

Pour un nouveau service national.
Introduction au débat.

Mars à mai 1996

Introduction
au débat
sur l'avenir
du service national

Obligation ou Volontariat ?

POUR UN NOUVEAU SERVICE NATIONAL

Introduction au débat

Le service militaire obligatoire est un héritage de la Révolution française. "Tout Français est soldat et se doit à la défense de la Patrie", énonçait la loi Jourdan du 19 Fructidor An VI.

Pour autant, la conscription à caractère universel, sous la forme que nous lui connaissons aujourd'hui, a moins d'un siècle : elle est née en 1905 d'une évolution commencée au lendemain de la guerre de 1870. Afin de répondre au besoin d'une armée nombreuse pour défendre le sol national, la conscription profondément inégalitaire du 19ème siècle - celle du "tirage au sort" - se transforma peu à peu en un modèle toujours en vigueur.

La conscription fait ainsi partie de notre héritage national, pour deux raisons. D'abord parce qu'elle a constitué jusqu'à nos jours un principe essentiel de l'organisation de notre défense, fondée sur le devoir, pour chaque Français, de participer à la défense militaire du pays ; ensuite parce qu'elle a rempli pendant de nombreuses années, en plus de sa fonction militaire, un rôle social d'intégration et de cohésion nationale qui justifie l'attachement à cette institution manifesté par un grand nombre de nos concitoyens.

Ainsi s'explique que l'armée de conscription, expression de la nation en armes dont Verdun, plus encore que Valmy, est l'illustration historique, ait trouvé sa place dans le légendaire républicain aux côtés de l'école publique de Jules FERRY et qu'elle soit parvenue jusqu'à nous, malgré les secousses de ce siècle.

Au cours des dernières décennies, toutefois, la France a été confrontée à des bouleversements économiques et géopolitiques considérables. Après la longue période de croissance qui suivit la seconde guerre mondiale, la crise économique des années 1970 s'est muée en une crise sociale profonde.

L'ordre international de la guerre froide, dominé par le face-à-face de deux blocs politiques et militaires, a disparu. Les menaces auxquelles notre pays doit faire face ont changé de nature, nous obligeant à adapter les objectifs et les moyens de notre défense comme l'ont déjà fait plusieurs de nos grands partenaires.

Le risque d'agression militaire directe qui pesait sur notre pays s'est estompé pour laisser la place à des dangers plus diffus et moins circonscrits, dans le temps comme dans l'espace. L'instabilité internationale est une donnée de notre environnement pour les prochaines années, tandis qu'à l'intérieur de nos frontières le terrorisme, les trafics de drogue mettent en péril la communauté nationale, fragilisée par ailleurs par les fractures sociales de toutes natures : illettrisme, chômage, exclusion.

Face à ce constat, le Président de la République a décidé de mener, au cours des six prochaines années, une adaptation ambitieuse de l'ensemble de notre outil de défense reposant sur deux décisions fondamentales, étroitement dépendantes l'une de l'autre : la professionnalisation progressive de nos forces armées et la réforme en profondeur du service national.

Une réforme nécessaire

Le service militaire, devenu "national" et codifié par la loi du 10 juin 1971, apparaît aujourd'hui inadapté aux yeux de beaucoup de nos concitoyens. Il n'est plus à même de tenir le double rôle qui fut le sien jusqu'ici dans notre histoire, ni au regard des besoins nouveaux de notre défense, ni dans sa fonction sociale qu'il ne parvient plus à assumer avec la même efficacité que par le passé.

De nouveaux besoins militaires

Le risque d'un conflit majeur nécessitant l'engagement conventionnel massif de plusieurs centaines de milliers de combattants n'est plus plausible à horizon prévisible et la dissuasion assure, en tout état de cause, la protection de nos intérêts vitaux. Les conditions d'emploi des armées évoluent inéluctablement. A l'extérieur, la stratégie de prévention repose sur des forces professionnalisées (renseignement, forces prépositionnées) ; les risques d'instabilité en Europe et dans nos autres zones d'intérêt requièrent, en cas d'engagement, des forces à haute disponibilité opérationnelle capables, si nécessaire, de s'associer rapidement à celles de nos alliés. Sur le territoire national, la nature des menaces appelle désormais des réponses nouvelles qui relèvent davantage, sauf cas exceptionnel, de la sécurité intérieure que de la lutte contre une agression militaire.

Un double constat s'impose donc. Certaines des menaces qui pèsent sur notre sécurité ne nécessitent pas des moyens militaires classiques. Par ailleurs, lorsque l'intervention des armées constitue une réponse appropriée à ces menaces, c'est moins leur nombre qui en détermine l'efficacité que leur disponibilité immédiate, la cohésion des unités, leur expérience et la maîtrise qu'elles ont d'armements de plus en plus sophistiqués.

La professionnalisation complète des armées est la meilleure réponse à l'évolution des besoins militaires. La conscription répond de moins en moins bien à leurs exigences.

Un rôle social en question

A cette réalité nouvelle dans le domaine militaire viennent s'ajouter de fortes interrogations d'ordre social. Le service national actuel est perçu comme inégal dans ses conditions d'exécution, tant au sein des armées qu'entre les formes militaires et civiles. En outre, un nombre significatif de jeunes, pour lesquels il pourrait constituer une occasion d'intégration sociale et professionnelle, en sont dispensés ou exemptés.

Les adaptations successives dont il a été l'objet, telles que la libéralisation de l'objection de conscience, la création de formes civiles et l'assouplissement des règles de report d'incorporation, ont souvent été perçues comme autant de sources nouvelles d'inégalités, malgré les efforts significatifs entrepris ces dernières années pour valoriser les formes militaires du service national et restaurer ainsi une certaine équité entre les différentes conditions de son exécution.

La nécessité et l'urgence d'une réforme profonde du service national s'imposent donc. Cette perspective est attendue par les Français qui y voient une véritable réforme de société.

Un débat pour une réforme

Conscient des enjeux d'une telle réforme, le Président de la République a souhaité que s'engage un débat associant l'ensemble des forces vives du pays, au plan local comme au plan national.

Il s'agit de **définir un nouveau service national, constituant un lieu privilégié d'expression du pacte républicain**, susceptible de développer le sentiment de solidarité et d'appartenance à la communauté nationale à travers une triple ambition :

- assurer le renforcement des valeurs démocratiques et de la citoyenneté ;
- contribuer à la sécurité des personnes et des biens ;
- participer à la réduction des fractures sociales qui affaiblissent la collectivité nationale.

Concrètement, ce débat portera sur la définition des domaines de ce nouveau service national (1ère partie) ainsi que sur son caractère volontaire ou obligatoire (2ème partie), en prenant soin d'évaluer systématiquement les avantages et les inconvénients de chaque proposition formulée.

Il se déroulera :

- dans les communes de France, autour des élus et avec le concours des préfets, afin de permettre à tous les citoyens qui le souhaitent d'y participer ;
- au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les enseignements de ce débat seront ensuite traduits sous la forme d'un projet de loi que le Gouvernement déposera au Parlement à l'été ou au début de l'automne.

I. Le nouveau service national : responsabilité et solidarité

La cohésion nationale repose sur le sentiment d'appartenance de chacun à une collectivité humaine dont il partage les valeurs, le mode de vie, les aspirations.

Parce qu'il s'adresse aux jeunes Français au seuil de leur vie de citoyens actifs, le service national a sans doute un rôle à jouer pour développer la conscience d'appartenir à la communauté nationale, c'est-à-dire le sentiment d'être lié en même temps à chaque citoyen et à la nation que, tous ensemble, ils constituent.

L'adhésion des jeunes Français

Pour répondre à l'attente des jeunes et susciter leur adhésion, le nouveau service national devra s'adresser à la fois à leur raison et à leur coeur. Parler à la raison et au coeur, c'est évoquer d'une part **une exigence de responsabilité et d'engagement** au service du bien commun, expression de l'appartenance à la communauté nationale, d'autre part **un élan individuel de générosité et de solidarité**.

Si les études d'opinion réalisées auprès des jeunes mettent en lumière une désaffection pour les formes actuelles du service national, elles montrent aussi chez eux une grande capacité de mobilisation lorsqu'il s'agit de s'engager pour des causes d'utilité publique qui soient également ressenties comme valorisantes sur un plan personnel. **L'exigence d'utilité réciproque** ne peut ici être négligée : l'épanouissement personnel devient un élément de l'engagement au service de la collectivité.

Par ailleurs, plus que la référence aux valeurs civiques et républicaines, souvent perçues comme lointaines et abstraites par les jeunes appelés, c'est leur traduction concrète qui éveille leur intérêt : la générosité, le refus de l'injustice et de la pauvreté, la volonté de participer à un effort commun... La "refondation" du pacte républicain passe ainsi par **la formulation de solutions pragmatiques**, dont l'intérêt est directement perceptible par tous.

Trois domaines d'action

Afin de transformer ces ambitions en réalisations concrètes, le nouveau service national pourrait être effectué dans trois domaines principaux :

- sécurité et défense ;
- cohésion nationale et solidarité ;
- coopération internationale et action humanitaire.

Il se présenterait comme une période de transition entre la scolarité et la vie professionnelle et répondrait ainsi au souci légitime de mise en valeur de l'expérience acquise pendant son exécution ; il pourrait également donner l'occasion aux plus défavorisés de bénéficier d'une action d'insertion, aux autres de connaître une expérience active de civisme.

1. Un service de sécurité et de défense

Les armées, même professionnalisées, resteront ouvertes sur la société ; il y a place dans leurs rangs pour des jeunes gens prêts à accomplir un temps de service. Cette formule pourrait constituer un préalable à un engagement professionnel et présenterait l'intérêt de maintenir une forme traditionnelle du lien qui unit l'armée à la nation.

La gendarmerie nationale et la police nationale continueraient, comme aujourd'hui, à accueillir de jeunes auxiliaires pour assurer leurs missions de sécurité générale et de couverture du territoire. L'éventail des métiers et des expériences offerts serait varié. Un tel apport permettrait de renforcer la présence des gendarmes ou policiers professionnels dans les zones les plus difficiles.

L'administration des **douanes** pourrait envisager de développer des expériences, sur les plates-formes aéroportuaires ou le tunnel sous la Manche, par exemple.

D'autres jeunes pourraient opter pour un temps de service comme **sapeurs-pompiers** ou dans les unités d'intervention de la **sécurité civile**.

Le ministère de **l'environnement**, enfin, pourrait offrir des postes, en complément du service actuel effectué au titre de l'Office National des Forêts.

2. Un service de cohésion nationale et de solidarité

Ce service de solidarité aurait pour but de renforcer la cohésion sociale. Il répondrait directement à l'attente des jeunes soucieux d'agir contre l'exclusion ou désireux de renforcer la solidarité dans les banlieues en difficulté. Deux formes principales seraient envisagées.

L'appui aux organismes d'accueil, d'insertion et d'urgence sociale : ceux qui choisiraient ce service seraient placés auprès d'administrations de l'Etat, de collectivités locales ou d'associations reconnues d'utilité publique. Deux axes d'action pourraient leur être proposés :

- l'identification des problèmes sociaux et la restauration du lien social dans un cadre public ou associatif ;

- le renforcement des équipes permanentes de terrain.

Ils pourraient se consacrer à ces tâches après une formation spécifique et joueraient un rôle de prévention et d'intervention au contact direct des populations défavorisées, tout en acquérant une réelle expérience, civique et humaine.

D'autres jeunes, dont le profil correspond à celui des appelés mis aujourd'hui à la disposition de la Délégation à la ville, de l'aide aux handicapés ou de l'aide technique dans les départements et territoires d'outre-mer, pourraient participer à des services tels que l'hébergement d'urgence ou le SAMU social. Il y a là un champ entier et nouveau de renforcement de la solidarité, au profit duquel la mobilisation "d'îlotiers sociaux" pourrait avoir un effet très positif.

L'insertion des jeunes en difficulté constituerait, de tous les nouveaux domaines envisagés et décrits précédemment, le volet le plus innovant. Déjà esquissé par le service militaire adapté¹, il s'adresserait essentiellement aux jeunes sans qualification et en situation d'échec scolaire ou professionnel. Ces jeunes gens pourraient ainsi bénéficier d'une seconde chance grâce à la définition de programmes de remise à niveau spécialement conçus pour répondre à leurs attentes et au devoir de la société à leur égard.

Des jeunes ayant accompli des études supérieures pourraient participer à leur encadrement, manifestant ainsi civisme et générosité à l'égard de leurs concitoyens.

2. voir dans le fichier «Le service national aujourd'hui» la fiche «service militaire».

Une telle expérience contribuerait sans aucun doute au renforcement de la cohésion de la nation, à un brassage social accru et à un véritable échange d'expériences.

3. Un service de coopération internationale et d'action humanitaire

S'agissant de la coopération à l'étranger, le nouveau service national serait un des moyens dont disposerait l'Etat pour affirmer une présence généreuse de la France dans le monde. Il permettrait de renforcer son action culturelle et humanitaire, qu'il s'agisse de la promotion de la langue française, de l'aide au développement économique et social ou de l'action sanitaire.

Ce troisième domaine de service concernerait les jeunes gens disposés à participer à un projet culturel, humanitaire ou de développement économique. Ce service s'effectuerait dans le cadre d'un programme national ou d'un partenariat européen. Il exigerait que soit développée, chez ceux qui l'accompliraient, la conscience de leur participation au rayonnement de la France.

II. Obligation ou volontariat : deux logiques différentes

Le système actuel de conscription repose sur le caractère obligatoire du service militaire pour les jeunes gens. Cette obligation trouve sa justification historique dans le besoin qu'avaient les armées de pouvoir disposer d'une ressource humaine abondante pour préserver l'intégrité du territoire national, objectif vital de la défense ; le nombre constituait alors un facteur déterminant de notre capacité militaire.

Avec la disparition de menaces directes sur nos frontières et le développement des armements modernes, ce facteur numérique a perdu de son importance relative.

Pour autant, la disparition d'un besoin traditionnel des armées est-elle suffisante pour justifier qu'il soit mis fin au caractère obligatoire du service national ? Parmi nos principaux partenaires occidentaux, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne mais aussi les Pays-Bas et la Belgique ont abandonné la conscription ; d'autres, comme l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne, l'ont conservée sous des formes diverses.

Le passage de l'accomplissement obligatoire du service national au volontariat constituerait un changement important pour notre pays. C'est, là encore, l'objet du présent débat. La décision finalement retenue orientera de façon déterminante l'esprit de la réforme à venir, sa structure et son contenu. Il est donc important de connaître les termes de l'alternative et de mesurer pleinement les implications de l'un et l'autre des systèmes envisagés.

1. Le maintien de l'obligation : le service national, un devoir envers la nation

Choisir le maintien du caractère obligatoire du service national, c'est considérer que la nation est en droit, compte tenu du regard qu'elle porte sur elle-même et de l'analyse qu'elle fait de ses besoins, d'exiger de chaque citoyen qu'il contribue d'une manière ou d'une autre, à un moment de sa vie, au service de la collectivité.

L'hypothèse d'un nouveau service national obligatoire entraîne le maintien d'une forme de conscription reposant sur les principes traditionnels d'universalité et d'égalité. Les dispositions législatives actuelles² permettent de fonder sur ces principes un nouveau service national ; à terme cependant, ils devraient recevoir une application plus exigeante.

La portée du principe d'universalité est aujourd'hui affaiblie par le nombre des dispenses (pour raisons sociales) et des exemptions (pour raisons médicales). A tout le moins, une réduction des exemptions, dont les critères tenaient jusqu'à présent à la vocation essentiellement militaire du service national, devrait être recherchée.

Le principe d'égalité souffre quant à lui des disparités existant dans les conditions d'accomplissement du service national. Son respect est rendu difficile lorsque les formes offertes sont très différentes les unes des autres, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Une multiplication des formes du nouveau service national rendrait encore plus indispensable la recherche de l'équité entre les assujettis.

Ce sont d'ailleurs ces considérations d'équité qui conduiraient à imaginer des durées différenciées selon l'intérêt que chacun pourrait retirer personnellement du nouveau service et selon la nature des responsabilités qu'il y exercerait³. Une durée de référence de six mois pourrait être prolongée, par exemple pour les fonctions d'encadrement ou de spécialiste et pour les formes de service s'exerçant hors métropole.

La nation pourrait attendre plusieurs avantages d'un tel dispositif :

- la consolidation effective du lien entre le citoyen et la nation par le caractère universel du nouveau service ;
- le maintien de mécanismes de brassage social ;
- la manifestation d'une solidarité entre générations ;
- le renouvellement du sens civique ;
- la garantie d'une ressource stable pour les organismes devant accueillir des jeunes dans les différentes fonctions proposées.

2. voir dans le fichier «Le service national aujourd'hui» la fiche «Code du service national».

3. voir dans le fichier «Le nouveau service national» la fiche «Comment ? ».

En revanche, le maintien d'un système de conscription obligatoire soulèverait des difficultés qu'il n'est pas possible d'ignorer :

- il n'est pas certain que le caractère obligatoire soit bien accepté dès lors qu'il s'appliquerait à un service qui ne serait plus fondé principalement sur la défense ;

- l'obligation ne pourrait guère être appliquée aux jeunes filles, dont la participation au service national continuerait de se faire, comme aujourd'hui, sur la base du volontariat. En effet, il paraît difficile de gérer une ressource deux fois plus nombreuse que celle du service national actuel, sauf à réduire à moins de six mois sa durée de référence, ce qui supprimerait la possibilité, pour les jeunes, de se voir confier des responsabilités ;

- malgré la variété des postes offerts, il ne serait pas possible de garantir à chacun des quelque 300 000 appelés le respect de son souhait de servir dans tel ou tel domaine ; une forme de sélection et d'orientation resterait donc indispensable.

2. Le volontariat : une démarche personnelle d'adhésion

Les domaines ouverts au nouveau service national seraient les mêmes dans une organisation volontaire et dans un système de conscription ; mais cette similitude formelle cache en réalité un fondement et des modalités d'exécution très différents.

Le régime de l'obligation marque la primauté donnée à la dimension collective de besoins dont la nation reconnaît l'existence, conférant ainsi sa légitimité à la sujétion imposée à chaque citoyen. Le volontariat repose, lui, sur un engagement personnel. Il garantit, par un choix librement assumé, la solidité du ciment social.

Sa mise en oeuvre reposerait sur un équilibre entre le souhait des jeunes de s'investir dans tel ou tel domaine (la demande) et

l'attitude des institutions prêtes à les accueillir (l'offre). Un effort réciproque serait nécessaire ; là où le service national obligatoire impose les priorités de la société, le volontariat impliquerait une attention mutuelle, un intérêt partagé.

Le volontariat présenterait plusieurs avantages :

- il permettrait de conjuguer les principes de liberté individuelle et de responsabilité collective ;

- il offrirait une grande souplesse d'utilisation et une liberté de choix correspondant aux aspirations de chacun ;

- il assurerait une expérience de vie active fondée sur la générosité et la participation personnelle à un projet collectif ;

- il serait ouvert aux jeunes filles dans les mêmes conditions qu'aux jeunes hommes.

L'instauration d'un système de volontariat n'irait pas, cependant, sans poser quelques problèmes :

- il limiterait l'ampleur du brassage social et ne pourrait qu'imparfaitement répondre à l'objectif de solidarité au profit des jeunes en difficulté auxquels il serait utile d'offrir une seconde chance ;

- il s'accompagnerait d'une incertitude sur le nombre de volontaires et donc sur l'organisation des services publics ou des organismes d'accueil ;

- enfin, un tel système exigerait l'élaboration d'un dispositif financier et administratif permettant de traduire en termes concrets la reconnaissance de la communauté nationale à l'égard de ceux qui auraient choisi de s'engager quelques mois à son service⁴.

4. voir dans le fichier «Le nouveau service national» la fiche «Comment ? Accompagnement du volontariat».

Conclusion

A travers ce débat sur l'avenir du service national, c'est la nation toute entière qui est invitée à réfléchir sur l'accès de sa jeunesse à la citoyenneté comme sur la nature des relations qui doivent s'établir entre citoyens et communauté nationale.

Il nous donne également l'occasion de marquer nos préférences quant aux formes que pourrait revêtir l'engagement des jeunes Français, compte tenu de besoins préalablement identifiés et reconnus.

L'enjeu de ce débat, on le voit, dépasse de très loin le seul domaine de la défense. Il engage notre conception de la vie sociale dans son ensemble et les conclusions qui s'en dégageront contribueront à l'évolution de notre communauté nationale.