

(4) Voir l'instruction du 16 décembre 2024 n° 511629/ARM/RH-AT/PRH/LEG relative à la réserve citoyenne de défense et de sécurité : https://www.terre.defense.gouv.fr/sites/default/files/reserve-citoyenne/20241216_NP_DRHAT-PRH-LEG_INS-511629-reserve-citoyenne-de-defense-et-de-securite%20%281%29.pdf

Régies par les articles L. 724-1 à L. 724-13 du code de la sécurité intérieure, **les réserves communales de sécurité civile sont ouvertes aux mineurs âgés de 16 ans révolus**. Les réserves de sécurité civile sont composées de personnes ayant les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve. L'engagement à servir dans la réserve de sécurité civile est souscrit pour une durée d'un à cinq ans, renouvelable.

Les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. Cette réserve, placée sous l'autorité du maire, a vocation à intervenir uniquement pour des actions de sauvegarde (soutien et assistance de la population), d'appui logistique et de rétablissement des activités. Elles ne doivent pas concurrencer les services publics de secours et d'urgence ou s'y substituer. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques.

Régies par les articles L. 724-14 à L. 724-18 du code de la sécurité intérieure, **les réserves citoyennes des services d'incendie et de secours sont ouvertes aux mineurs âgés de 16 ans révolus**. L'engagement à servir dans les réserves citoyennes des services d'incendie et de secours est souscrit pour une durée d'un à cinq ans, renouvelable.

Les réserves citoyennes des Sdis ont pour objet de développer et d'entretenir la culture de sécurité civile, de renforcer le lien entre la nation et les Sdis ainsi que de promouvoir et de valoriser l'image des sapeurs-pompiers.

Les réservistes soutiennent les Sdis dans les domaines suivants : actions de sensibilisation de la population aux risques, aux menaces et à la résilience ; soutien à la préparation et à la mise en œuvre d'exercices de gestion de crise ; promotion de l'engagement de jeunes sapeurs-pompiers, de sapeurs-pompiers volontaires et de réservistes ; appui logistique et technique des sapeurs-pompiers en situation de crise ou lors d'un événement important ; appui logistique et technique lors des cérémonies ou des manifestations sportives ou de valorisation des services d'incendie et de secours ; formation et accompagnement des jeunes sapeurs-pompiers, en lien avec les associations habilitées de jeunes sapeurs-pompiers ou de jeunes marins-pompiers concernés.

3. Le service civique et le volontariat associatif

L'engagement de service civique, d'une durée de six à douze mois, est destiné aux jeunes âgés d'au moins 16 ans ⁽¹⁾, jusqu'à 25 ans. Le service civique est régi par les articles L. 120-1 à L. 120-36 du code du service national. Dans les lycées publics et privés sous contrat, d'enseignement général et technologique ou professionnel, les élèves bénéficient au cours de leur scolarité d'une information sur

(1) Article L. 120-5 du code du service national. Pour les personnes âgées de moins de 18 ans, une autorisation parentale est exigée.

le service civique ⁽¹⁾, ce dernier étant par ailleurs ouvert à certains ressortissants étrangers ⁽²⁾. Le service civique donne lieu à une indemnisation prise en charge par l'Agence du service civique.

Ce dispositif a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'occasion de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général en France ou à l'étranger, reconnue prioritaire pour la nation, auprès d'une personne morale agréée.

Les missions d'intérêt général susceptibles d'être accomplies dans le cadre d'un service civique revêtent un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel, ou concourent à des missions de défense et de sécurité civile ou de prévention, de promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne. Elles ne peuvent se substituer à un stage.

La structure agréée recrute les volontaires en fonction de leur seule motivation et accueille en service civique des jeunes de tous niveaux de formation initiale. En revanche, une association culturelle, politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peuvent recevoir d'agrément pour organiser le service civique.

Le service civique peut prendre différentes formes, dont un « *service civique des sapeurs-pompiers qui comporte une phase de formation initiale d'une durée maximale de deux mois dispensée sur le temps de mission du volontaire, au sein de son unité d'affectation ou dans une structure adaptée* » (article L. 120-1 du code du service national) ⁽³⁾.

L'Agence du service civique délivre à la personne volontaire, à l'issue de sa mission, une attestation de service civique et un document qui décrit les activités exercées et évalue les aptitudes, les connaissances et les compétences acquises pendant la durée du service civique. Si la personne volontaire le souhaite, ce document est intégré à son livret de compétences ⁽⁴⁾ et à son passeport d'orientation, de formation et de compétences ⁽⁵⁾. Aux termes de la loi, le « *service civique est valorisé dans les cursus des établissements secondaires et des établissements dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures* » ⁽⁶⁾.

(1) Article D. 312-48-1 du CE.

(2) Voir l'article L. 120-4 du code du service national.

(3) « Au terme de sa formation initiale, le volontaire peut concourir, sous la surveillance d'un sapeur-pompier [...], aux activités de protection et de lutte contre les incendies et autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence, en complément des sapeurs-pompiers » (article L. 120-1 du code du service national).

(4) Voir l'article 11 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

(5) Voir le III de l'article L. 6323-8 du code du travail.

(6) Article L. 120-1 du code du service national.

B. METTRE UN TERME AU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL ET LE REMPLACER PAR DES DISPOSITIFS DE PROMOTION DE LA CITOYENNETÉ PLUS EFFICACES

1. Les recommandations du rapporteur Idir Boumertit : affecter les fonds du SNU à d'autres actions en vue de renforcer l'école publique, de faire du sport un véritable service public de proximité et de soutenir l'éducation populaire

À la lumière des constats dressés au cours des travaux de la mission d'information, le rapporteur Idir Boumertit préconise de consacrer à d'autres actions qu'il juge tout à la fois plus pertinentes et urgentes à mener les crédits affectés au SNU et la somme correspondant au coût estimé de sa généralisation à l'ensemble d'une classe d'âge, soit 11 milliards d'euros environ (voir *supra*).

a. Renforcer l'école publique pour en faire un véritable levier d'égalité

Le rapporteur Idir Boumertit juge nécessaire d'**instaurer la gratuité intégrale de l'école publique** en assurant la prise en charge par l'État des dépenses actuellement supportées par les familles (frais de cantine, fournitures scolaires, transports, activités périscolaires). Cette mesure permettrait de garantir l'effectivité du droit à l'éducation et de réduire les inégalités sociales et territoriales dans l'accès à la scolarité. Son coût est estimé à 6,2 milliards d'euros.

Compte tenu de l'enjeu fondamental que constitue l'établissement d'une école vraiment inclusive, **la création d'un service public des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)** apparaît comme une nécessité. Cela suppose la création d'un cadre d'emploi dédié dans la fonction publique, au sein duquel les personnels exerçant déjà ces fonctions seraient titularisés, puis la formation initiale et le recrutement de nouveaux AESH. Une revalorisation salariale serait accordée à ces nouveaux agents. Cette mesure permettrait de garantir l'inclusion scolaire effective et de qualité pour les élèves en situation de handicap. Son coût est estimé à 2,5 milliards d'euros.

b. Revaloriser la voie professionnelle et assurer l'égalité territoriale d'accès à la formation

Afin de garantir un niveau de qualification élevé, une formation équilibrée entre enseignements généraux et professionnels, et d'améliorer l'insertion des jeunes issus de la filière professionnelle sur le marché du travail, il est impératif d'**en revenir à une durée de formation de quatre ans pour l'obtention du baccalauréat professionnel** et d'abroger la réforme de la voie professionnelle menée depuis 2023. Le coût de cette mesure est estimé à 650 millions d'euros.

Il convient, par ailleurs, d'**étendre les filières de formation professionnelle sur l'ensemble du territoire national** et de **développer des internats publics gratuits à vocation sociale** afin de permettre aux jeunes éloignés de l'offre de

formation d’y accéder dans des conditions dignes. Le coût de cette mesure est estimé à 600 millions d’euros.

c. Développer le sport comme service public de proximité

Le rapporteur Idir Boumertit préconise **la construction de 2 000 équipements sportifs de proximité dans les territoires sous-dotés**, en commençant par les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les territoires ruraux et les outre-mer. Le coût de cette mesure est estimé à 600 millions d’euros.

En outre, il importe de **mettre en œuvre un plan national de rénovation des équipements sportifs**, en particulier dans les établissements scolaires et universitaires. Le coût d’un tel programme serait de l’ordre de 500 millions d’euros.

Enfin, **le montant du pass’sport doit être augmenté et son périmètre élargi**, notamment en l’ouvrant aux fédérations du sport scolaire. Le coût de cette mesure est estimé à 200 millions d’euros.

d. Soutenir la vie associative et l’éducation populaire

Afin de soutenir l’emploi local, renforcer la cohésion sociale et soutenir l’accès des jeunes à l’engagement, **les dispositifs d’emplois aidés pour les associations de jeunesse, sportives et d’éducation populaire doivent être relancés**, en les fléchant prioritairement vers les territoires les plus fragiles. Le coût de cette mesure serait de l’ordre de 400 millions d’euros.

Le fonds de développement de la vie associative (FDVA) ne permet de satisfaire que 55 % à 60 % des demandes, ce qui témoigne de l’insuffisance des crédits budgétaires qui lui sont alloués pour répondre aux besoins des associations. Pour remédier à cette situation, il convient d’**abonder le FDVA à hauteur de 17,5 millions d’euros supplémentaires**. Cette somme serait destinée en priorité au fonctionnement et à la formation des bénévoles des petites et moyennes associations. Par ailleurs, le plafond imposé à la part du FDVA destinée à la formation (FDVA 1) serait supprimé.

Le coût total de l’ensemble de ces mesures est estimé à 11,67 milliards d’euros.

2. Les recommandations du rapporteur Maxime Michelet : répondre au défi de l’unité nationale par un lien facilité entre l’armée et la jeunesse et par la reconstruction d’une école de la nation

Le SNU s’est révélé un dispositif coûteux incapable de répondre efficacement à la kyrielle de ses objectifs démultipliés et fluctuants. Écho d’un fantasme de restauration du service militaire, il s’est rapidement transformé en service éducatif confié davantage à l’école qu’aux armées, et particulièrement éloigné des objectifs initiaux qu’on avait voulu lui confier.

L'échec du SNU est dès lors riche d'enseignements pour pouvoir mener une politique sincèrement dédiée à la reconstruction de la cohésion nationale et à la consolidation du lien entre l'armée et la jeunesse.

Le rapporteur Maxime Michelet considère en premier lieu que **l'armée n'a pas vocation à éduquer la jeunesse mais à poursuivre sa mission primordiale de défense de la patrie et de préparation de la nation aux périls militaires.** Le SNU aura notamment démontré qu'**il existe une incontestable appétence d'une partie de notre jeunesse pour les corps en uniforme.** À cet égard, il convient d'abandonner le fantasme d'un service militaire généralisé au profit de dispositifs clairs et engageants capables de mener vers l'engagement militaire, sous toutes ses formes, les jeunes talents dont nos armées ont besoin.

Dans le domaine des politiques d'engagement, et dans le cadre du resserrement du périmètre étatique, **l'État doit se limiter à la promotion de l'engagement au service de ses missions régaliennes : défense, santé, sécurité.**

Le rapporteur Maxime Michelet considère également que **le défi de l'unité nationale ne saurait être relevé au cours d'un bref séjour de deux semaines mais doit constituer une politique continue de l'État en direction de la jeunesse,** incarnée dans l'institution au sein de laquelle les jeunes de France passent de nombreuses années : **l'école.** Cette dernière **doit permettre l'expérience de la vie nationale à travers le déploiement des symboles et des rites collectifs propres à toute cohésion patriotique.**

a. Mobiliser l'esprit de défense de la jeunesse française

Sur la base du succès des classes de défense et de sécurité globale, est établi **un parcours de défense et de citoyenneté se déployant sur l'ensemble des trois années de lycée et menant à l'obtention d'un baccalauréat spécifique** ⁽¹⁾. Ce parcours proposera notamment un renforcement des enseignements d'histoire et d'EMC. Le programme de cette dernière matière sera révisé en vue d'une simplification articulée autour des enjeux institutionnels.

Parallèlement, **les dispositifs des classes de cadets** (cadets de la défense, cadets de la gendarmerie, cadets de la sécurité civile) **seront consolidés et les partenariats avec les établissements scolaires renforcés, notamment à travers une intervention obligatoire des forces armées et de sécurité devant chaque classe de seconde** pour présenter les métiers de la défense et de la sécurité, ainsi que les divers dispositifs d'engagement.

(1) Les députés Frédéric Boccaletti et Alexandra Martin ont formulé une recommandation proche de celle-ci dans leur rapport d'information d'avril dernier établi au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées : Frédéric Boccaletti et Alexandra Martin, *Rapport d'information sur le thème de « la sensibilisation de la jeunesse à l'esprit de défense »*, Assemblée nationale, n° 1268 (XVII^e législature), avril 2025.

Le déploiement du nouveau format de la JDC et sa pérennité doivent être garantis, et la reconnaissance de l'importance de la JDC dans le parcours citoyen des jeunes français confortée.

b. Rebâtir une école de la nation qui transmette l'impératif d'unité nationale

Sur la base des retours d'expérience positifs du SNU, le rapporteur Maxime Michelet estime que **la tenue unique doit être généralisée dans les établissements scolaires** afin d'insuffler un esprit d'appartenance collective et lutter contre les effets de séparatisme social induits par le vêtement.

Au regard également du retour positif de l'expérience du SNU concernant la présence du drapeau tricolore dans les centres, et dans la continuité de l'article L. 111-1-2 du code de l'éducation, issu d'un amendement d'Éric Ciotti au projet de loi pour une école de la confiance ⁽¹⁾, **un mât des couleurs est installé au sein de chaque établissement scolaire**. Ce mât est notamment le lieu d'**une cérémonie des couleurs organisée dans chaque collège et chaque lycée, à la première et à la dernière heure de la semaine**.

Ce mât des couleurs constitue **le point de rassemblement de la communauté scolaire lors des hommages et des commémorations nationales**. Une cérémonie mémorielle spécifique aux établissements scolaires est organisée le soir du dernier jour ouvré précédant le 11 novembre afin d'honorer l'histoire de France et ceux qui sont morts pour notre pays.

La participation des établissements scolaires est rendue obligatoire aux commémorations du 11 novembre sous la forme que fixera la réglementation. Alors que les associations d'anciens combattants font face aujourd'hui à l'immense défi du renouvellement générationnel, une réflexion est ouverte afin d'assurer la transmission et la garde des drapeaux patriotiques par la jeunesse des écoles.

(1) Article 3 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles et de l'éducation s'est réunie le mercredi 17 septembre 2025 au matin pour examiner le rapport d'information présenté par M. Idir Boumertit et M. Maxime Michelet, rapporteurs, en conclusion des travaux de la mission d'information relative aux conditions d'accueil et d'encadrement des séjours de cohésion du service national universel (SNU).

Cette réunion n'a pas fait l'objet d'un compte rendu écrit ; elle est accessible sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/IVehgx>

À l'issue de sa présentation, en application du 7^e alinéa de l'article 145 du Règlement, la commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXE N° 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

(Par ordre chronologique)

➤ **Délégation générale au service national universel (DGSNU)** – **Mme Corinne Orzechowski**, préfète, déléguée générale, **MM. Franck Thenard-Duvivier**, sous-directeur, **Thierry Jourdan**, adjoint au sous-directeur, **Mmes Émilie Guerel**, cheffe de cabinet, responsable de la cellule de suivi des séjours de cohésion, et **Géraldine Blanchet**, chargée de mission

➤ **Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche – direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco)** – **MM. Jean Hubac**, adjoint à la directrice générale, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives, et **Marc Pelletier**, sous-directeur de l'action éducative

➤ *Table ronde des organismes publics de jeunesse :*

– **Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)** – **MM. Hugo Huet**, président, et **Pierre Montaudon**, secrétaire général.

– **Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep)** – **M. Augustin Vicard**, directeur

➤ **Ministère des armées – direction du service national et de la jeunesse (DSNJ)** – **M. Pierre-Joseph Givre**, général de corps d'armée, directeur, et **Mme Alexia Paris**, cheffe du bureau du service national universel

➤ *Audition commune :*

– **Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR)** – **M. Patrick Lavaure**, inspecteur général, responsable du collège « jeunesse, sports et vie associative », **Mmes Béatrice Angrand** et **Catherine Baratti-Elbaz**, inspectrices générales, et **M. Rolland Jouve**, inspecteur général

– **Contrôle général des armées (CGA)** – **Mme Myriam Achari-Baudry**, contrôleur général des armées

➤ **Cour des comptes** – **Mmes Lise Fechner**, conseiller référendaire à la troisième chambre, et **Sandrine Della Gaspera**, vérificatrice à la troisième chambre

➤ *Audition commune des syndicats de lycéens :*

– **Union syndicale lycéenne (USL)** – **M. Manès Nadel**, président, et **Mme Sofia Tizaoui**, secrétaire générale

– **Mouvement national lycéen (MNL)** – Mmes **Sasha Passas Youssi**, co-secrétaire générale, et **Jeanne Halary-Fischer**, secrétaire nationale, et **M. Alexis Gradassi**, trésorier

➤ *Table ronde des organisations de parents d'élèves :*

– **Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (Peep)** – **M. Éric Cat**, président de l'association des parents d'élèves de Cherbourg-Manche

– **Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)** – **M. Grégoire Ensel**, vice-président de la FCPE nationale

– **Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (Unaape)** – **MM. Patrick Salaün**, président, et **Jean-François Trapy**, président de l'Unaape Aquitaine

➤ **Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative – direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva)** – **MM. Thibaut de Saint Pol**, directeur, délégué interministériel à la jeunesse, et **Olivier Blanchard**, chef de la mission ressources humaines et finances

➤ **Travel Planet** – **M. Tristan Dessain Gelinet**, directeur général

➤ *Table ronde des syndicats d'enseignants du second degré :*

– **Syndicat national des enseignements de second degré-Fédération syndicale unitaire (Snes-FSU)** – Mmes **Claire Guéville** et **Clarisse Macé**, secrétaires nationales

– **Syndicat des enseignants-Union nationale des syndicats autonomes (SE-UNSA)** – **MM. Thierry Plouviez**, conseiller national sur le dossier Système éducatif et conditions d'apprentissage, et **David Lelong**, référent national Collège et EPS

– **Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle Force ouvrière (FNEC FP-FO)** – **M. David Gozlan**, secrétaire départemental de la FNEC FP- FO 92

– **Syndicat national des lycées, collèges, écoles et du supérieur (Snalc)** – **M. Jean-Rémi Girard**, président

– **Syndicat Solidaires, unitaires, démocratiques (SUD) Éducation** – Mmes **Nara Cladera**, co-secrétaire fédérale, et **Berengère Basset**, mandatée par le syndicat Solidaires

➤ *Audition commune de représentants des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative :*

– **Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (Drajes)** – **MM. Mathias Lamarque**, Drajes de Nouvelle-Aquitaine, et **Rodolphe Legendre**, Drajes du Centre-Val-de-Loire

– **Conférence des inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-Dasen)** : **Mmes Anne Chiardola**, IA-Daasen du Var, et **Véronique Guggiari**, IA-Dasen des Deux-Sèvres

➤ *Table ronde des syndicats de personnels jeunesse et sport :*

– **Syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports-Union nationale des syndicats autonomes (SEJS UNSA)** – **M. Jean-Philippe Chapelle**, secrétaire national aux affaires professionnelles, conseiller à l'IA-Dasen et chef du service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) de la Manche

– **Syndicat de l'éducation populaire-Union nationale des syndicats autonomes (SEP-UNSA)** – **M. David Durand**, secrétaire national et co-secrétaire général

– **Solidaires Jeunesse et Sports** – **M. François Pelletier** et **Mme Tiphaine Trijoulet**, porte-paroles

– **FSU** – **Mmes Catherine de Nadai** et **Gwénaëlle Natter**, secrétaires nationales

– **Confédération française démocratique du travail (CFDT) Éducation formation recherche publiques** – **M. Frédéric Cuignet**, secrétaire fédéral, mandaté au comité social d'administration ministériel de la jeunesse et des sports et à sa formation spécialisée

– **Syndicat national des personnels du ministère de la jeunesse et des sports-Confédération générale du travail (SNPJS-CGT)** – **Mme Catherine Tuchais**, secrétaire générale, conseillère d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) à la Drajes des Pays de la Loire, et **M. Xavier Lefeuve**, membre du bureau national, CEPJ au SDJES de la Sarthe

➤ *Audition commune :*

– **Mme Bénédicte Chéron**, historienne, maître de conférences à l'Institut catholique de Paris (ICP)

– **M. Sébastien Jakubowski**, sociologue, professeur des universités, directeur de l'institut national supérieur du professorat et de l'éducation (Inspé) de l'académie de Lille

➤ *Table ronde des syndicats de personnels de direction des établissements scolaires :*

– **CFDT Éducation formation recherche publiques – M. Laurent Kaufmann**, secrétaire fédéral

– **Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN-UNSA) – Mme Christelle Kauffmann**, secrétaire générale adjointe et **M. Oliver Beaufrère**, secrétaire national

– **Indépendance et Direction (ID-FO) – MM. Alain Mallet**, secrétaire général adjoint et membre du secrétariat national, et **Nicolas Carli-Basset**, membre du secrétariat national

➤ *Table ronde des associations de collectivités territoriales :*

– **Départements de France – MM. Jérôme Dumont**, président du conseil départemental de la Meuse, **Paul-Étienne Kauffman**, conseiller pour l'éducation, la jeunesse, la culture, le patrimoine, le tourisme, les sports et les Jeux olympiques Paris 2024, et **Brice Lacourieux**, conseiller pour les relations avec le Parlement

– **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) – M. Alexandre Touzet**, maire de Saint-Yon et vice-président de la communauté de communes Entre Juine et Renarde

➤ *Table ronde des associations d'éducation populaire (1/2) :*

– **Ligue de l'enseignement* – Mme Hélène Lacassagne**, présidente, et **M. Benoît Fontaine**, directeur du services vacances séjours et loisirs éducatifs

– **Fédération nationale Léo Lagrange – M. Vincent Séguéla**, secrétaire général

– **Fédération nationale des Francs camarades (Francas) – M. Fabrice Boisbouvier**, délégué général adjoint

– **Fédération générale des pupilles de l'enseignement public (PEP)* – M. Fernand Vanobberghen**, président, et **Mme Agnès Bathiany**, directrice générale

➤ *Audition commune de têtes de réseau de l'éducation populaire :*

– **Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (Cnajep)* – Mmes Sarah Biche**, co-présidente, et **Alexandra Theyre**, déléguée générale

– **Réseau des Centres de recherche, d'étude et de formation à l'animation et au développement (Crefad) – Mme Stéphanie Henry**, coordinatrice du Crefad Loire

➤ **Mme Sarah El Haïry**, haute-commissaire à l'enfance, ancienne secrétaire d'État auprès du ministre des armées et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de la jeunesse et du service national universel, et **M. Adrien Baron**, conseiller chargé des élus, des collectivités et des politiques territoriales

➤ *Table ronde des associations d'éducation populaire (2/2) :*

– **Union française des centres de vacances (UFCV)** – **M. Erland Egiziano**, directeur général

– **Villages vacances de France (VVF)** – **M. Stéphane Le Bihan**, directeur général

– **Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA)*** – **M. Guillaume Légaut**, directeur général

– **Fédération des associations régionales des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale (Aroéven)** – **MM. Rodrigue Carbonnel**, délégué général, et **Bryan Drion**, directeur régional de l'Aroéven des Hauts-de-France

➤ **Association « Avec SNU »** – **Mmes Perline Gras**, présidente, **Sophie Blier** et **Catherine Vijoux**, chefs de centre SNU, **MM. Jean-Christophe Bourbon**, **Mathieu Issaly**, **Moulay Jamaa** et **Donatien Lahery**, chefs de centre SNU, et **Alain Delplanque**, adjoint directeur de stage SNU

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

CONTRIBUTION ÉCRITE

➤ **Mme Prisca Thevenot**, députée des Hauts-de-Seine, ancienne secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et du ministre des armées, chargée de la jeunesse et du service national universel, ancienne ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée du renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement

DÉPLACEMENT DES RAPPORTEURS AU CENTRE SNU DE BOUVINES (15 ET 16 MAI 2025)

– **Région académique des Hauts-de-France** – **MM. Olivier Cottet**, IA-Dasen du Nord, **Meidhi Vermeulen**, Drajes des Hauts-de-France, **Patrick Piret**, SDJES du Nord, et **Simon Tendeux**, chef de projet régional SNU

– **M. Philippe Guillon**, maire de Bouvines

– **M. Denis Dhalluin**, chef du centre SNU ⁽¹⁾

(1) Outre M. Dhalluin, les rapporteurs tiennent à remercier pour leur accueil et leur disponibilité l'ensemble du personnel encadrant, les intervenants extérieurs (militaires, pompiers), ainsi que les jeunes volontaires avec lesquels ils ont eu la possibilité d'échanger pendant deux jours.

ANNEXE N° 2

LES INCESSANTES ÉVOLUTIONS DU RATTACHEMENT MINISTÉRIEL DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

Premier ministre	Période	Ministres et secrétaire d'État (SE) responsables de la jeunesse et /ou du SNU	Nom du ministre	Décret	Attributions dans le décret ministériel en matière de SNU
É. Philippe	octobre 2018 - juillet 2020	Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	J.-M. Blanquer	Décret n° 2018-908 du 24 octobre 2018	Préparation de la mise en œuvre du SNU
É. Philippe	octobre 2018 - juillet 2020	SE auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	G. Attal	Décret n° 2018-909 du 24 octobre 2018	Aucune attribution

Changement de gouvernement

J. Castex	juillet 2020 - mai 2022	Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports	J.-M. Blanquer	Décret n° 2020-870 du 15 juillet 2020	Préparation de la mise en œuvre du SNU
J. Castex	juillet 2020 - mai 2022	SE auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement	S. El Haïry	Décret n° 2020-1043 du 14 août 2020	Préparation de la mise en œuvre du SNU

Élection présidentielle de mai 2022

É. Borne	Juin - juillet 2022	Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	P. Ndiaye	Décret n° 2022-833 du 1 ^{er} juin 2022	Préparation de la mise en œuvre du SNU
É. Borne	juillet 2022 - juillet 2023	Ministre des armées	S. Lecornu	Décret n° 2022-1022 du 20 juillet 2022	Préparation de la mise en œuvre du SNU ; il dispose de la Djepva
É. Borne	juillet 2022 - juillet 2023	Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	P. Ndiaye	Décret n° 2022-1023 du 20 juillet 2022	Préparation de la mise en œuvre du SNU
É. Borne	juillet 2022 - juillet 2023	SE auprès du ministre des armées et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de la jeunesse et du service national universel	S. El Haïry	Décret n° 2022-1073 du 29 juillet 2022	Connait de toutes les affaires en matière de SNU confiées par les ministres ; préparation de la mise en œuvre du SNU

É. Borne	juillet 2023 - janvier 2024	Ministre des armées	S. Lecornu	Décret n° 2022-1022 du 20 juillet 2022	Préparation de la mise en œuvre du SNU ; il dispose de la Djepva
É. Borne	juillet 2023 - janvier 2024	Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	G. Attal	Décret n° 2022-1023 du 20 juillet 2022	Préparation de la mise en œuvre du SNU
É. Borne	juillet 2023 - janvier 2024	SE auprès du ministre des armées et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de la jeunesse et du service national universel	P. Thevenot	Décret n° 2023-755 du 10 août 2023	Connait de toutes les affaires en matière de SNU confiées par les ministres ; préparation de la mise en œuvre du SNU

Changement de gouvernement

G. Attal	Janvier 2024 - février 2024	Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et des jeux Olympiques et Paralympique	A. Oudéa-Castera	Décret n° 2024-31 du 24 janvier 2024	Préparation et mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de SNU
G. Attal	Février 2024 - juin 2024	Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	N. Belloubet	Décret n° 2024-127 du 21 février 2024	Préparation et mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de SNU
G. Attal	Janvier 2024 - juin 2024	Ministre des armées	S. Lecornu	Décret n° 2024-35 du 24 janvier 2024	Préparation et mise en œuvre de la politique du gouvernement au titre du SNU
G. Attal	Janvier 2024 - juin 2024	Ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé et des solidarités, de la ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et du garde des sceaux, ministre de la justice, chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles	S. El Haïry	Décret n° 2024-189 du 6 mars 2024	Aucune attribution

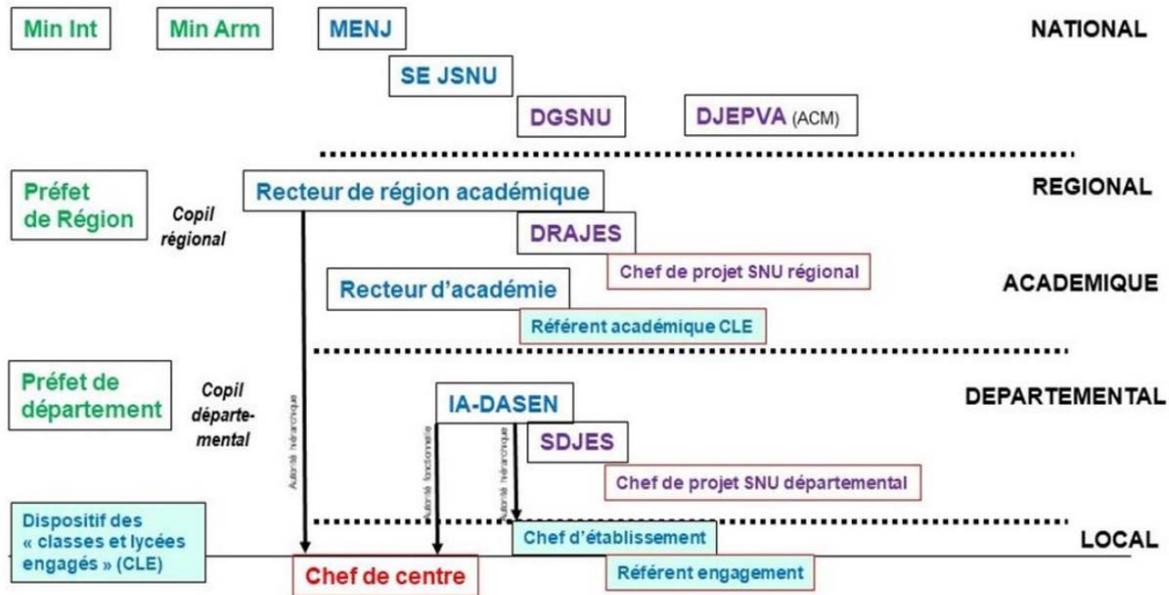
Dissolution de juin 2024

M. Barnier	Septembre 2024 - décembre 2024	Ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative	G. Avérés	Décret n° 2024-922 du 10 octobre 2024	Aucune attribution
------------	--------------------------------	--	-----------	---------------------------------------	---------------------------

Changement de gouvernement

F. Bayrou	Décembre 2024 - septembre 2025	Ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative	M. Barsacq	Décret n° 2025-32 du 8 janvier 2025	Aucune attribution
-----------	--------------------------------	--	------------	-------------------------------------	---------------------------

ANNEXE N° 3 UN PILOTAGE ET UNE ORGANISATION COMPLEXES



Source : Réponses de la conférence nationale des inspecteurs d'académie (CNIA) au questionnaire des rapporteurs.

ANNEXE N° 4
L'UN DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF ÉLABORÉS
PAR FRANCE STRATÉGIE ET LE HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN :
UN SNU « VITAMINÉ »

« Le premier scénario est celui d'une montée en puissance de l'actuel SNU, soit un service civil à caractère volontaire, dans lequel l'engagement s'opère dans des domaines variés tels que la sécurité civile, la solidarité, la culture, la santé, le sport ou encore l'environnement. Si l'engagement citoyen et la cohésion sociale en sont les principaux objectifs, les effectifs réduits en limitent la portée « universelle ». Pour évaluer le montant total de ce SNU élargi, l'hypothèse retenue ici est celle d'un coût par jeune correspondant au coût actuel de la première phase du SNU (2 900 euros) et d'un effectif de 200 000 jeunes par an (soit cinq fois le flux actuel dans le cadre du SNU, et près de 25 % d'une classe d'âge de 820 000 jeunes). Le coût de ce scénario serait un peu inférieur à 600 millions d'euros par an, hors coût des infrastructures d'accueil supplémentaires (qui pourraient devenir un enjeu, voire une contrainte forte) pour des jeunes plus nombreux en séjour de cohésion, et des deux autres phases du SNU ».

Source : France stratégie et Haut-Commissariat au plan, Service national : construire un nouveau modèle français (et européen), note flash, mai 2025.