



OÙ EN EST LE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL ?

Communication de MM. Jean-Marie BOCKEL et Jean-Marc TODESCHINI, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Où en est le projet de « service national universel », engagement de campagne du candidat Emmanuel Macron ? La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat livre l'analyse de ses deux rapporteurs, anciens ministres.

Un engagement de campagne aujourd'hui incertain

- **Une promesse de campagne imprécise**

Dans son programme, le candidat Emmanuel Macron évoque, sans en préciser le contenu, un service national d'un mois, obligatoire et universel, qui concernerait toute une classe d'âge (soit 800 000 jeunes par an) entre 18 et 21 ans. Encadré par les armées et la gendarmerie nationale, ce SNU semble alors s'apparenter à un **rétablissement du service militaire**, perspective contre laquelle la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat prend position dès mai 2017¹.

Une fois élu, le Président de la République indique, dès le 13 juillet, que le SNU n'a pas vocation à remplacer les dispositifs existants et que sa visée est essentiellement civique.

- **Une méthode désordonnée et non concertée**

La méthode annoncée pour ce projet semble au départ structurée : commande d'un rapport inter-inspections destiné à recenser les dispositifs existants, annonce de la mise en place d'une commission composée de tous les acteurs

¹ « 2 pour cent du PIB : les moyens de la défense nationale », rapport d'information de MM. Jean-Pierre Raffarin et Daniel Reiner, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 562 (2016-2017) 24 mai 2017.

concernés. **Mais rien ne se passe comme prévu.** Le rapport inter-inspections, qui manifestement déplaît par l'ampleur des moyens financiers qu'il met au jour, est enterré, le gouvernement refusant de le transmettre aux parlementaires. La nomination de la commission est différée pendant des mois. Les ministères attendent les arbitrages. En février 2018, alors que deux députées s'apprêtent à proposer un « parcours citoyen », dans lequel la partie obligatoire serait allégée, le Président de la République rappelle, la veille de la sortie de leur rapport, son souhait d'un service obligatoire de trois à six mois, rendant leur message inaudible. Puis est mis en place un comité restreint confié au général Daniel Ménaouine dont les parlementaires sont exclus. En attendant ses conclusions prévues le 30 avril, la communication gouvernementale est verrouillée. Aucun débat public n'a lieu sur cette réforme de société.

- **Une finalité difficile à cerner**

Le SNU est censé être à la fois une réponse au **besoin d'engagement** des citoyens, un moyen d'accroître leur **résilience**, une occasion de **brassage social** de nature à ressouder une société fragilisée par le communautarisme, l'individualisme et la rupture d'une partie de sa jeunesse. On en attend aussi une certaine capacité à « remettre dans le droit chemin » des jeunes en décrochage. Enfin, ce service devrait être un **« moment républicain »** permettant le développement du sentiment national et le renforcement du lien armées-Nation.

A l'arrière-plan figurent les **vertus prêtées par la mémoire collective au service militaire**. Pourtant, la fonction intégratrice du service militaire était déjà sérieusement entamée lorsque celui-ci a été suspendu. Par ailleurs, si tous les objectifs affichés correspondent à des effets que le service militaire a produits dans le passé, le SNU n'aurait, en lui-même, **aucune finalité militaire**.



Déplacement des rapporteurs au 1^{er} régiment du SMV de Montigny-lès-Metz (Sénat).

Un projet qui prend forme mais dont des points essentiels restent à clarifier

• Un projet en trois séquences

Malgré l'absence de débat public, le projet prend progressivement forme, au travers de quelques constantes qui fondent presque tous les scénarios évoqués lors des auditions menées par le Sénat. Ces scénarios reposent sur un SNU en trois séquences successives.

Une **première séquence** devrait s'inscrire dans le cadre scolaire. Il s'agit de promouvoir l'enseignement de défense, prévu par la loi de 1997 portant réforme du service national, dont la mise en œuvre demeure à ce jour inégale, et dont le contenu est trop théorique. Chacun admet que d'importantes marges de progrès existent.

Le **deuxième étage du SNU**, c'est le tronc commun obligatoire, qui serait la partie à la fois la plus symbolique et la plus problématique du projet. La plus symbolique, car c'est le moment supposé du brassage social, qui doit contribuer à

raviver le lien national et inculquer aux jeunes le sens de l'engagement. La plus problématique aussi, car c'est la plus novatrice, la plus risquée et probablement la plus coûteuse.

La **troisième séquence** consisterait en une période d'engagement au service d'une cause collective, dans le cadre de dispositifs existants ou *ad hoc*. Le service civique pourrait y prendre une large part, mais les jeunes pourraient également choisir un engagement de type militaire ou être intégrés à des dispositifs en faveur de l'insertion existants (SMV, SMA, Epide ou encore Ecole de la 2^e chance).

• De nombreux paramètres à clarifier

Un premier paramètre à définir est l'**âge des jeunes** au moment de la période de regroupement. Le contexte juridique, les modalités d'encadrement, et le contenu des activités en dépendent.

La seconde incertitude majeure est relative au **contenu** de la période de regroupement. Comment intéresser des jeunes dont les niveaux scolaires seront très disparates ? Quel contenu trouver qui fasse consensus, dans la société clivée actuelle, et ne finisse pas par susciter une certaine défiance ?

Une formation au secourisme est évoquée : faut-il mettre en place un dispositif aussi complexe, aussi coûteux que le SNU pour que tous les jeunes puissent obtenir l'équivalent d'un brevet de secourisme ou du BAFA, quel que soit l'intérêt par ailleurs de ces formations ? Faudra-t-il, en outre, mettre à disposition des installations sportives, voire en construire ? Autant de questions que le projet final devra anticiper très précisément.

De **nombreux autres paramètres** doivent être ajustés : la **durée du tronc commun**, les **modalités d'encadrement**, les **modalités du regroupement** des jeunes, avec hébergement, c'est-à-dire en internat, ou non. Des solutions « bricolées » ne seront pas acceptables. Des locaux adaptés devront être trouvés. Des personnels devront être formés. Des

financements pérennes devront être mis en place.

Le Sénat n'a pas eu accès au chiffrage des différents scénarios, en fonction du choix des paramètres, ce qui n'est pas acceptable au regard du fonctionnement de la démocratie parlementaire.

Conditions de succès et écueils à éviter

• Une priorité : préserver les armées

La commission des affaires étrangères et de la défense a une priorité : **le financement du SNU ne devra pas obérer le budget des armées**. Celles-ci ne peuvent absorber la charge financière que représenteraient la remise en état d'infrastructures ayant cessé d'être utilisées et l'affectation de milliers de militaires à des postes d'encadrement. Les sénateurs déposeront des **amendements au projet de LPM** en discussion en mai 2018 afin d'exclure le financement du SNU de la programmation militaire 2019-2025.

Mais au-delà du coût, il faut avoir conscience du « **choc exogène** » que **pourrait représenter pour les armées la mise en œuvre d'un SNU s'il avait un volet militaire ambitieux** (comme par exemple une durée d'un mois avec internat). Le SNU ne doit pas fragiliser notre modèle d'armée. Par ailleurs, l'ADN des armées doit être préservé. Si elles peuvent avoir un rôle social, leur mission principale reste la défense du territoire national et des Français.

Enfin, doit être pris en compte, si une obligation lourde était imposée à la jeunesse, le **risque de résurgence de l'antimilitarisme** qui avait disparu depuis la professionnalisation des armées.

• De nombreux pré-requis

Un premier facteur de succès est que le dispositif emporte **l'adhésion des jeunes**, ce qui implique qu'il leur apparaisse comme attractif et non comme subi et vain. Rien ne serait pire que des jeunes se retrouvant enfermés, sans comprendre pourquoi, avec le sentiment de perdre leur temps.

Il faudra que le dispositif retenu recueille également **l'assentiment des parents**, qui sont en droit d'attendre des **garanties sérieuses concernant l'encadrement et le contenu**, notamment si le SNU s'adresse à des mineurs et implique un hébergement hors du domicile familial.

Le projet devra aussi obtenir sinon le soutien, du moins **l'accord des collectivités territoriales**, qui peuvent être concernées à plusieurs titres.

Enfin, la mise en œuvre du SNU devra **préserver les dispositifs existants** (service civique, Garde Nationale, EPIDE, SMV...) **qui ont chacun leur spécificité et leur dynamique**. La Garde nationale ne saurait constituer une ressource disponible pour assurer l'encadrement d'un service de type militaire : l'objectif actuel de 85 000 réservistes a été calibré par rapport à des besoins n'incluant pas le SNU. Et s'il n'est pas exclu que des réservistes participent à un tel encadrement, cela doit relever du volontariat, la « militarité » de la réserve devant être préservée.

S'appuyer sur l'existant pour avancer de façon réaliste

Les séquences 1 et 3 sont relativement moins problématiques que la séquence 2 car elles existent, d'une certaine façon, déjà.

• La **séquence 1**, en milieu scolaire, nécessite de redynamiser l'enseignement de défense. Indispensable pour préparer les étapes suivantes, cette séquence n'en est pas pour autant évidente. Les mondes de l'éducation et de la défense sont peu perméables, les professeurs restant maîtres du traitement de programmes qui ne laissent que peu de marges. En outre, le soutien du monde enseignant et des familles est en soi un défi.



Interieur.gouv.fr

• La **séquence 3**, consistant en une période d'engagement, peut également s'appuyer sur les nombreux dispositifs existants. Le **volontariat** est un facteur majeur de succès de ces dispositifs, qui ne se conçoivent sans une réelle motivation, qu'il s'agisse du service civique, du SMV, de l'Épide ou encore de la réserve. Il faudra également rechercher **une vraie universalité**, c'est-à-dire accepter le plus de jeunes possibles, quel que soit, le cas échéant, leur handicap. Enfin, il conviendra **d'éviter au maximum les inégalités** d'accès ou les facilités d'exemption : en clair, de ne pas retomber dans les travers de l'ancien service national.

• La **séquence 2**, c'est-à-dire la période de regroupement, est de loin la plus problématique. Un temps de brassage social avec internat, une expérience de vie en commun, aurait probablement des effets positifs. Mais il pose des questions difficilement solubles.

S'agissant de la **durée** de cette séquence : si elle est trop courte, le dispositif ne parviendra pas à ses finalités mais si elle est trop longue, elle posera des problèmes matériels et nécessitera probablement d'indemniser les jeunes à un âge où ils peuvent être déjà actifs ou ont des études à poursuivre.

S'agissant de **l'hébergement** : l'internat est non seulement très complexe à mettre en œuvre mais il pose aussi des questions juridiques. Le Premier ministre a indiqué avoir saisi le Conseil d'État sur le point de savoir s'il était nécessaire de réviser la Constitution pour mettre en place le SNU.

L'article 34 de la Constitution dispose en effet que « *la loi fixe les règles concernant*

les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ». Vos rapporteurs attendront bien sûr la réponse du Conseil d'État sur ce point. Mais s'il s'agit de savoir **si le SNU a un objectif de défense nationale** au sens de l'article 34 de la Constitution, leur réponse à cette question est **non** : aucun des multiples objectifs du SNU ne relève de la défense nationale.

Quant à l'hypothèse d'une **période de regroupement avant 18 ans**, elle paraît peu réaliste. Les jeunes ne sont alors pas pleinement « citoyens » au sens de l'article 34 de la Constitution. Ils sont placés sous l'autorité parentale. Le rapport des députées sur le SNU rappelle, à juste titre, que ce n'est pas la scolarisation des jeunes qui est obligatoire mais leur instruction, éventuellement à domicile.

Le Conseil constitutionnel défend par ailleurs de manière constante la liberté d'aller et venir.

Enfin se pose la question de **l'encadrement** : les armées n'ont pas les moyens de l'assurer et ce n'est pas leur mission. Faut-il alors constituer une « seconde armée », en faisant appel à des réservistes, y compris d'anciens militaires recrutés à cet effet, et spécialement dédiés au SNU ? Là encore le risque de siphonner les moyens militaires existe.

En conclusion, le projet de SNU mérite un **vrai débat de société**. La ligne de crête est étroite, avec de nombreux écueils financiers, juridiques, sociétaux... qui nécessiteront **une grande vigilance**. **Nos armées**, déjà à l'étiage, sur-sollicitées, **doivent être protégées**, car notre pays a besoin qu'elles puissent se consacrer à 100 % à leurs missions.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr



M. Jean-Marie Bockel
sénateur du Haut-Rhin



M. Jean-Marc Todeschini
sénateur de Moselle