

Cour des comptes



# LA FORMATION À LA CITOYENNETÉ

Communication au comité d'évaluation et de contrôle  
des politiques publiques de l'Assemblée nationale

Octobre 2021



# Sommaire

<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES</b> .....	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>9</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I LA FORMATION SCOLAIRE, CREUSET DE LA CITOYENNETÉ</b> .....	<b>21</b>
<b>I - UN PARCOURS CITOYEN AMBITIEUX SE HEURTANT AUX RÉALITÉS DE L'ORGANISATION SCOLAIRE</b> .....	<b>21</b>
A - De l'instruction civique au parcours citoyen .....	21
B - Les embûches des enseignements du parcours citoyen .....	26
C - Une institution trop peu mobilisée .....	31
<b>II - UN APPRENTISSAGE PRATIQUE DE LA CITOYENNETÉ ÉTOFFÉ MAIS INSUFFISAMMENT VALORISÉ</b> .....	<b>34</b>
A - Un dispositif de délégués étoffé mais en marge des enseignements .....	34
B - Le rôle important des personnels d'encadrement et d'éducation .....	39
<b>III - LES PARTENARIATS INSTITUTIONNELS ET LEUR APPORT AUX EXPÉRIENCES CONCRÈTES</b> .....	<b>41</b>
A - Les institutions et réseaux internationaux .....	41
B - Le Parlement .....	41
C - Les partenariats avec les autres ministères .....	42
<b>CHAPITRE II L'ENGAGEMENT CITOYEN, SECOND TEMPS DE LA FORMATION À LA CITOYENNETÉ</b> .....	<b>45</b>
<b>I - DES DISPOSITIFS NOMBREUX ET PEU ARTICULÉS POUR LES JEUNES VOLONTAIRES</b> .....	<b>45</b>
A - Des dispositifs de volontariat nombreux mais mal articulés .....	47
B - Le service civique, un vrai succès malgré quelques fragilités .....	53
<b>II - DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ AU PROJET DE SERVICE NATIONAL UNIVERSEL : UNE OBLIGATION CITOYENNE EN COURS DE MODERNISATION</b> .....	<b>59</b>
A - La journée défense et citoyenneté (JDC), seul dispositif obligatoire et universel .....	60
B - Le service national universel (SNU) : le défi de la généralisation .....	64
<b>III - DES PARTENARIATS TROP PEU ORGANISÉS</b> .....	<b>72</b>
A - Un monde associatif actif aux interventions dispersées .....	72
B - Une grande vitalité des acteurs locaux .....	78
<b>CHAPITRE III CONSTRUIRE UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE FORMATION À LA CITOYENNETÉ</b> .....	<b>83</b>
<b>I - REDONNER DE LA FORCE ET DE LA COHÉRENCE AUX ACTIONS DE L'ÉTAT</b> .....	<b>83</b>
A - Une formation scolaire à conforter .....	83
B - Accentuer le contenu civique des dispositifs d'engagement volontaire .....	87

---

<b>II - DONNER UN CONTINUUM À LA FORMATION CITOYENNE ET L'ADAPTER AUX JEUNES EN DIFFICULTÉ .....</b>	<b>88</b>
A - Le SNU, vecteur potentiel de continuité .....	89
B - Soutenir des formations plus intégrées pour les jeunes en difficulté.....	91
<b>III - DOCUMENTER ET ORGANISER LE PILOTAGE.....</b>	<b>93</b>
A - Documenter la politique de formation à la citoyenneté .....	94
B - Reconnaître une mission de chef de file pour rationaliser l'action publique.....	95
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>101</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>107</b>

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

\*

\*\*

La Cour des comptes a été saisie par le président de l'Assemblée nationale, par lettre du 21 octobre 2020, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières et au titre de l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République créant l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, d'une demande d'enquête du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques portant sur les politiques publiques en faveur de la citoyenneté.

Cette demande a été acceptée par le Premier président le 24 novembre 2020. Ce dernier a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour.

La présente enquête a été conduite par la troisième chambre de la Cour des comptes, en collaboration avec les quatrième et cinquième chambres qui ont apporté une contribution sur les sujets entrant dans leur champ de compétence.

Cette enquête à portée évaluative s'est articulée autour de trois volets : le premier d'entre eux porte sur la formation à la citoyenneté dispensée aux élèves pendant leur scolarité obligatoire ; le deuxième a trait aux dispositifs d'engagement volontaire mis en place par l'État pour les jeunes à partir de 16 ans ainsi qu'au seul dispositif obligatoire pour tous (journée défense et citoyenneté) ; le troisième concerne les autres acteurs de cette politique publique que sont le monde associatif, principalement les grands réseaux d'éducation populaire, et les collectivités territoriales.

Le lancement des travaux de la Cour a fait l'objet de **47 lettres de notification** adressées en janvier 2021 aux différents acteurs concernés.

Les rapporteurs ont été confrontés à deux difficultés majeures qui ont rendu l'effort d'évaluation particulièrement ardu : le caractère imprécis des objectifs et l'absence quasi-totale d'indicateurs de mesure des effets. Ils ont tenté d'y remédier en effectuant une revue de littérature pour le premier point et, pour le deuxième, en compensant la faiblesse des outils de mesure par l'utilisation de toutes les enquêtes existantes d'une part, par le lancement d'enquêtes spécifiques d'autre part.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, les ressources méthodologiques suivantes ont été mobilisées.

**Un comité d'accompagnement** réunissant des experts et des parties prenantes a été constitué en mars 2021 pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'enquête (composition en annexe n° 2).

**Les rapporteurs ont conduit une soixantaine d'entretiens** avec les représentants des principales administrations, organismes publics et associations concernés. En raison de la crise sanitaire, la plupart de ces entretiens ont eu lieu à distance. La liste des personnes rencontrées figure en annexe n° 3.

**Les rapporteurs se sont également rendus dans des établissements scolaires** afin de recueillir les expériences des personnels de direction, des personnels de vie scolaire, des enseignants et des élèves. Une partie des échanges a eu lieu à distance en raison de la crise sanitaire. La liste des établissements figure en annexe n° 4.

**Deux sondages** ont également été effectués afin de recueillir les points de vue des bénéficiaires et de certains professionnels.

L'opinion de 8 000 personnels de direction, conseillers principaux d'éducation (CPE) et professeurs documentalistes des collèges et des lycées a été sondée à travers trois questionnaires réalisés au moyen du logiciel Sphinx avec l'appui de la direction des méthodes et des données de la Cour des comptes. 1 666 personnels de direction, 1 693 CPE et 1 044 professeurs documentalistes ont répondu à ce sondage. L'objectif était de comprendre la façon dont s'exerce l'apprentissage de la citoyenneté au sein des établissements scolaires, et de recueillir le ressenti de ces personnels sur le sujet.

Une consultation, réalisée par IPSOS, de 2 406 jeunes nés en 2003 a permis de disposer d'une vision approfondie de l'impact de l'enseignement et de l'apprentissage de la citoyenneté en milieu scolaire chez les jeunes, au moment d'accéder à la citoyenneté civile.

**Trois ateliers citoyens** ont permis de recueillir le point de vue de jeunes nés en 2003, ayant quitté l'école et provenant des quartiers de la politique de la ville, de milieu rural isolé et d'outre-mer. Ces échanges, organisés par l'IFOP sur une journée entière, réunissaient une dizaine de jeunes dans chaque groupe.

Les travaux menés par la chambre ont conduit à la rédaction de quatre cahiers, un pour chacun des volets de l'enquête et un retraçant les résultats des sondages et ateliers. Le présent rapport constitue la synthèse de ces cahiers.

Les observations définitives du présent rapport tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues et des auditions conduites le 4 octobre 2021 avec la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports, d'une part, ainsi que la direction du service national et de la jeunesse du ministère des armées, d'autre part.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 18 octobre 2021 par la troisième chambre présidée par M. Gautier, et composée de Mme Riou-Canals et de MM. Lefebvre, Le Goff et Potton, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mmes Vergnet et Boussarie, MM. Guillot et Buzzi.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier et Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune, Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur ce rapport le 20 octobre 2021. Le Premier président a approuvé la transmission du rapport au Parlement le 28 octobre 2021.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr). Ils sont diffusés par La Documentation Française.



## Synthèse

Évaluer la politique publique de formation à la citoyenneté nécessite de cerner préalablement la notion même de citoyenneté, concept polysémique qui varie d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre et même à l'intérieur d'un seul pays et d'une seule époque. Aujourd'hui, elle est entrée dans une phase de renouvellement : un certain nombre de ses significations se transforment, d'autres émergent, alors que les structures économiques, politiques et sociales auxquelles elle s'adossait connaissent elles-mêmes de profonds changements. En toute logique, le processus de formation à la citoyenneté change également.

Il s'appuyait traditionnellement sur l'instruction civique dispensée à l'école et, pour les jeunes hommes, sur le service militaire qui symbolisait l'appartenance à une communauté à laquelle on pouvait sacrifier sa vie en cas de péril. Aujourd'hui, il est devenu difficile d'appréhender cette notion. Les événements qui ont marqué la fin du siècle dernier, mondialisation et crise de l'État-Nation, suspension d'un service militaire longtemps idéalisé, ont fragilisé le lien entre citoyenneté et nationalité. S'ils ont engendré une certaine nostalgie du passé, en particulier du service militaire, ils ont également conduit les pouvoirs publics à multiplier les initiatives, jusqu'à provoquer un empilement de dispositifs.

Sans que l'État n'en ait explicitement décrit les objectifs, les deux grands leviers de son action en faveur de la citoyenneté se sont transformés indépendamment l'un de l'autre, sans être intégrés dans une politique commune réfléchie et dotée des outils et structures de pilotage appropriés.

### **L'école reste le creuset de la formation à la citoyenneté mais cette initiation essentielle manque de force**

L'école est le creuset où se forme la citoyenneté des enfants. En raison de la scolarité obligatoire, qui commence aujourd'hui à 3 ans et s'achève à 16 ans, la quasi-totalité des enfants, de nationalité française ou non, doit dans ce cadre bénéficier de cette formation.

#### *Une formation initiale renouvelée et modernisée*

L'ancienne instruction civique, introduite en 1882 a été profondément refondue pour épouser les évolutions du corps social ; dans l'approche d'aujourd'hui, l'acquisition de compétences élargies et l'apprentissage par des pédagogies actives sont centrales. C'est le sens du « parcours citoyen » qui se déploie, depuis 2015, de la maternelle à la terminale. Il comporte des enseignements, en particulier l'enseignement moral et civique dispensé sous cette appellation tant dans le primaire que dans le secondaire, et des apprentissages plus diffus, souvent pluridisciplinaires et axés sur des pédagogies actives.

### *Un apprentissage bridé par de nombreux freins*

Certains freins sont liés à l'organisation scolaire : monodisciplinarité des professeurs, contrainte des programmes, faible poids de l'enseignement moral et civique (EMC) dans les emplois du temps, absence d'horaire et de programme pour l'éducation aux médias et à l'information (EMI), dispositif d'évaluation très incomplet, manque de considération de la part des inspecteurs et d'une partie des personnels d'encadrement et de direction. D'autres difficultés proviennent de l'insuffisante formation initiale et continue des enseignants sur ces sujets et de l'organisation inadaptée des échelons académiques et départementaux pour les soutenir. La multiplication des personnes et/ou structures dédiées à certains aspects (égalité filles-garçons, mémoire, etc...) dans les rectorats ne peut suffire. L'enquête de terrain de la Cour a permis d'observer le désarroi de nombreux enseignants face aux attaques contre la laïcité et leur difficulté à y répondre alors que c'est le domaine où l'appui des instances académiques et nationales est le plus ancien et le mieux structuré.

Malgré ces obstacles, la Cour a pu constater ici ou là des réalisations exemplaires, organisées et mises en œuvre par des équipes d'enseignants et de personnels non enseignants actifs et motivés, mais la rareté de ces travaux met en relief, par contraste, les difficultés à faire cheminer les élèves d'aujourd'hui dans le parcours citoyen.

### **En dehors du système éducatif, une offre éparpillée de dispositifs d'engagement n'attire qu'une fraction des jeunes**

#### *Une seule journée obligatoire pour tous et de nombreuses possibilités d'engagement citoyen volontaire*

Aujourd'hui, la seule obligation commune à tous les jeunes est la journée défense et citoyenneté (JDC). Elle rassemble chaque année plus de 800 000 jeunes et bien que très dense en contenus variés, ne semble pas souffrir de la désaffection que connaissait le service militaire avant sa suspension en 1997.

À l'exception du service militaire adapté (SMA) propre à l'outre-mer qui date de 1961 et d'une première forme de volontariat à l'étranger, les nombreux dispositifs civils et militaires sont apparus après la suspension du service militaire et souvent en réaction à un événement. La loi du 14 mars 2000 constitue le premier cadre législatif du volontariat civil. La crise des banlieues de l'automne 2005 débouche sur la création du service civil volontaire, ancêtre du service civique actuel. Les attentats de 2015 poussent les pouvoirs publics à adopter la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017.

Bien qu'un effort de rationalisation soit intervenu en 2010 lorsque le service civique a absorbé plusieurs formules de volontariat, le paysage actuel reste fragmenté. Les dispositifs d'engagement sont nombreux, certains ne drainent que des effectifs modestes, les conditions d'entrée pour les jeunes et d'agrément pour les structures d'accueil sont hétérogènes.

#### *Une fraction de la jeunesse engagée dans ces dispositifs*

Au total, la part des jeunes entre 16 et 25 ans qui participe à ces dispositifs paraît modeste : de l'ordre de 250 000 jeunes, alors que chaque tranche d'âge compte plus de 800 000 jeunes. Pourtant les jeunes aspirent toujours à s'engager et sont prêts à s'impliquer comme le montrent toutes les enquêtes récentes. Mais alors que les structures traditionnelles (partis, syndicats) ne les attirent plus, les nouvelles formules d'engagement ne semblent répondre qu'imparfaitement à leurs aspirations.

L'exemple du service civique, aujourd'hui principale porte d'entrée des missions d'intérêt général pour les jeunes, illustre ce phénomène. Il n'offre que 10 % de missions dans le domaine de l'environnement, pourtant largement plébiscité par les jeunes qui y voient la première raison de se mobiliser. Bien qu'un gisement existe dans les collectivités territoriales, l'Agence du service civique ne parvient pas à les impliquer.

### **Une véritable politique de formation à la citoyenneté reste à construire en reliant les périodes de formation et d'engagement ainsi qu'en organisant un pilotage ouvert et documenté**

À l'heure actuelle, les deux périodes de formation sont désarticulées, leur mise en œuvre n'est pas guidée par un objectif commun reconnu par tous et la place des différents acteurs n'est pas bien définie.

#### *Un continuum à organiser*

Il importe d'organiser un continuum entre la formation en milieu scolaire et les diverses formes d'engagement. Les passerelles sont rares, seuls quelques dispositifs comme les cadets de la Défense les relient, mais ils ne concernent que de petits effectifs de jeunes.

Le projet de service national universel (SNU), s'il était confirmé, pourrait permettre d'articuler le parcours citoyen et les formations obligatoires ou facultatives destinées aux adolescents, à condition de l'asseoir sur des bases solides, notamment juridiques et financières.

La réflexion sur l'agencement des dispositifs peut être facilitée par l'appartenance ministérielle commune des services centraux et déconcentrés qui pilotent le parcours citoyen et le projet de SNU, à la condition qu'ils se saisissent de cette opportunité. Cette démarche a commencé avec les expérimentations du séjour de cohésion sociale, mais la mise en œuvre de cette première étape du SNU se heurte à de nombreux obstacles qui rendent sa généralisation peu crédible dans sa configuration actuelle.

Par ailleurs, si certains acteurs, comme le ministère des armées qui a déjà accommodé ses dispositifs jeunesse, participent à l'effort, d'autres restent en retrait et considèrent que l'indispensable coordination des phases de formation pourrait emprunter une forme moins lourde et moins coûteuse.

#### *Un pilotage à mettre en place*

L'action de l'État dans le domaine de la formation à la citoyenneté est relayée et prolongée par celle de nombreux partenaires. Le monde associatif, et singulièrement le secteur de l'éducation populaire, participe de longue date à la formation à la citoyenneté. Il travaille en concertation avec les collectivités territoriales, qui sont également très actives, qu'elles interviennent en appui à la formation scolaire ou par des initiatives spécifiques.

Au total, on observe, sans pouvoir le quantifier précisément, un foisonnement d'actions en faveur de la citoyenneté, tantôt coordonnées (principalement dans la sphère scolaire), tantôt désordonnées. L'enquête de la Cour n'a pas permis, faute d'outils de recensement, de dresser un tableau exhaustif des actions qui contribuent à la formation des jeunes à la citoyenneté.

Le chiffrage de leur coût est donc incomplet : l'enveloppe d'1 Md€ pour la formation scolaire et d'un montant équivalent pour les dispositifs d'engagement actuels que l'on peut identifier, soit un total proche de 2 Md€ par an, ne constitue qu'une partie grossièrement évaluée de ce que consacre l'État directement à la formation des jeunes à la citoyenneté dans le pays. Appréciée à partir des rares données disponibles, la mise en œuvre du projet de SNU doublerait au moins cette enveloppe annuelle.

Ces limites montrent la nécessité de se doter d'une documentation solide qui permettra d'élaborer des outils de pilotage.

Il importe enfin de désigner au sein de l'État un pilote qui puisse mettre en œuvre une politique publique co-construite avec les différents partenaires, notamment les collectivités territoriales et les associations d'éducation populaire.

\*

Si une telle politique d'éducation à la citoyenneté reste à construire, c'est avant tout parce qu'elle souffre d'un empilement de ses dispositifs, d'une mobilisation insuffisante des principaux acteurs appelés à la mettre en œuvre, de difficultés pour toucher certains publics ayant de réels besoins mais demeurant difficilement accessibles, d'un manque de ciblage des objectifs évaluables à atteindre et d'une absence de chiffrage de certains dispositifs, comme le projet de généralisation du SNU.

La Cour estime que l'efficacité de l'éducation à la citoyenneté serait mieux assurée :

- si l'articulation entre les dispositifs qui la composent était fluidifiée ;
- si l'investissement des différents partenaires était coordonné et renforcé ;
- si des objectifs vérifiables en termes de publics cibles et de résultats à atteindre étaient donnés à l'organisation d'ensemble ;
- si, enfin, l'ensemble des coûts que son déploiement implique était connu.

\*

# Recommandations

## **Orientation n°1 : renforcer l'éducation initiale à la citoyenneté**

1. Mieux intégrer le parcours citoyen à la scolarité des élèves, notamment en renforçant la place de la formation à la citoyenneté dans tous les enseignements disciplinaires et dans les vérifications des connaissances et certifications du second degré (*MENJS*) ;
2. Introduire dans les examens nationaux une évaluation de l'engagement des élèves au cours de leur scolarité (*MENJS*) ;
3. Accentuer la place du parcours citoyen, de l'éducation morale et citoyenne (EMC) et de l'éducation aux médias et à l'information (EMI) dans la formation initiale des enseignants ainsi que dans leur formation continue, notamment à travers le prochain plan national de formation (PNF) et en facilitant le développement de formations locales sur ce thème (*MENJS*).

## **Orientation n°2 : conforter et coordonner les dispositifs d'engagement des jeunes**

4. Rapprocher les dispositifs d'engagement volontaire, notamment en coordonnant les modalités d'agrément des structures d'accueil (*MENJS*) ;
5. Mobiliser les collectivités territoriales et tous les acteurs publics qui œuvrent dans le domaine de l'environnement pour multiplier les missions de service civique offertes aux jeunes volontaires (*ASC*) ;
6. Si les expérimentations débouchent sur la généralisation du projet, donner une assise juridique et budgétaire au SNU (*MENJS*) ;
7. Poursuivre l'élargissement du service militaire adapté (SMA), tout en modernisant sa partie consacrée à la formation à la citoyenneté et en recourant davantage à des enseignants qualifiés (*ministère des outre-mers, MENJS*).

## **Orientation n°3 : organiser un pilotage documenté et collaboratif**

8. Mettre en place une démarche évaluative fondée sur une collaboration entre services compétents (Insee, INJEP, DEPP) pour construire et suivre une batterie d'indicateurs et mobiliser la recherche académique sur le thème de la citoyenneté chez les jeunes (*MENJS*) ;
9. Au-delà de la reconnaissance du rôle de chef de file de la formation à la citoyenneté du ministère chargé de l'éducation, de la jeunesse et des sports (*MENJS*), désigner un véritable pilote opérationnel des actions de formation et d'engagement de la politique en faveur de la citoyenneté (*MENJS*).



# Introduction

À la demande du Président de l'Assemblée nationale, au titre du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'année 2021 et en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, la Cour a accepté de réaliser une enquête de portée évaluative sur les politiques publiques en faveur de la citoyenneté. Le périmètre de l'enquête est limité aux dispositifs publics qui donnent une formation civique aux jeunes mineurs et majeurs jusqu'à 25 ans et les préparent à un engagement citoyen.

La démarche évaluative consiste à s'intéresser aux résultats effectifs d'un dispositif ou d'une politique donnée. Elle comprend l'étude des objectifs poursuivis par la politique publique concernée, l'analyse des moyens et des conditions de sa mise en œuvre ainsi que l'observation des effets obtenus au regard des objectifs fixés. Or, en matière de formation à la citoyenneté, aucun des textes officiels qui concernent ses grands volets (éducation, engagement civique, journée défense et citoyenneté) n'indique sur quelle conception de la citoyenneté ils prennent appui, alors que cette notion est en pleine évolution, ni ne décrit précisément les objectifs poursuivis.

## La citoyenneté, une notion évolutive

La citoyenneté est un concept polysémique qui varie d'une époque à l'autre, d'un pays à l'autre et même à l'intérieur d'un seul pays et d'une seule époque.

Le concept prend sa source dans l'antiquité gréco-romaine et retrouve sa légitimité avec les révolutions anglaise et française aux XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles. La monarchie d'Ancien Régime ne connaît pas de citoyens, mais seulement des sujets du roi. Affirmant leur volonté de ne plus voir dissociés les droits juridiques et politiques de la personne humaine, les révolutionnaires de 1789 rédigent la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

De cette origine découlent la conception initiale de la citoyenneté et son lien étroit avec la nationalité. La citoyenneté a d'abord un sens et un contenu juridiques : le citoyen est un sujet de droit qui dispose de droits civils et politiques. En contrepartie, il a l'obligation de respecter les lois, de contribuer aux dépenses collectives en fonction de ses ressources et de défendre la société dont il est membre, si elle se trouve menacée. La détention de droits et de devoirs est associée pour l'essentiel à celle de nationalité.

Comme le relève le Conseil d'État dans son étude sur la citoyenneté<sup>1</sup>, cette conception d'une citoyenneté attachée à la nationalité et ancrée dans l'adhésion aux principes de la République s'est maintenue et elle est, encore aujourd'hui, profondément enracinée dans notre identité constitutionnelle et nationale. Cette citoyenneté reste toutefois largement formelle, car le caractère réel des droits que confère la nationalité, s'il s'est considérablement amélioré depuis l'époque où le suffrage était réservé à une partie de la population, n'est toujours pas entièrement acquis.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, *La citoyenneté, être un citoyen aujourd'hui*, 2018.

Après être restée relativement stable au cours des deux derniers siècles, la conception « classique » de la citoyenneté semble entrée dans une phase de renouvellement sous l'effet de plusieurs mouvements.

D'une part, la notion de citoyenneté est passée du terrain juridique au terrain social. L'extension progressive des droits attachés à la personne humaine dilue les droits du citoyen dans un ensemble plus vaste, alors que le sentiment du caractère formel de certains droits, voire du principe d'égalité lui-même, qui est pourtant au cœur du projet républicain, affaiblit leur portée.

D'autre part, l'appariement de la citoyenneté à la nation est bousculé par d'autres types d'appartenance. En France notamment, la construction de l'Europe politique interroge : comment conjuguer la citoyenneté nationale et la citoyenneté européenne ? La citoyenneté européenne peut-elle n'être que l'élargissement à l'Europe de la citoyenneté nationale ou est-elle être de nature différente ? S'agit-il d'une « citoyenneté post-nationale », dont l'ancrage territorial changerait d'échelle pour passer au cadre continental européen ? Jusqu'où l'État reste-t-il le porteur d'une vision commune et collective dont il assure la réalisation ? Si la notion de citoyenneté européenne émerge lentement, il semble que se forge une conscience européenne qui pourrait, à terme, transcender la vision nationale traditionnelle. De surcroît, à l'échelon mondial apparaissent des formes nouvelles d'adhésion citoyenne se réclamant d'une légitimité planétaire, pour la défense de l'environnement, notamment.

Enfin, ces transformations ont conduit la recherche, principalement d'origine anglo-saxonne, à faire évoluer le concept et à introduire de nouvelles expressions (« citoyenneté démocratique », « citoyenneté active ou participative », « citoyenneté globale ») qui traduisent toutes un élargissement de la notion originelle. Issues d'approches nouvelles, de type sociologique et anthropologique, elles se superposent à l'approche classique pour étudier les pratiques de la « citoyenneté ordinaire » dans leur diversité, leurs modalités individuelles et collectives et leurs mutations et pour investir de nouveaux champs d'étude comme la « démocratie écologique ». Elles débordent très largement du domaine du droit. La citoyenneté globale est du domaine de la morale et concerne une communauté ouverte, transnationale, basée sur le principe d'une société civile globale avec une identité civique flexible et multiple ; la citoyenneté active, du domaine de la sociologie, se définit davantage par un mode de comportement civique et une participation à la vie de la cité que par un statut juridique lié à la nationalité ou à l'âge.

### **Une évolution parallèle de la formation à la citoyenneté**

En matière d'éducation, des constructions théoriques basées sur la notion de « compétences globales » se sont développées depuis le début des années 2000 et ont été diffusées par les institutions internationales et supranationales. Appliquées à la formation à la citoyenneté, elles ont inspiré de nouvelles approches.

Ainsi, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'appuient sur les notions de « citoyenneté active » et de « compétences-clés ». Préconisé par le Conseil de l'Europe dès 1997, le concept d'« éducation à la citoyenneté démocratique » (ECD) apparaît dans les discours institutionnels. Le « Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie » élaboré par l'Union européenne en 2000 met la « citoyenneté active » et l'employabilité – c'est-à-dire la qualification pour accéder au marché du travail et l'insertion dans ce marché –

sur un plan d'égalité en tant qu'objectifs fondamentaux de l'apprentissage tout au long de la vie. L'Union européenne a promu en 2006 huit compétences-clés à acquérir et à développer par l'éducation « *particulièrement nécessaires à l'épanouissement et au développement personnels des individus, à leur inclusion sociale, à la citoyenneté active et à l'emploi* » au rang desquelles figurent les « *compétences sociales et civiques* ». Un modèle de compétences pour une culture de la démocratie comportant 20 entrées a été construit par le Conseil de l'Europe en 2016. L'analyse comparée des politiques et des systèmes éducatifs dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté effectuée par le réseau européen sur les systèmes éducatifs Eurydice, prise comme référence des comparaisons internationales dans le présent rapport, a été menée à partir d'une grille d'analyse fondée sur une vision très large comme le montre sa présentation : « *Dans les sociétés démocratiques, l'éducation à la citoyenneté encourage les élèves à devenir des citoyens actifs, informés et responsables, désireux et capables de se prendre en charge ainsi que d'assumer des responsabilités pour leurs groupes à l'échelle nationale, européenne et internationale* ».

Au-delà des frontières européennes, l'approche en termes de compétences fonde également les enquêtes PISA de l'OCDE. Ainsi, celle de 2018<sup>2</sup> traite d'items tels que la capacité des jeunes à vivre dans un monde pluriel, ouvert, connecté, à faire preuve de « compassion », de compréhension des enjeux du changement climatique, à évaluer les discriminations, etc.

Dans les systèmes éducatifs européens, ce glissement a pour effet d'intégrer l'éducation civique traditionnelle, dispensée dans un cadre national en référence à des valeurs patriotiques, dans un ensemble plus large d'éducation à la citoyenneté, à la responsabilité et à la solidarité. Des méthodes d'enseignement impliquant l'engagement des jeunes dans le processus d'apprentissage (travail par situations-problèmes, apprentissage par expériences) sont mises en œuvre, autant pour les notions qu'elles instillent que pour les valeurs qu'elles véhiculent, telles que la coopération, la participation, la justice et l'égalité dans la diversité.

### **La formation à la citoyenneté en France aujourd'hui : objectifs, acteurs et indicateurs**

La formation à la citoyenneté, englobant l'ensemble des actions de l'État qui y contribuent, n'apparaît pas en tant que politique en faveur de la jeunesse et n'est pas mentionnée dans le document budgétaire de politique transversale « Politiques en faveur de la jeunesse ». Seul, un des quatre axes transversaux (« Participer au développement personnel des jeunes, favoriser leur engagement ») y fait référence de façon indirecte, en mentionnant l'engagement des jeunes dans des actions collectives. L'engagement en faveur de l'intérêt général est présenté comme « *vecteur fort de citoyenneté et du vivre ensemble* » et un objectif fait référence à la citoyenneté pour « *promouvoir l'exercice de la citoyenneté des jeunes* » (vie de l'élève, service civique, journée défense et citoyenneté). Les autres axes, consacrés aux actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'intégration, du logement, occupent dans ce document budgétaire une place centrale.

---

<sup>2</sup> Enquête *Are Students Ready to Thrive in an Interconnected World ?*, 2018, volume VI.

La formation à la citoyenneté n'ayant pas rang de politique publique, ses objectifs ne sont pas énoncés explicitement. Néanmoins, ils transparaissent au travers d'études centrées sur les jeunes ou les dispositifs qui leur sont destinés. Ainsi l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), service du ministère chargé de la jeunesse qui produit des études, écrit que l'éducation à la citoyenneté « *cherche non seulement à apprendre et à faire adhérer, mais à changer les comportements dans l'ensemble de la sphère civile, ce qui implique de trouver d'autres méthodes, plus participatives, plus proches du terrain* »<sup>3</sup>. Plus récemment, un rapport parlementaire<sup>4</sup> a décrit ainsi les objectifs du futur service national universel : la transmission d'un socle républicain, le renforcement de la cohésion nationale, qui s'appuie sur l'expérience de la mixité sociale et territoriale comme sur la valorisation des territoires, le développement d'une culture de l'engagement et l'accompagnement de l'insertion sociale et professionnelle.

Ces présentations, cohérentes avec la définition élargie de la citoyenneté évoquée *supra*, ont permis à la Cour de définir les limites et le contenu de son enquête et de construire sur cette base une démarche évaluative (cf. annexe n° 5).

La Cour a estimé que le périmètre de la formation à la citoyenneté englobe toutes les actions publiques qui contribuent à donner aux jeunes des connaissances relatives à la citoyenneté, les incitent à adopter des comportements citoyens, comme le civisme et l'engagement social, et leur offrent les cadres pour les exercer. Cette étude ne prend donc pas en considération les actions des jeunes adultes, au-delà de 25 ans<sup>5</sup>, qui s'investissent dans des dispositifs ouverts sans limite d'âge ou se mobilisent par le vote ou l'exercice du droit syndical.

Cette analyse a permis de discerner trois champs d'investigation et d'identifier les principaux acteurs qui gèrent des dispositifs ou participent à des actions :

- le premier concerne l'éducation nationale puisque tous les élèves reçoivent pendant leur scolarité obligatoire une formation à la citoyenneté ; la formation englobe à la fois les enseignements et l'apprentissage de la démocratie au sein de l'institution scolaire ;
- le deuxième a trait aux dispositifs d'engagement volontaire, mis en place par l'État pour les jeunes à partir de 16 ans, qui font intervenir les grands ministères régaliens et leurs établissements (comme l'Agence du service civique), ainsi qu'à la journée défense et citoyenneté (JDC), seul dispositif obligatoire universel dans l'attente d'un service national universel (SNU) ;
- le troisième concerne les actions menées avec les partenaires que sont le monde associatif, principalement les grands réseaux d'éducation populaire, et les collectivités territoriales.

Outre que les objectifs de la formation à la citoyenneté ne font l'objet ni d'une description précise ni d'une quelconque quantification, ils ne peuvent être confrontés aux réalisations pour apprécier les effets de cette politique. De ce fait, il n'existe pas d'indicateurs, nourris par des liens de causalité avérés entre moyens et objectifs.

<sup>3</sup> Bernard Bier, Joce Le Breton, *Éducation et citoyenneté*, INJEP, 2007.

<sup>4</sup> Marianne Dubois et Emilie Guerel, *Le service national universel*, rapport d'information, commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n° 667, 14 février 2018.

<sup>5</sup> Limite d'âge de la plupart des dispositifs d'engagement volontaire.

Les rares données existantes sont parcellaires et lacunaires. Certaines n'identifient pas la catégorie des jeunes au sein d'un ensemble plus vaste (participation électorale), d'autres couvrent un champ très limité (effectifs de jeunes engagés dans des volontariats). Même au niveau scolaire, l'évaluation de l'acquisition des connaissances est fragmentaire. Les comportements « citoyens » des jeunes sont appréhendés par quelques enquêtes d'opinion. Cet ensemble disparate et incomplet n'est pas de nature à fournir la base solide qui pourrait, par comparaison avec les moyens mis en œuvre, mesurer l'efficacité de cette politique publique.

Par ailleurs, des liens de causalité ne peuvent être établis pour en apprécier l'efficacité, comme le relève le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) en matière scolaire<sup>6</sup> : *« Il est raisonnable de penser que la mise à disposition de données ne permet pas d'établir des liens de causalité, même pour celles de nature quantitative, qui établiraient par exemple que tel bon niveau de connaissance ou d'intégration dans la vie scolaire a pour effet tel niveau élevé d'adhésion à la démocratie (attitudes) ou de participation électorale (comportement) et en déduirait un degré de performance de l'éducation à la citoyenneté. Il peut sembler logique de l'inférer et de l'espérer mais il serait très osé d'aller au-delà ».*

En dépit de ces importantes limites, la Cour n'a pas renoncé, au-delà de la description des dispositifs de formation et d'engagement, à tenter d'en évaluer les résultats et la portée. Elle s'y est employée par différents moyens :

- l'instruction selon les méthodes classiques de la Cour (recueil d'informations, entretiens et visites) a permis d'observer et d'analyser les dispositifs existants, d'apprécier le rôle des différents acteurs et, lorsque cela était possible, d'en chiffrer le coût ; une partie des échanges a été conduite avec des jeunes, bénéficiaires directs de cette politique publique ;
- l'analyse des dispositifs existants a été enrichie par l'exploitation de tous les travaux publiés, principalement sous forme d'enquêtes conduites par des instituts spécialisés, comme l'INJEP, ou par des prestataires à la demande des mouvements associatifs et de structures publiques, telles que l'Agence du service civique ou la direction interministérielle de la transformation publique. La Cour a elle-même diligenté deux sondages, l'un, conduit auprès d'un vaste échantillon de jeunes, pour apprécier l'effet du parcours citoyen sur les jeunes, et l'autre, auprès des personnels non enseignants, pour mesurer l'ampleur de l'éducation aux médias et de l'engagement des délégués des élèves. Elle a également organisé des ateliers citoyens avec des groupes de jeunes déscolarisés ;
- un comité d'accompagnement, à la composition large et aux profils variés (représentants des administrations, personnalités qualifiées et universitaires, acteurs de terrain) a été consulté à chaque étape du travail pour formuler des observations et des avis.

\*

\*\*

---

<sup>6</sup> Conseil national d'évaluation du système scolaire, *Éducation à la citoyenneté à l'école : politiques, pratiques scolaires et effets sur les élèves*, avril 2016.

Le présent rapport est organisé en trois chapitres qui présentent :

- d'une part, la formation initiale des jeunes à la citoyenneté, à l'école, et porte aussi bien sur les enseignements du parcours citoyen que sur l'engagement des élèves délégués (chapitre 1) ;
- d'autre part, les nombreux dispositifs offerts aux jeunes de plus de 16 ans ainsi que leurs obligations sous forme de participation à la journée défense et citoyenneté et demain au SNU (chapitre 2) ;
- enfin, les orientations susceptibles de construire une politique cohérente et complète de formation à la citoyenneté (chapitre 3).

# Chapitre I

## La formation scolaire, creuset de la citoyenneté

Le « parcours citoyen » structure la formation à la citoyenneté durant la scolarité des jeunes. Or, très ambitieux et foisonnant dans son contenu, il rencontre de réelles difficultés d'application, y compris pour ses deux enseignements principaux, l'instruction morale et civique et l'éducation aux médias et à l'information (I). Il comporte aussi un important volet d'apprentissage pratique à la vie démocratique, qui, étoffé, souffre d'un défaut de reconnaissance (II). Enfin, l'école a su construire de nombreux partenariats qui constituent de vrais apports (III).

Les développements qui suivent n'abordent la formation à la citoyenneté dans la sphère scolaire qu'à travers la mise en œuvre du parcours citoyen, la Cour se gardant de porter des appréciations sur les programmes d'enseignement ou la pédagogie.

### I - Un parcours citoyen ambitieux se heurtant aux réalités de l'organisation scolaire

#### A - De l'instruction civique au parcours citoyen

##### 1 - Un élargissement progressif

Contrairement à une idée répandue, l'éducation civique n'a pas concerné de tout temps tous les niveaux d'enseignement en France. La tradition d'un tel enseignement existe effectivement dans le premier degré depuis la loi de 1882, mais son apparition dans le second degré est beaucoup plus tardive. Introduit en 1945 au collège, il est longtemps enseigné en complément de l'histoire-géographie et ne devient un enseignement à part entière qu'en 1985. Une éclipse d'une dizaine d'années l'a fait disparaître dans les deux degrés pour le rétablir en 1985. Il n'entre au lycée qu'en 1998 sous forme d'une « éducation civique, juridique et sociale » (ECJS).

En 2015, l'enseignement moral et civique (EMC) remplace « l'instruction civique et morale » de l'école, « l'éducation civique » du collège, « l'éducation, civique, juridique et sociale » du lycée général, « l'éducation civique » du lycée technologique et du lycée professionnel. Ce nouvel enseignement s'applique à l'ensemble du secteur public d'enseignement et au secteur privé sous contrat. Dans l'enseignement agricole, les classes de 4<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> sont soumises aux mêmes obligations. Pour le baccalauréat professionnel préparé au lycée agricole, bien que l'EMC ne soit pas formellement enseigné dans les matières générales, son contenu se retrouve dans le Plan pour les valeurs de la République adopté en 2015.

## 2 - Depuis 2016, une conception ambitieuse

Les parcours éducatifs sont inscrits dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 qui introduit également la notion de socle commun de connaissances, de compétences et de culture. La mise en place simultanée de quatre parcours éducatifs (santé, citoyenneté, avenir, artistique et culturel) date de 2016.

Un parcours éducatif désigne un ensemble structuré, progressif et continu d'enseignements, non limité à une discipline, et de pratiques éducatives, scolaires et extrascolaires, autour d'un thème. L'élève construit des compétences et acquiert des connaissances en fonction des expériences, des rencontres<sup>7</sup> et des projets auxquels il participe.

De cette définition, découlent les grandes caractéristiques du parcours citoyen :

- il se déroule tout au long de la scolarité de l'élève, du cycle 2 (CP, CE1, CE2) jusqu'à la fin du lycée. La continuité et la progressivité des apprentissages caractérisent les deux enseignements spécifiques (enseignement moral et civique - EMC, éducation aux médias et à l'information - EMI) qui sont dispensés sous ces mêmes intitulés tout au long de la scolarité ;
- le parcours concerne tous les enseignements et s'appuie sur la transdisciplinarité. Dans le second degré, chaque enseignant doit introduire dans sa discipline des éléments d'EMC et d'EMI et les projets pluridisciplinaires sont un vecteur privilégié ;
- la pédagogie est un élément à part entière du programme. Parce qu'il dépasse l'enseignement traditionnel, le parcours doit s'appuyer sur des modalités pédagogiques actives (travaux de groupe, mise en œuvre de projets, valorisation de l'entraide et la coopération au sein des classes), dans lesquelles l'élève est l'acteur de ses apprentissages ;
- le parcours citoyen intègre l'engagement des élèves dans la sphère scolaire (voire en dehors) qui est présenté comme une première forme d'apprentissage de la citoyenneté ;
- enfin, tous les personnels des écoles et des établissements, y compris les non-enseignants, doivent concourir à la mise en œuvre du parcours dans le cadre de leurs missions.

### Ailleurs en Europe<sup>7</sup>

L'enseignement à la « citoyenneté » se dénomme « valeurs sociales et civiques » en Espagne, « citoyenneté et Constitution » en Italie et « citoyenneté » au Royaume-Uni.

Si la notion de « citoyenneté » figure dans les programmes du primaire et du secondaire d'éducation civique et sociale en Bade-Wurtemberg, elle ne fait pas l'objet d'un enseignement spécifique. En Suède, le cours de « connaissance de la société » est celui qui se rapproche le plus d'un enseignement citoyen. Aux Pays-Bas, les autorités évoquent cet enseignement comme un objectif assigné aussi bien à l'enseignement public qu'à l'enseignement privé, même si celui-ci ne fait pas l'objet d'un programme défini par l'État.

<sup>7</sup> Les données internationales sont extraites des travaux du réseau Euridyce, réseau européen sur les systèmes éducatifs, piloté par l'Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture de la Commission européenne. Il associe 37 pays (soit 40 "unités nationales") dont il décrit les systèmes éducatifs de l'enseignement préélémentaire au supérieur.

Cet enseignement est obligatoire de l'école primaire au lycée en Allemagne, de l'école maternelle au lycée en Italie, de 11 à 16 ans au Royaume-Uni et de l'école primaire au lycée en Suède. Il est, en revanche, facultatif en Espagne (primaire et secondaire) et au Royaume-Uni (primaire). La situation est particulière aux Pays-Bas puisque, pour respecter la liberté d'enseignement, la loi a fixé un objectif général sans pouvoir assurer qu'il est partout atteint.

Il existe deux approches pédagogiques dans les systèmes éducatifs européens :

- une approche transdisciplinaire qui peut prendre la forme d'une intégration d'éléments d'éducation à la citoyenneté à d'autres matières, qui est la plus répandue (23 des 42 systèmes éducatifs au niveau primaire, et 20 pays dans le secondaire) ou de la mention des enjeux de citoyenneté comme objectif transdisciplinaire ;
- une matière obligatoire séparée (pour 7 pays au niveau primaire, pour 14 dans le premier cycle du secondaire et pour 12 dans le second cycle du secondaire).

Ces deux approches sont parfois combinées dans différents niveaux d'enseignement. Ainsi, dans 17 systèmes éducatifs, l'éducation à la citoyenneté est à la fois intégrée à d'autres matières obligatoires ou domaines d'apprentissage, et enseignée sous la forme de matière séparée. La France est le seul pays à proposer cette combinaison à tous les niveaux d'enseignement.

Certains systèmes d'enseignement européens ne peuvent cependant se ranger dans ces catégories, notamment le Royaume-Uni, qui prévoit un programme non obligatoire d'étude de la citoyenneté à l'école primaire mais dont l'approche d'enseignement est à la discrétion de l'établissement moyennant certaines prescriptions générales, ou bien l'Irlande où l'éducation à la citoyenneté est facultative.

### 3 - Une exigence forte mais des faiblesses originelles

#### a) *L'exigence d'une mobilisation générale*

La mise en œuvre d'un parcours éducatif requiert la mobilisation de tous les acteurs de la communauté éducative, aussi bien les enseignants responsables des apprentissages que les autres personnels (de direction, d'encadrement, de vie scolaire). Dans le parcours citoyen, les premiers doivent enseigner l'EMC et l'EMI, les autres doivent fournir le cadre général (trouver des financements pour les projets, nouer des partenariats avec les acteurs extérieurs, faciliter la pluridisciplinarité, etc.), organiser l'expression de la démocratie scolaire (délégués) et coordonner les initiatives. Une des conditions de réussite réside dans la capacité de l'institution scolaire à susciter cette mobilisation générale.

#### b) *La difficulté à maîtriser un contenu dont la plasticité peut dérouter*

Pour l'enseignement moral et civique et par référence aux objectifs du domaine 3 (la formation de la personne et du citoyen) du socle commun de compétences, le ministère identifie quatre domaines : la sensibilité, la règle et le droit, le jugement et l'engagement. Si la déclinaison de cette liste en programmes d'enseignement<sup>8</sup> comporte une grande majorité d'« objets d'enseignement » classiques, (notamment dans les domaines 2, 3 et 4), elle présente quelques items du domaine 1 (« identifier et exprimer en les régulant ses émotions et ses

<sup>8</sup> BO n°30 du 26 juillet 2018, annexe sur le programme d'EMC de l'école et du collège.

sentiments », « s'estimer et être capable d'écoute et d'empathie ») qui peuvent dérouter nombre d'enseignants. De plus, cette plasticité génère des chevauchements avec les programmes d'autres spécialités (« histoire-géographie, géopolitique et sciences politiques » et « sciences économiques et sociales ») et une tendance excessive à labelliser toute action d'action citoyenne<sup>9</sup>.

### *c) La faiblesse de l'évaluation*

L'évaluation du parcours citoyen s'inscrit jusqu'en 3<sup>ème</sup> dans l'évaluation générale des compétences acquises par l'élève, qui doit être réalisée à la fin de chaque cycle par l'équipe pédagogique (ou l'enseignant à l'école élémentaire). La matière n'est pas identifiée en tant que telle mais nourrit le diagnostic sur le niveau de l'élève<sup>10</sup> dans le domaine 3 (formation de la personne et du citoyen). Au collège, l'EMC fait l'objet d'une évaluation systématique, en classe de 3<sup>ème</sup> seulement, sous forme d'une épreuve écrite du DNB, commune à l'histoire-géographie et à l'EMC mais elle débouche sur une note globale<sup>11</sup>. À l'oral du DNB, les élèves peuvent présenter un projet ou une action rattachée à n'importe quelle matière, mais seule une minorité d'entre eux (6,8 %) choisissent le parcours citoyen. Au lycée professionnel, le dispositif est assez comparable, car l'épreuve du baccalauréat professionnel (y compris agricole) porte sur l'ensemble « français-histoire-géographie-EMC ». En revanche, au lycée d'enseignement général et technologique, l'évaluation n'existait pas jusqu'à la réforme du baccalauréat qui, en rangeant l'EMC dans les matières évaluées en contrôle continu, permet d'apprécier l'enseignement suivi en 1<sup>ère</sup> et en terminale. Encore faut-il que les élèves soient notés pendant ces deux années. L'enquête de la Cour a permis d'établir que tous les élèves en classe de première générale ou technologique en juin 2020, qui vont être les premiers à être évalués en contrôle continu dans le cadre de la réforme du baccalauréat, ne l'avaient pas été dans cette matière<sup>12</sup>. Au total, le dispositif d'évaluation se limite à une seule matière (EMC) et ne concerne pas la classe de seconde (cf. annexe n° 6). Les autres composantes du parcours citoyen, comme l'éducation aux médias et à l'information ou l'engagement personnel des élèves sont trop peu pris en compte à travers les livrets scolaires, Parcoursup ou dans les examens du second degré<sup>13</sup>, contrairement à ce qui se pratique dans l'enseignement public agricole ou à l'étranger.

<sup>9</sup> Exemples relevés au cours de l'enquête : un principal de collège qui transforme l'exclusion temporaire d'un élève en travaux d'intérêt général effectué dans la commune ; une enseignante de français qui affirme « *tout ce qu'on met en place a une dimension citoyenne* » ; la labellisation de tous les projets développement durable ; une formation organisée par le référent EP et la cellule académique du climat scolaire de Versailles intitulé « *la discipline, clé d'une classe sereine* » ; un projet développé autour de la pratique sportive.

<sup>10</sup> Il existe quatre niveaux : insuffisant, fragile, satisfaisant, très bonne maîtrise.

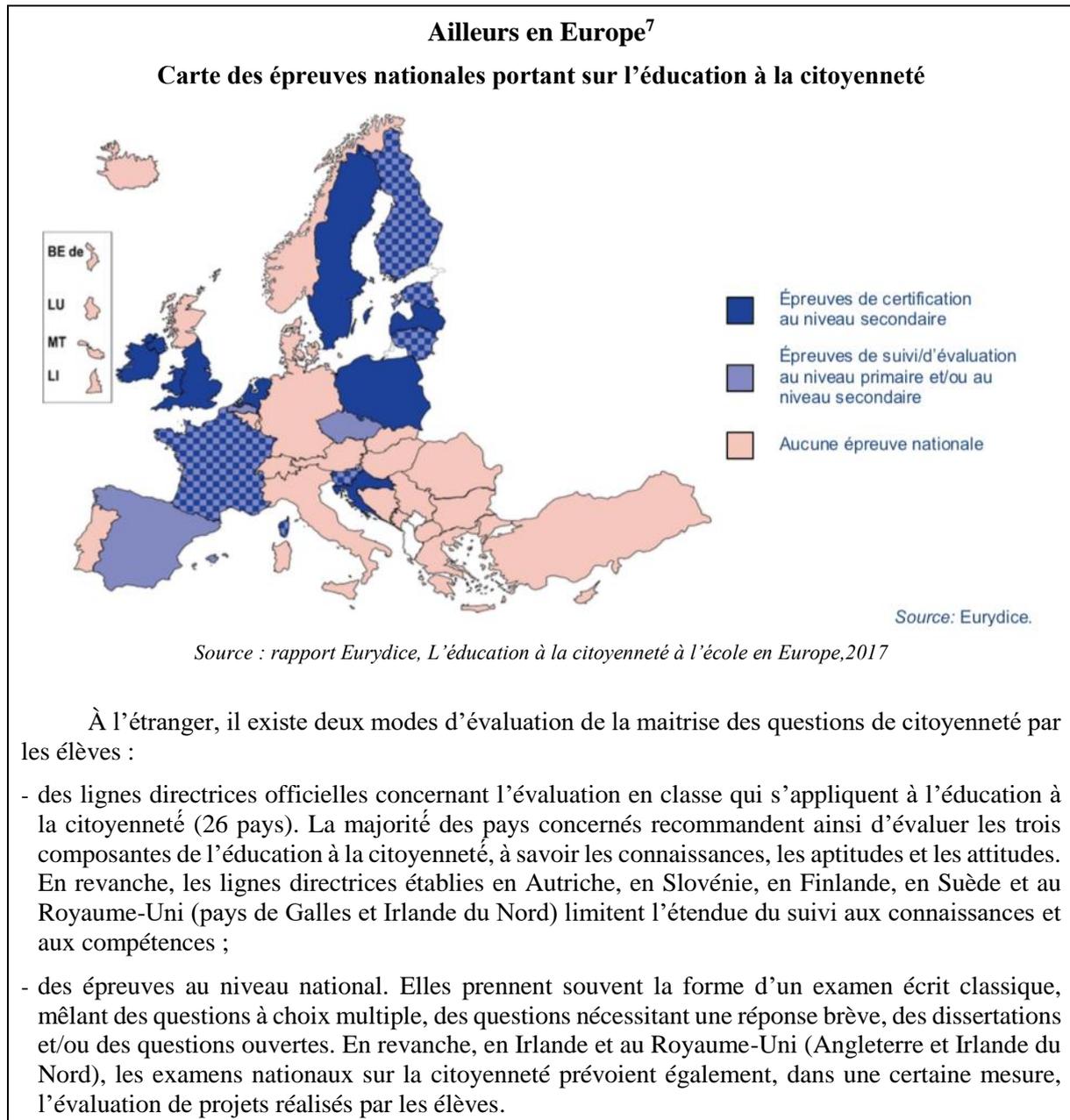
<sup>11</sup> L'épreuve écrite histoire-géographie-EMC comporte trois exercices, soit un par matière, noté respectivement sur 20, 20 et 10 points ; dans la mesure où la note qui apparaît est globale, il est impossible de connaître le niveau des collégiens en EMC.

<sup>12</sup> Les données disponibles à partir de l'application Cyclades montrent que 54 % des élèves de 1<sup>ère</sup> GT seulement disposaient d'une moyenne en EMC à la fin de l'année scolaire. La faiblesse de cette proportion peut s'expliquer en partie seulement par la crise sanitaire.

<sup>13</sup> Pour cet oral, la plupart 48,4 % choisissent le « parcours avenir », 10,9 % optent pour le « parcours artistique et culturel », et 2,3 % pour le « parcours santé », tandis que 18 % choisissent des enseignements pratiques interdisciplinaires.

#### d) La modicité du volume horaire

L'enseignement moral et civique est mis en œuvre à raison d'une heure hebdomadaire à l'école élémentaire et d'une demi-heure au collège et au lycée<sup>14</sup>. Ce volume horaire paraît très faible au regard du nombre et de la taille des thèmes à traiter et notamment insuffisant pour mettre en œuvre des projets qui demandent toujours plus de temps que les cours *ex cathedra*.



<sup>14</sup> En collège, les horaires sont globalisés avec l'histoire-géographie et en lycée professionnel, l'enseignement est pluridisciplinaire (français-H-G-EMC).

## B - Les embûches des enseignements du parcours citoyen

### 1 - L'enseignement moral et civique (EMC) confronté à de multiples obstacles

L'EMC peut être qualifié d'épine dorsale du parcours citoyen car l'apport de connaissances repose largement sur cette matière. Or, à chaque stade de la scolarité, il se heurte à des obstacles, inhérents pour la plupart à l'organisation et au fonctionnement scolaires.

Dans le premier degré, la majorité des enseignants ont une conception prudente de ce qu'ils peuvent transmettre aux enfants. Ils privilégient l'apprentissage du « vivre ensemble » à l'école et s'aventurent peu au-delà. Lorsqu'ils présentent les valeurs et les principes aux plus grands, ils le font sous une forme abstraite et générale<sup>15</sup>. Les critiques portées dans un rapport de l'inspection générale antérieur à la mise en place de l'EMC<sup>16</sup> restent valables : les enseignants ne programment pas leurs interventions mais les ajustent en fonction de la classe ; l'horaire réglementaire est mal respecté ; la pédagogie est sommaire ; les évaluations sont rares. Les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) consacrent peu d'attention à cet enseignement et l'évoquent rarement dans les rendez-vous de carrière. Finalement, l'EMC ressemble encore beaucoup à l'instruction civique qui l'a précédé.

Dans le second degré, les obstacles proviennent de l'organisation scolaire elle-même. Le cloisonnement disciplinaire (un horaire par discipline, un service d'enseignement exprimé uniquement en heures de cours hebdomadaires) freine la pluridisciplinarité qui nécessite un temps de concertation entre professeurs et l'appropriation du parcours par l'ensemble des enseignants. Au collège, la demi-heure hebdomadaire d'EMC est intégrée au service des professeurs d'histoire-géographie qui étaient précédemment responsables de l'éducation civique et au lycée professionnel, cet enseignement est dispensé par les professeurs de lettres-histoire. Mais au lycée général et technologique, il peut être affecté à n'importe quel enseignant. Si, en pratique 8 enseignants sur 10 sont des enseignants d'histoire-géographie et 1 sur 10 est professeur de SES, il n'est pas rare que la désignation d'un enseignant obéisse à des préoccupations utilitaires (« boucler un service »).

Le quasi-monopole de fait des enseignants d'histoire-géographie sert souvent de prétexte à leurs collègues pour s'en désintéresser. Ce mode d'attribution ne favorise pas le travail pluridisciplinaire prôné par les programmes.

---

<sup>15</sup> Cf. Géraldine Bozec, « La formation du citoyen à l'école : individualisation et dépolitisation de la citoyenneté », *Lien social et Politiques*, 2018. L'auteur l'explique par la crainte d'aller à l'encontre des opinions des familles, ou par la volonté de protéger l'enfant des problèmes du monde des adultes.

<sup>16</sup> IGEN, *Bilan de la mise en œuvre des programmes issus de la réforme de l'école primaire de 2008*, n°2013-066, juin 2013.

### Ailleurs en Europe<sup>7</sup>

L'enseignement relatif à la citoyenneté constitue une matière autonome, dotée d'un certain nombre d'heures d'enseignement propres en Espagne (dans le primaire et le secondaire) et au Royaume-Uni pour les élèves de 11 à 16 ans ainsi qu'en Suède.

Dans d'autres pays, cet enseignement se trouve intégré à une autre discipline scolaire telle que le cours d'« éducation sociale et civique », l'histoire et la religion en Bade-Wurtemberg, l'histoire-géographie en Italie, ou encore le programme d'« éducation personnelle, sociale, sanitaire et économique », à la discrétion des écoles primaires au Royaume-Uni. Faute de programme établi au plan national aussi bien en Italie qu'aux Pays-Bas, les établissements y jouissent d'une liberté d'organisation.

D'autres facteurs limitent le déploiement de l'EMC dans le second degré : la contrainte des programmes qui doivent être terminés à la fin de l'année, notamment dans les classes d'examen au collège et en lycée (3<sup>ème</sup>, 1<sup>ère</sup> et Terminale), l'absence de conseil d'enseignement propre à cet enseignement, la rareté voire l'inexistence d'inspection de cette matière, même envers les professeurs d'histoire géographie de collège. L'EMC pouvant être la variable d'ajustement, les référentiels sont mal respectés : confrontés à un programme à la fois foisonnant et vague, les enseignants font des impasses ; ils ont également tendance, comme cela a été relevé de longue date par les observateurs<sup>17</sup>, à aborder les questions sensibles de manière désincarnée.

L'enquête de la Cour dans les collèges et lycées confirme ce que plusieurs observateurs ont déjà dénoncé : la place de l'EMC est secondaire et de nombreux enseignants n'y accordent pas un temps spécifique, notamment au lycée général et technologique. Cette situation a des conséquences sur le niveau de connaissances et de compétences des élèves (cf. annexe n° 6). En dépit de leur caractère parcellaire, les évaluations montrent une relative faiblesse : ainsi, au collège comme au lycée, la proportion d'élèves en difficulté sur le parcours citoyen est supérieure à ce que l'on observe sur l'ensemble des disciplines<sup>18</sup>.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que l'enquête de la Cour révèle que les élèves issus de milieux défavorisés s'approprient moins bien cet enseignement.

---

<sup>17</sup> François Galichet, évoque déjà en 1998 une « *présentation factuelle et dépolitisée des enjeux qui occulte leur caractère controversé* ». En 2016, Géraldine Bozec souligne « *l'accent sur la dimension formelle, institutionnelle et en partie idéalisée de la vie politique fournit peu d'outils permettant aux élèves de l'appréhender de manière réaliste* ». » in dossier du CNESECO, *Éducation à la citoyenneté à l'école*, avril 2016.

<sup>18</sup> La maîtrise du domaine 3 était, en juin 2019, satisfaisante ou très bonne pour 81 % des élèves de 3<sup>ème</sup> de l'enseignement public. Elle est plus souvent insuffisante ou fragile pour le domaine 3 (21 % des élèves) que pour l'ensemble des compétences du socle (11,7 %). L'appréciation « très bonne » est plus rare pour le domaine 3 (30,9 % des élèves) que pour l'ensemble des compétences du socle commun (38,4 %). En juin 2020, les élèves de 1<sup>ère</sup> GT du secteur public notés en EMC sont plus nombreux à obtenir des moyennes supérieures à 15 sur 20 en EMC que pour la moyenne des disciplines du contrôle continu (36,3 % contre 17,9 %), mais aussi plus nombreux en dessous de 10 (10,5 % contre 5,1 %).

### **Connaissances des jeunes en matière de citoyenneté**

D'après le sondage réalisé par la Cour auprès de jeunes de 18 ans, la maîtrise des connaissances en matière de citoyenneté est liée à l'origine socio-économique des jeunes.

Les élèves de lycée général ou de milieu social favorisé répondent mieux que la moyenne aux questions sur les connaissances, contrairement à ceux qui ont suivi un cursus en lycée professionnel ou qui sont issus de milieux sociaux défavorisés.

Aux questions relatives à la liberté d'opinion, 51 % des jeunes du lycée général ont eu exclusivement des bonnes réponses tandis que c'est le cas pour 34 % des jeunes des lycées professionnels et pour 33% des jeunes non scolarisés.

La fracture est encore plus nette pour les questions internationales. Interrogés sur l'ONU, 40 % des jeunes en lycée général ont eu toutes les bonnes réponses contre 17 % parmi les jeunes du lycée technologique, et 13 % du lycée professionnel. Sur le mode d'élection des députés européens, 38 % des jeunes de lycée général ont la bonne réponse quand ils ne sont que 16 % en lycée technologique et 20 % en lycée professionnel. Seulement 16 % des jeunes des quartiers de la politique de la Ville répondent correctement sur les députés européens contre 33 % de l'ensemble des jeunes citoyens. La même tendance s'observe au sujet de l'ONU : seulement 17 % des jeunes de QPV ont de bonnes réponses tandis que 31 % de l'ensemble des jeunes citoyens.

## **2 - L'éducation aux médias et à l'information (EMI), une matière peu intégrée au parcours citoyen**

Créée par la loi pour la refondation de l'école en 2013, l'éducation aux médias et à l'information devrait prendre une importance nouvelle avec le développement d'internet et des réseaux sociaux. Comme l'écrivent les auteurs d'un récent rapport<sup>19</sup>, *« l'EMI revêt une dimension fondamentale et centrale pour la construction d'une culture et d'une conscience civiques donnant aux élèves la capacité de discerner les usages responsables du numérique, de faire usage d'un esprit critique à bon escient, de comprendre et d'interpréter les flux informationnels qui strient la société contemporaine, de distinguer connaissances et croyances, informations, fausses informations et théories du complot »*.

Or, l'EMI ne constitue pas un enseignement à part entière car il n'est pas encadré par un horaire et un programme continu comme l'est l'EMC. Dans le socle commun, il existe des jalons et des références jusqu'en 3<sup>ème</sup> mais les programmes disciplinaires du collège comme du lycée ne mentionnent rien. Dans l'enseignement technique agricole, en revanche, l'EMI figure explicitement dans les référentiels de modules communs à plusieurs matières. La culture de l'information y est diffusée complémentirement par l'enseignant d'éducation socio-culturelle et le professeur documentaliste, et par les enseignants des technologies de l'information et des médias (TIM) qui interviennent pour tous les diplômés. Dans l'éducation nationale, l'EMI reste une matière transversale qui n'apparaît pas comme une discipline à part entière et ne donne lieu à aucune forme d'évaluation.

<sup>19</sup> Rapport du groupe d'experts, *Renforcer l'EMI et la citoyenneté numérique*, juin 2021.

Dans l'éducation nationale, en dehors de la semaine de la presse et des médias qui touche près de 3,5 millions d'élèves et mobilise 210 000 enseignants dans 17 000 établissements scolaires, on connaît mal l'intensité réelle de cet enseignement, la DGESCO ne disposant d'aucune donnée. Quelques initiatives sont apparues récemment pour combler cette lacune.

### **Un observatoire des pratiques en EMI dans l'académie de La Réunion**

Une cellule composée du référent du centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI) et de représentants de la délégation académique au numérique (DANE) de la délégation à la protection des données (DPO), de la cellule académique de recherche et développement pour l'innovation et l'expérimentation (CARDIE) et du corps d'inspection, a lancé en 2019, en collaboration avec le service de communication du rectorat, un observatoire des pratiques en EMI, qui vise à recenser les projets ou actions de toute nature relevant de l'EMI, à donner à voir la réalité des pratiques de terrain, à constituer une aide à la communication et à la collaboration inter établissements ou inter-cycles, à impulser la mise en place de nouvelles actions au sein des établissements. Les professeurs documentalistes peuvent alimenter une cartographie, opérationnelle depuis 2019 sur le site académique. 27 projets figurent actuellement sur la carte. Un module de formation, visant à mettre en place une progression EMI en EPLE, est proposé chaque année à une vingtaine de professeurs documentalistes depuis 2018.

De récentes dispositions pourraient à terme améliorer la situation : introduction d'un enseignement obligatoire de sciences numériques et technologiques (SNT) en classe de seconde générale<sup>20</sup>; obligation pour les élèves des classes de troisième et de terminale professionnelle, technologique et générale d'être certifiés Pix<sup>21</sup> sur les compétences numériques.

Depuis 1983, une structure spécialisée, le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI), qui est un service du réseau CANOPE, vient en appui aux enseignants. Il remplit plusieurs missions : formations initiale et continue des enseignants, fourniture de ressources pédagogiques, organisation d'actions dont la plus connue est la semaine de la presse et des médias<sup>22</sup>. Il dispose d'un représentant dans chaque académie, parfois assisté d'une petite équipe<sup>23</sup> et s'appuie sur les professeurs documentalistes dans le second degré. En dehors de la semaine de la presse et des médias, les actions du CLEMI sont très peu présentes dans les écoles et, d'une manière générale, ne bénéficient pas d'une visibilité suffisante.

---

<sup>20</sup> Arrêté du 17 janvier 2019 - J.O. du 20 janvier 2019. Il doit permettre aux élèves d'aborder, par exemple, le fonctionnement des réseaux sociaux et les algorithmes utilisés ou leurs droits et responsabilités face au cyberharcèlement. L'horaire hebdomadaire est de 1 heure 30.

<sup>21</sup> Cette certification est déjà expérimentée dans des collèges et des lycées. Elle permet d'évaluer certaines compétences en lien avec l'EMI, comme par exemple « mener une recherche et une veille d'information ». Le référentiel, outil de positionnement et de certification, est paru au JO le 30 août 2019 (décret n° 2019-919). Elle est obligatoire depuis la rentrée 2021.

<sup>22</sup> Le CLEMI organise également des concours ; dans certaines académies, il lance des initiatives comme les classes médias.

<sup>23</sup> Dans la plus grosse académie de France (Versailles), la chargée de mission CLEMI dispose d'une équipe totalisant 3,5 ETP. Ces coordinateurs académiques ne sont pas tous à temps plein (à Lyon, il travaille à 25 % pour le CLEMI) et sont souvent rattachés à la délégation académique au numérique éducatif.

Dans le premier degré, l'enquête de la Cour montre qu'une partie des enseignants n'intègrent pas la recherche d'informations et l'étude des médias à leur enseignement, soit parce qu'ils ne s'estiment pas suffisamment formés, soit parce qu'ils ne sont pas convaincus de l'intérêt de l'EMI à l'école. Le développement de l'utilisation des outils numériques, favorisé par des dotations matérielles récentes de certaines mairies, a toutefois renforcé l'intérêt et la connaissance des professeurs des écoles.

Dans le second degré, les professeurs documentalistes, qui ont reçu une formation initiale adaptée, interviennent auprès des élèves, mais ils le font généralement à la demande des enseignants avec lesquels ils co-enseignent et à la hauteur de cette sollicitation. Ils peuvent également prendre l'initiative d'organiser des événements à l'échelle de l'établissement, comme participer à « la semaine de la presse » ou développer des actions sur l'utilisation des réseaux sociaux, mais l'enquête de terrain a montré que seuls les plus motivés le faisaient.

L'enquête de la Cour apporte un éclairage sur les pratiques actuelles.

#### **Le point de vue des chefs d'établissement et des professeurs documentalistes**

La très grande majorité des professeurs documentalistes s'estime suffisamment formée (80 %), bien que cette certitude baisse avec l'âge.

Parmi les personnels de direction déclarant que le professeur documentaliste dispense des heures d'EMI (pour 75,77 % d'entre eux, alors que c'est le cas de 85 % des professeurs documentalistes), 58 % déclarent que cet enseignement n'est pas décompté, 17,47 % qu'il est décompté annuellement, et 24,53 % qu'il est décompté de façon hebdomadaire sur toute l'année scolaire.

Dans ces deux derniers cas, (soit pour 27,4 % des personnels de direction interrogés et ayant effectivement répondu à la question posée), le temps de fermeture du CDI est estimé en moyenne à 127 heures par an pour cette raison, soit 3 h 30 par semaine de classe.

Le temps moyen d'enseignement de l'EMI dispensé est par ailleurs estimé à 4,5 heures par semaine par l'ensemble des professeurs documentalistes qui déclarent délivrer cet enseignement.

La grande majorité des cours d'EMI se fait en groupes selon les personnels de direction (90 %) et les documentalistes (95 %).

La pratique du co-enseignement est plus répandue au collège et représente une part conséquente de l'enseignement d'EMI : 2 documentalistes sur 3 sont en co-enseignement la moitié du temps et 42 % le sont pratiquement toujours.

Selon cette enquête, l'organisation actuelle de l'enseignement de l'EMI satisfait la grande majorité des chefs d'établissement (64 %) mais seulement 29 % des professeurs documentalistes. Ce décalage tient largement aux règles qui régissent le service des professeurs documentalistes et conduisent dans les établissements où le professeur documentaliste tient seul le CDI (la grande majorité des collèges) à arbitrer entre ouverture du CDI et enseignement d'EMI par un professionnel formé à cet effet<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Le service des professeurs documentalistes comporte 30 heures de présence dans l'établissement et 6 heures en autonomie hebdomadaires, sur seulement 36 semaines. Lorsqu'ils effectuent des heures d'enseignement, chaque heure est décomptée pour deux heures. Un documentaliste qui participe beaucoup au parcours citoyen en faisant de nombreuses heures d'enseignement dispose donc d'un temps réduit pour le CDI. L'enquête de la Cour a montré que la réalité est diverse, allant de l'absence de tout enseignement EMI par le professeur documentaliste jusqu'à la non application de la règle posée par la circulaire pour des documentalistes très impliqués.

### **Le point de vue des jeunes de 18 ans**

Les élèves interrogés sur l'EMI dans le cadre de cette enquête, et notamment les non-scolarisés, ont manifesté une certaine conscience des enjeux relatifs aux informations transmises par les différents médias.

80 % des jeunes de 18 ans ont le sentiment que l'école leur a appris à vérifier les sources d'information. Près de la moitié des jeunes (42 %) expriment cela sans nuance (« Oui, tout à fait »). S'ils estiment majoritairement que l'école leur a appris à recouper différentes sources d'informations (72 %) et à distinguer information, rumeur, anecdote et opinion (71 %), ils sont assez nuancés : sur ces sujets les réponses « Oui, tout à fait » s'établissent respectivement à 28 % et 29 %.

Les jeunes ayant suivi un cursus en lycée général ou de milieu social favorisé ont plus tendance à penser que l'école leur a appris à traiter les informations que l'ensemble des jeunes ayant suivi un cursus en lycée professionnel ou de milieu social défavorisé. Au global, si 54 % des jeunes ont répondu positivement à ces items, cette part est de 61 % pour les jeunes ayant suivi un cursus général, et de 47 % pour les jeunes ayant suivi un cursus en lycée professionnel ou en lycée technologique.

## **C - Une institution trop peu mobilisée**

### **1 - De nombreuses structures mal coordonnées**

Au ministère, deux services se partagent le pilotage du parcours citoyen : le service de l'instruction publique et de l'action éducative et celui de l'accompagnement des politiques éducatives. Un délégué national à la vie lycéenne et le CLEMI interviennent également. Ce bicéphalisme reflète le manque d'homogénéité d'un parcours citoyen dont la partie enseignement, qui repose aujourd'hui sur l'EMC et l'EMI, ne s'articule toujours pas aisément avec la promotion de l'engagement des jeunes dans l'institution scolaire.

Le ministère complète l'édiction de règles spécifiques à chacun de ces volets du parcours citoyen, émanant de chacun des deux services, par des prescriptions générales portant soit sur l'agenda scolaire, soit sur l'organisation des services. Il noue également des partenariats avec d'autres ministères ou avec des structures associatives qui viennent en renfort de l'institution scolaire (cf. *infra*).

En matière d'agenda scolaire, le ministère a multiplié les journées commémoratives en ajoutant à une liste nationale (voire internationale) déjà longue quelques journées propres à l'institution scolaire (par exemple, la journée nationale de lutte contre le harcèlement scolaire). Bien que toutes ces questions soient dignes d'intérêt et entrent dans le cadre d'un parcours citoyen défini largement, on peut s'interroger sur la place de ces coups de projecteur épisodiques par rapport aux apprentissages dans la durée.

Concernant l'organisation des services, le ministère a imposé l'implantation dans les rectorats de structures chargées de certains sujets, comme la mémoire et la citoyenneté (en vue de la commémoration du centenaire de la Première Guerre mondiale, 2013), l'égalité filles-garçons (2015) ou la laïcité (2018). Dans chaque rectorat, plusieurs chargés de missions et autres référents, dont le nombre et les intitulés sont variables, portent aujourd'hui des dossiers en lien avec la formation à la citoyenneté, aux côtés d'autres instances qui interviennent plus sporadiquement (comité académique d'éducation santé citoyenneté, comité académique à la vie lycéenne, cellule CLEMI, délégation académique à la formation des personnels de l'éducation nationale – DAFPEN -, inspections).

Ce dispositif souffre de plusieurs faiblesses. D'une part, les référents sont le plus souvent des inspecteurs du second degré (surtout d'histoire-géographie) qui conservent d'autres missions et ne consacrent à leur dossier académique qu'un temps limité. D'autre part, ils sont dépourvus de moyens<sup>25</sup>. Enfin, chacun des acteurs intervient isolément, ce qui affaiblit la stratégie académique. Le portage académique des nombreuses journées thématiques, par exemple, est souvent source de confusion. Pour y remédier, plusieurs académies ont regroupé les intervenants dans une même structure. La création d'un Pôle, observée dans les quatre académies de l'échantillon retenu par la Cour, n'obéit parfois qu'à la volonté de rationaliser l'organigramme mais elle peut aussi refléter une action réfléchie visant à donner une nouvelle impulsion, comme dans l'académie de Montpellier.

Le dispositif académique est plus ou moins relayé au niveau départemental et dans les EPLE. Au sein des établissements, le principe d'autonomie laisse à chaque établissement la décision de se doter de référents (numérique, décrochage scolaire, laïcité, etc.). Les enseignants volontaires reçoivent souvent une lettre de mission, parfois une indemnité mais leur implication n'est que très rarement prise en compte dans leur évaluation (« rendez-vous de carrière »). La politique de formation à la citoyenneté dans l'établissement doit être définie au sein d'un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) dont l'activité est variable.

Ni la variété et le nombre des référents (académiques, départementaux, locaux) ni l'existence d'un pôle ne suffisent à garantir la fluidité des échanges entre les divers échelons. L'enquête de la Cour a révélé une méconnaissance quasi générale au niveau académique de la mise en œuvre du parcours citoyen car il n'existe aucun dispositif de recensement, ce qui entrave toute possibilité de promotion et de diffusion des nombreuses expériences réussies, comme celles que l'enquête de terrain a permis d'observer<sup>26</sup>. De leur côté, les enseignants et les chefs d'établissement se tournent peu vers les niveaux départementaux ou académiques. Cette situation est particulièrement nette pour le premier degré, qui n'est presque pas représenté dans les structures académiques. En dehors des réseaux d'éducation prioritaire, il n'existe pas d'instance permettant à une école ou à un EPLE<sup>27</sup> de connaître les actions réalisées localement auxquelles pourront participer les élèves au long de leur cursus scolaire. Les échanges informels qui se déroulent entre pairs, au niveau du bassin d'éducation, y pourvoient quelquefois.

## 2 - Des outils pédagogiques trop peu utilisés

Pour aider les enseignants et les personnels d'éducation ou de direction, de nombreux outils sont disponibles sur plusieurs sites publics : le site « éducol », site officiel d'information et d'accompagnement des professionnels de l'éducation ; le portail « Prim à bord » destiné aux enseignants du premier degré ; le site du « Réseau Canopé », opérateur du MENJS ; le site « Eduthèque » qui donne un accès gratuit et sécurisé à un ensemble de ressources de grands établissements publics à vocation culturelle et scientifique ; le site « Lumni Enseignement » en partenariat avec les acteurs de l'audiovisuel public ; le site « Édubase » qui recense les pratiques

---

<sup>25</sup> Dans une académie moyenne, la situation est la suivante : le référent égalité travaille sans moyen ; le référent mémoire et citoyenneté n'a pas de budget mais parfois un ou deux collaborateurs ; le DAVL et le référent trinôme sont généralement mieux lotis (fonds de vie lycéenne pour le premier, subventions croisées pour le second). Le référent laïcité dispose d'une équipe.

<sup>26</sup> L'annexe n° 7 présente quelques expériences observées lors de l'enquête de terrain.

<sup>27</sup> Depuis 2016, il est possible mais non obligatoire de mettre en place des CESC inter-degrés, pour des écoles et un collège, ou inter-établissements pour des collèges et des lycées. La Cour a recommandé en 2020 de créer des CESC de bassin et de supprimer le caractère obligatoire des CESC d'établissement.

pédagogiques valorisées par les académies, en lien avec le numérique éducatif et en relation avec les programmes ; la lettre d'information « Edu\_Num Ressources », à laquelle les professeurs peuvent s'abonner gratuitement.

Les académies complètent ces ressources par des productions disponibles sur leurs sites.

Bien que les ressources apportées aux personnels soient nombreuses, leur accès est complexe du fait de la multiplication des sites et du manque d'accompagnement des enseignants. Les enseignants se trouvent insuffisamment outillés, même sur des sujets traités aussi largement depuis plusieurs années que celui de la laïcité.

### 3 - Une formation initiale et continue insuffisante

Depuis 2013, le référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat<sup>28</sup> définit les attentes du MENJS en matière de formation initiale et continue. Ce référentiel établit que, « en tant qu'agents du service public d'éducation, les enseignants transmettent et font respecter les valeurs de la République ».

**La formation initiale** des professeurs demeure insuffisante, tant sur la citoyenneté que sur l'éducation aux médias et à l'information.

Chaque Institut national supérieur du professorat et de l'éducation (Inspé) doit inscrire dans ses maquettes de master des modules de formation obligatoires relatifs aux valeurs de la République. Cette formation se fait en marge des formations disciplinaires, à l'exception des formations des futurs professeurs d'histoire-géographie, professeurs documentalistes et CPE.

Les thèmes propres à la citoyenneté et à l'EMI, tout comme l'interdisciplinarité, apparaissent peu dans les épreuves des concours d'enseignement. La réforme du CAPES et du CRPE qui entrera en vigueur à la session 2022, introduit une « épreuve d'entretien » dont la deuxième partie doit permettre « d'apprécier l'aptitude du candidat à s'approprier les valeurs de la République, dont la laïcité, et les exigences du service public (droits et obligations du fonctionnaire dont la neutralité, lutte contre les discriminations et stéréotypes, promotion de l'égalité, notamment entre les filles et les garçons, etc.) et à faire connaître et faire partager ces valeurs et exigences ». Cette réforme ne concerne toutefois pas les futurs professeurs agrégés.

Pour les candidats reçus aux concours qui suivent une année de formation en alternance avant leur titularisation, la citoyenneté et l'EMI sont peu présentes et apparaissent de manière transversale, hors contenus disciplinaires.

**Le besoin de formation continue** sur ces sujets est nettement ressorti des entretiens avec les enseignants. D'une manière générale, la formation continue est insuffisante (sous consommation des dotations budgétaires) et reste facultative pour les enseignants du second degré au contraire des professeurs des écoles qui ont 18 heures obligatoires de formation par an. La place de ces enseignements est mineure. Dans le premier degré, la priorité donnée aux matières fondamentales (français et mathématiques) a largement préempté l'effort de formation. Dans le second degré, les académies proposent quelques stages en lien avec le parcours citoyen mais ils sont peu retenus par des enseignants davantage préoccupés de sujets disciplinaires et qui trouvent les formats inadaptés. En effet, ils privilégient les formations d'initiative locale (FIL) mélangeant les publics (professeurs, personnels de vie scolaire, de

---

<sup>28</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2013 - J.O. du 18 juillet 2013.

santé, de direction, psychologues de l'éducation nationale), mieux adaptées à leurs attentes. Récemment, le ministère a lancé un programme de formation au principe de laïcité et aux valeurs de la République, ouvert à 1 000 formateurs. Cette initiative qui intervient après l'assassinat d'un enseignant d'histoire-géographie<sup>29</sup>, vise essentiellement à diffuser à l'ensemble des personnels des outils en matière de laïcité.

### **Ailleurs en Europe<sup>7</sup>**

**Une formation initiale** particulière n'est pas prévue lorsque l'éducation à la citoyenneté est intégrée à une autre discipline. Quelques pays introduisent néanmoins dans la formation initiale des enseignants des compétences spécifiques ayant trait à l'enseignement de la citoyenneté. Il s'agit souvent de développer des aptitudes pédagogiques et non de dispenser des connaissances des principes ou concepts en lien avec la citoyenneté. Quatre États (Danemark, Espagne, Hongrie), mentionnent l'apprentissage de principes, tels que la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et l'égalité ainsi que la sensibilisation à de telles valeurs dans la formation initiale de leurs enseignants.

Il existe quelques formations spécialisées dans l'éducation à la citoyenneté que des futurs enseignants peuvent suivre s'ils le souhaitent, indépendamment des directives générales. C'est le cas au Royaume-Uni (Angleterre), dans la Communauté française de Belgique, en Irlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas ou au Danemark. Au Royaume-Uni (Angleterre), le « *Professional Graduate Certificate in Education / Postgraduate Certificate in Education in Citizenship* » (PGCE), obtenu en suivant des cours dans des établissements d'enseignement supérieur, est proposé, mais il est rarement choisi. De même, en Communauté française de Belgique, dans les établissements offrant le choix entre cours de religion et cours de morale, une spécialisation intitulée « professeur de philosophie et de citoyenneté » a été créée en 2016.

**Des formations professionnelles continues** sur le thème de la citoyenneté existent dans deux tiers des pays. La plupart sont accessibles à tous les enseignants, qu'ils soient spécialisés ou non. Il s'agit le plus souvent de les sensibiliser à des questions pertinentes en lien avec la citoyenneté (l'éducation à la citoyenneté et les droits de l'homme, la démocratie à l'école, la citoyenneté et les responsabilités mondiales, le multiculturalisme, etc.) au travers de cours, de conférences ou de ressources en ligne.

## **II - Un apprentissage pratique de la citoyenneté étoffé mais insuffisamment valorisé**

### **A - Un dispositif de délégués étoffé mais en marge des enseignements**

L'existence de délégués des élèves n'est pas propre à l'enseignement public, mais elle y est plus systématique que dans l'enseignement privé. Dans les établissements privés sous contrat, des délégués sont élus dans les classes et, lorsque les établissements le décident, la représentativité des élèves peut prendre des formes plus développées, allant jusqu'aux éco-délégués. Dans l'enseignement catholique sous contrat, quelques diocèses ont mis en place un « comité de jeunes » diocésain, composé de délégués élus ou désignés dans leurs établissements, pour formuler des avis et des propositions.

<sup>29</sup> Le ministère a commandé un rapport à M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général honoraire (*La formation des personnels de l'éducation nationale à la laïcité et aux valeurs de la République*, juin 2021) après la mort de Samuel Paty. La mise en œuvre de cette recommandation est très centrée sur les contenus, notamment du concept de laïcité.

## 1 - Un dispositif qui s'étoffe progressivement

Dans le premier degré, l'élection de délégués n'est pas obligatoire. La proportion d'écoles qui l'organisent n'est pas connue, faute de données consolidées au niveau académique ou national. L'enquête de la Cour a observé une grande variété de situations de terrain. Dans les écoles, le conseil de délégués est en général animé par le directeur. Les délégués relaient la parole des élèves et proposent des actions, par exemple des projets sur l'aménagement ou l'équipement de la cour de récréation, la création d'un potager.

### **Le conseil des élèves de l'école primaire de Port la Nouvelle (académie de Montpellier)**

Cette école est la seule de la commune. Elle est importante (13 classes et une unité localisée pour l'inclusion scolaire - ULIS -) et bénéficie d'une équipe stable. Les enfants viennent majoritairement de milieux socio-économiques peu favorisés et un grand nombre présente des difficultés scolaires.

La création du conseil obéit à une double préoccupation de l'équipe enseignante : construire la culture civique et améliorer le climat scolaire.

Les délégués sont élus dans toutes les classes, du CP au CM2 ; une campagne est organisée, qui n'est réaliste que pour les plus grands, et les élèves ont tous une carte d'électeur ; l'élection a lieu la même semaine que celle des parents d'élèves.

Le conseil se réunit régulièrement sur le temps scolaire avec le directeur pour une séance d'environ une demi-heure ; les délégués font des propositions qui traduisent en général des préoccupations immédiates (choix du spectacle de fin d'année) mais vont aussi plus loin (suggestions pour la récréation, pour embellir l'école). Ils doivent rendre compte de ces réunions aux autres élèves de leur classe.

Dans le second degré, l'institution des délégués remonte à 1969<sup>30</sup> lorsqu'ils ont remplacé l'ancien chef de classe institué en 1945. Chaque classe doit élire deux élèves délégués de classe et deux suppléants en début d'année scolaire, qui les représenteront notamment au conseil de classe. Depuis 2000, la représentativité des élèves s'est étendue au-delà de la classe et sur de nouveaux champs d'action.

<sup>30</sup> Décret n°68-968 du 8 novembre 1968, mis en œuvre en 1969.

**Tableau n° 1 : représentants des élèves dans les écoles et les établissements en 2021**

	Statut des représentants d'élèves	Obligatoire Oui / Non	Modalités de recrutement
<i>Écoles</i>	Délégués de classes	Non	Au choix de l'école
	Conseil des délégués de l'école	Non	Au choix de l'école
	Éco-délégués	Non	Au choix de l'école
<i>Collèges</i>	Délégués de classes	Oui	Élection avec le professeur principal
	Éco-délégué de classe	Oui	Élection avec le professeur principal
	Représentants élèves au CVC	Oui	Au choix de l'établissement
	Éco-délégués établissement	Oui	Élection parmi les membres du CVC
<i>Lycées</i>	Délégués de classes	Oui	Élection avec le professeur principal
	Éco-délégué de classe	Oui	Élection avec le professeur principal
	Représentants élèves au CVL	Oui	Élection au sein de l'établissement
	Éco-délégués établissement	Oui	Élection parmi les membres du CVL

Source : Cour des comptes

Le dispositif s'est progressivement structuré : création des conseils de la vie lycéenne en 2000, des conseils de la vie collégienne en 2016. Pour les lycéens, une organisation pyramidale a vu le jour, dans laquelle les élus du CVL envoient leurs représentants au niveau académique (conseil académique de la vie lycéenne – CAVL) et au niveau national (conseil national de la vie lycéenne – CNVL). Dans les rectorats et au ministère, des délégués à la vie lycéenne (DAVL et DNVL) animent les conseils, organes consultatifs présidés respectivement par le Recteur et le Ministre. Le CNVL doit se réunir au moins deux fois par an. Il est davantage sollicité par le ministre depuis quelques années, par exemple sur la réforme des baccalauréats professionnel, général et technologique, sur la question des éco-délégués, sur l'adaptation des épreuves du baccalauréat à la crise sanitaire.

Le ministère consacre une subvention (1,2 M€ en 2020 soit 0,58 € par lycéen) à la vie lycéenne dont une partie finance les déplacements des délégués et une autre est répartie entre les lycées sous forme de crédits pédagogiques globalisés. Les échanges avec les élus du CNVL ayant mis à jour une certaine opacité, la DGESCO a décidé en 2019 de flécher les moyens et attribue annuellement des fonds académiques au *prorata* du nombre de lycéens. Les rectorats peuvent compléter ces dotations avant de doter les lycées, gardant le budget nécessaire aux frais de réunion des CAVL. Ainsi, dans l'académie de Lyon, un budget complémentaire de 80 900 € pour l'année scolaire 2020-2021 est réparti après un appel à projets selon deux axes : le premier axe correspond à 20 % des sommes allouées et vise à financer du matériel, des déplacements

ou de la formation des élèves élus. Le deuxième axe, soit 80 % du budget, sert à financer des projets des CVL sur des thèmes retenus par le rectorat (lutte contre toutes formes de violences, animation favorisant l'acquisition des valeurs de la République et le vivre ensemble, l'action en faveur du développement durable, aménagement d'espaces de convivialité pour la vie lycéenne).

Depuis 2019, les élèves des établissements du second degré élisent également un binôme d'éco-délégués parmi les membres volontaires du CVC ou du CVL. Chaque classe doit élire un éco-délégué depuis 2020. L'enquête de la Cour a permis de constater un réel engouement des élèves pour le développement durable et les réalisations sont nombreuses comme l'organisation du tri, du ramassage des déchets ou la candidature à la labellisation école en démarche de développement durable (E3D). Le ministère<sup>31</sup> recense 22 246 projets d'Éducation au Développement Durable (EDD) mis en œuvre dans les écoles, collèges et lycées durant les années scolaires 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.

La parité filles-garçons est exigée depuis 2017, elle est requise pour les élections des CAVL et du CNVL mais ne concerne pas les classes des collèges et les lycées, au motif que certaines classes de lycée professionnel ne le permettent pas.

## 2 - Une institution connue et appréciée mais à l'efficacité incertaine

La mission des délégués de classe est bien connue des jeunes. Le sondage diligenté par la Cour montre que 97 % des jeunes interrogés connaissent le rôle des délégués, que 56 % le jugent utile ou très utile. Plus d'un sondé sur deux (52 %) a été lui-même délégué au moins une fois au cours de sa scolarité.

Les conseils de vie lycéenne sont moins reconnus et semblent de moins en moins appréciés si on juge par le taux de participation aux élections<sup>32</sup> qui chute régulièrement : 47,9 % en 2008, 40,7 % en 2015 avant la création du parcours citoyen et 38 % en 2020. Le ministère affiche depuis deux ans sa volonté d'améliorer leur visibilité. En effet, un quart seulement (27 %) des jeunes interrogés dans le cadre de l'enquête de la Cour estiment que le conseil de la vie lycéenne a joué un rôle utile dans leur vie scolaire et un tiers pense le contraire. Du côté des personnels enseignants et non enseignants, si la représentativité des élèves est considérée comme utile et intéressante, les avis sur l'efficacité des conseils sont plus partagés et les enseignants, qui déplorent souvent que les réunions aient lieu sur les temps de cours, restent en retrait.

Les conseils d'élèves ne sont pas consultés autant qu'ils le devraient, certains CVL n'étant même pas réunis avant les CA de leur établissement, et des délégués se plaignent de ne pas recevoir l'information préalable au CA et de rencontrer des difficultés pour s'exprimer pendant la séance. Comme le confirme le sondage diligenté par la Cour, l'activité des élèves du CVL porte souvent sur les projets extrascolaires comme le « bal du lycée » ou la gestion d'une salle de repos, et les délégués sont peu consultés sur des points liés à l'enseignement, comme l'organisation du travail personnel ou le soutien apporté aux élèves.

---

<sup>31</sup> Source : bilans académiques annuels pour l'EDD, état au 1<sup>er</sup> juillet 2017, MENJS.

<sup>32</sup> Ce taux est un indicateur du programme annuel de performance de l'objectif 1 du programme 230 - *Vie de l'élève*, « Faire respecter l'école, améliorer le climat scolaire et favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la citoyenneté ».

### 3 - L'activité associative au sein des établissements

Dans le second degré, des associations sont présentes sous forme de foyer socio-éducatif (FSE) dans chaque collège et de maison des lycéens (MDL), théoriquement dans chaque lycée. Ces structures, auxquelles les élèves peuvent adhérer en payant une cotisation annuelle, gèrent des activités périscolaires réalisées bénévolement par des personnels des établissements, des parents ou des élèves ou par des associations extérieures à l'établissement.

Le sondage réalisé par la Cour montre que, pour 25 % des CPE et 22 % des personnels de direction, l'existence d'un FSE dans un collège n'est pas considérée comme un facteur susceptible de favoriser l'engagement des élèves. Dans les collèges, il devient difficile de trouver des adultes pour encadrer les FSE et, dans certains établissements, les cotisations du FSE ne servent plus qu'à financer les voyages scolaires ou à recueillir l'argent des photos de classe.

Dans les lycées, l'activité des MDL se révèle variable selon les années ou les établissements. Certains lycées n'ont toujours pas créé de MDL et continuent de fonctionner avec un FSE présidé par un personnel de l'établissement. Dans d'autres lycées, une activité forte de la MDL est installée et cette association est un réel outil à portée de main des jeunes leur permettant de développer des clubs, de programmer des sorties culturelles ou l'intervention d'associations extérieures.

L'enseignement agricole se caractérise au contraire par la vitalité de ses associations d'élèves : les associations des lycéens étudiants stagiaires et apprentis (ALESA) bénéficient d'un encadrement par des enseignants d'éducation socioculturelle<sup>33</sup> et proposent de nombreuses activités dans ces lycées qui comprennent à la fois un internat, une structure d'apprentissage, d'enseignement post baccalauréat et de formation continue.

Enfin, des associations sportives interviennent dans le monde scolaire. Dans les écoles, l'union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP) propose des activités et rencontres sportives pendant la classe ou en dehors. Dans les établissements de second degré, les associations sportives affiliées à l'union nationale du sport scolaire (UNSS) organisent des activités et des rencontres sportives en dehors du temps scolaire, le plus souvent le mercredi après-midi. Elles donnent l'occasion de former les jeunes à la citoyenneté à travers des projets comme Ethic'action qui s'appuie sur des sportifs connus pour promouvoir les valeurs de lutte contre les discriminations ou contre le racisme, d'acceptation des différences et de l'égalité de genre, de respect de soi et des autres. L'action des associations sportives est financée par le ministère, indirectement à travers la participation obligatoire de professeurs d'éducation physique et sportive (3 heures par semaine) et directement par une subvention versée à l'UNSS (3,8 M€ en 2020).

---

<sup>33</sup> Les professeurs de cette discipline ont un service hebdomadaire comprenant 12 heures de cours et 6 heures consacrées à l'animation des activités de l'ALESA.

#### 4 - Un engagement inégal et trop peu valorisé

Les élèves délégués sont souvent issus de milieux favorisés. La composition du CNVL reflète cette représentation inégalitaire : sur 60 lycéens élus, 2 seulement étaient scolarisés en lycée professionnel en 2019-2020 et 5 en 2020-2021. Le sondage diligenté pour l'enquête ainsi que les « ateliers citoyens » le confirment. Dans ces entretiens, les jeunes des quartiers difficiles, d'outre-mer ou de zones rurales profondes se montrent peu enclins à devenir délégués, pour diverses raisons : dépense de temps et d'énergie sans rétribution en retour ; sentiment de faible utilité des délégués, préjugés tenaces selon lesquels les délégués sont toujours soit des « bons élèves », soit les élèves « les plus populaires » ; crainte d'assumer des responsabilités importantes ; peur de l'échec (en se présentant à l'élection et en ne la remportant pas).

Ce manque d'intérêt peut s'expliquer par la faible valorisation de l'engagement des élèves dans les bulletins scolaires et à l'absence totale de prise en compte dans les diplômes, que ce soit au niveau du DNB ou du baccalauréat<sup>34</sup>. On observe également un manque de connaissance du rôle et des actions des conseils de jeunes dû à une insuffisante communication interne. Le MENJS a instauré des « semaines de l'engagement » en octobre au moment des élections de leurs représentants et publie depuis deux ans une plaquette à destination des élèves « je, tu, ils, elles s'engagent ». Mais à l'intérieur des EPLE, le relais n'existe pas toujours. Ainsi, les heures de vie de classe (HVC) censées être un temps privilégié dédié à l'engagement des élèves sont trop rarement consacrées à cet objectif.

#### B - Le rôle important des personnels d'encadrement et d'éducation

**Dans les écoles**, le directeur encadre les conseils des élèves sur son temps de décharge. Lorsque certains enseignants lancent des projets, il les accompagne et tente d'y rallier tous les autres. Il recherche également les appuis extérieurs, principalement la mairie qui peut apporter un financement, fournit les transports et participe directement à certaines actions ; il sollicite la coopérative scolaire et organise la communication avec les représentants des parents d'élèves. Le directeur organise les interventions des associations dans l'école. Son implication est déterminante pour rendre les élèves acteurs des projets, comme celui de l'école Jacques Brel à Épinay-sous-Sénart.

##### **Projet « cour de récréation » de l'école Jacques Brel à Épinay-sous-Sénart**

Le projet est entièrement porté par les délégués, accompagnés du directeur. Les délégués rédigent eux-mêmes les commandes pour embellir la cour et améliorer les équipements de jeux. Ils sont aussi responsables de leur utilisation et du prêt de matériel de jeux. Auparavant, c'était le directeur qui faisait les commandes et les enseignants géraient le matériel. Selon le directeur, le bilan est très positif : ce projet responsabilise les élèves et les implique dans le climat scolaire.

<sup>34</sup> À l'exception de l'enseignement agricole, qui prévoit une option facultative au niveau du baccalauréat.

**Dans le second degré**, les personnels de direction encadrent les conseils de la vie de l'établissement<sup>35</sup>. L'accord du chef d'établissement est nécessaire pour que les projets des élèves fonctionnent et bénéficient de moyens financiers. Pour les projets les plus importants, l'aval du conseil d'administration est nécessaire. Certains EPLE puisent dans leurs fonds propres pour des actions coûteuses, comme l'acquisition de matériel pour une web-radio ou l'intervention d'une troupe de théâtre interactif. Dans certains établissements, la direction met en œuvre des actions pour responsabiliser et accompagner les représentants des élèves.

#### **Une forte mobilisation de la direction au collège Louis Grüner à Roche-la-Molière**

Des moyens sont consacrés spécifiquement aux actions du conseil de la vie collégienne (CVC). Dans ce collège, les élus du conseil bénéficient d'une ligne budgétaire (500 € pour 2020-2021), de financements sur fonds propres de l'établissement et de l'appui d'un assistant d'éducation.

Le CVC communique avec les élèves au moyen d'une zone d'affichage qui lui est réservée et la photo des élus du CVC est affichée dans un couloir du collège depuis 4 ans.

Les équipes de vie scolaire constituées des CPE, des assistants d'éducation (AED), parfois complétées par un jeune en service civique, ont un rôle déterminant, tant au niveau des élections et de l'accompagnement des élus que de l'activité des foyers socio-éducatifs et des maisons des lycéens.

Les CPE jouent un rôle important dans l'accompagnement des élèves et du parcours citoyen. Ils ont parfois du mal à le faire, notamment dans les établissements où le climat scolaire est difficile et où ils doivent consacrer du temps à gérer les conflits et incidents. Pourtant, l'investissement citoyen des élèves contribue, de l'avis des personnels d'inspection, de direction ou de vie scolaire, à l'amélioration du climat scolaire. La question de leur temps de travail peut être un frein<sup>36</sup>, car elle limite leur présence au sein des établissements. Nombre de CPE auditionnés au cours de l'enquête dépassent régulièrement 35 heures de présence hebdomadaire. Lorsqu'ils animent eux-mêmes des activités du foyer ou des projets citoyens, leurs interventions sont appréciées des élèves.

Les CPE sont au premier plan du processus électoral. Selon le sondage réalisé par la Cour, une écrasante majorité organise aussi la formation des délégués élus : 84,5 % (71 % en lycée et 95 % en collège) d'entre eux ont déclaré qu'ils organisaient chaque année une formation des délégués. Une minorité (17,3 %) considère qu'un intervenant extérieur est préférable quand bien même leur formation leur donne ces compétences. L'enquête a permis de constater que certains établissements rémunèrent une association extérieure (comme le réseau des associations régionales des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale – AROEVEN - ou le centre d'entraînement aux méthodes d'éducation active – CEMEA).

<sup>35</sup> Au collège, ils interviennent dans la composition du CVC.

<sup>36</sup> Les obligations de présence des CPE dans l'établissement se limitent à 35 heures par semaine sur les 36 semaines de présence des élèves et ils bénéficient de 4 heures hebdomadaires « *laissées sous leur responsabilité, pour l'organisation de leurs missions* » (Circulaire n° 2015-139 du 10 août 2015 : *Missions des conseillers principaux d'éducation*).

Les CPE s'appuient sur les assistants d'éducation proches des élèves qu'ils surveillent au quotidien. Ils ne reçoivent qu'une formation restreinte, organisée par le CPE sans cadrage ni formalisation homogènes au plan national. La durée limitée de leurs contrats (6 ans au maximum) est un frein à un investissement durable.

### **III - Les partenariats institutionnels et leur apport aux expériences concrètes**

De nombreuses structures participent à la formation à la citoyenneté en collaborant avec l'éducation nationale : institutions supranationales et nationales (ministères, Parlement), collectivités territoriales et monde associatif. Ces deux derniers partenariats sont présentés dans le chapitre suivant.

#### **A - Les institutions et réseaux internationaux**

Les partenariats dépassent les frontières, à l'image de l'Union européenne ou de l'UNESCO partenaire de l'école Honoré de Balzac à Nanterre.

Le Conseil de l'Europe soutient les initiatives locales pour l'engagement citoyen des jeunes à travers, notamment, la semaine européenne de la démocratie locale (SEDL), initiative coordonnée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. L'objectif de cet évènement destiné aux collectivités locales est de promouvoir et renforcer la participation démocratique au niveau local à travers des initiatives publiques impliquant des citoyens et plus particulièrement les jeunes.

L'Assemblée des régions d'Europe<sup>37</sup> est également active en la matière à travers le réseau régional des jeunes (RRJ) qui rassemble près de 100 jeunes issus de 25 pays et de plus de 50 régions d'Europe. Ce réseau fait office de forum pour les 18-30 ans représentant les parlements, organisations et conseils régionaux de jeunes.

#### **B - Le Parlement**

Les deux assemblées parlementaires participent à la formation selon plusieurs modalités.

Les enfants peuvent visiter les assemblées parlementaires, à l'initiative soit des enseignants soit des collectivités territoriales. Le parrainage d'un élu reste nécessaire.

Les deux assemblées ont mis en ligne des programmes spécialement conçus pour les enfants et les adolescents que les enseignants peuvent utiliser à l'appui de leurs cours. Ainsi, le site Sénat Junior a été le premier site francophone d'instruction civique, lancé en 1999, destiné aux enfants de 8 à 12 ans, ainsi qu'à leurs parents et à leurs professeurs. L'objectif de Sénat Junior est de renforcer les liens du Sénat avec les futurs citoyens, dans une approche ludique et pédagogique, tout en fournissant à la communauté enseignante des ressources pédagogiques utilisables dans les cours d'instruction civique.

---

<sup>37</sup> L'Assemblée des régions d'Europe (ARE) est le plus large réseau indépendant de régions en Europe. Forte de plus de 250 membres issues de 35 pays et 16 organisations interrégionales, l'ARE est un forum de coopération interrégionale.

Le Parlement des enfants est une opération organisée par l'Assemblée nationale avec le ministère chargé de l'éducation nationale depuis 1994. L'Assemblée nationale dédie une journée entière aux enfants : 577 enfants élus par leurs camarades de classe de CM2, représentant l'ensemble des circonscriptions législatives de métropole et d'outre-mer, découvrent au Palais Bourbon la fonction de législateur, la mission des élus du Peuple et la place du Parlement au sein des institutions de la République.

#### **Participation de l'école Jacques Brel à Épinay-sous-Sénart au Parlement des enfants**

Encadrés par leur enseignante, les élèves de deux classes CM1-CM2 ont envoyé une proposition de loi à la direction départementale des services de l'éducation nationale (DSDEN) pour qu'elle soit présentée à la députée de la circonscription. Leur projet concerne l'alimentation bio et éthique. Les élèves souhaitent favoriser la consommation locale, sensibiliser à la consommation des produits de saison et à l'importation des fruits et légumes, développer le respect des agriculteurs. Ils proposent de fixer des quotas de produits bio en supermarché.

Ce projet a comporté plusieurs temps forts : la sélection des classes, l'écriture de la proposition de loi, la rencontre avec la députée. La professeure a constaté la forte motivation de ses élèves, en particulier pour préparer la venue de la députée à laquelle ils ont posé de nombreuses questions qui démontraient leur connaissance des sujets abordés.

### **C - Les partenariats avec les autres ministères**

**Le ministère des armées** est un partenaire actif de l'Éducation nationale, dans le cadre d'un protocole « Défense - Éducation nationale », signé en 1982 et dont la dernière version de 2016 inclut le ministère de l'agriculture. Ce protocole est mis en œuvre par des « trinômes académiques » qui réunissent sous l'autorité du recteur, l'autorité militaire territoriale, le représentant de l'Éducation nationale et le président de l'association régionale des auditeurs de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN).

Les « classes de défense et de sécurité globale » (CDSG), lancées à l'initiative des équipes enseignantes d'un établissement scolaire, reposent sur un partenariat avec une unité militaire marraine. Elles consistent en rencontres et activités avec des militaires destinées à donner aux élèves des repères pour mieux comprendre la défense et ses enjeux. Au cours de l'année scolaire 2018-2019, 6 000 élèves de 270 classes ont ainsi travaillé avec 200 unités militaires. 20 % des classes étaient situées dans les zones d'éducation prioritaire. En 2019-2020, ce sont 300 CDSG qui se sont tenues avec plus de 7 000 élèves participants.

Le programme des « cadets de la défense », présenté dans le chapitre suivant, est une forme de partenariat qui touche un millier de jeunes chaque année.

Les actions sur le thème « mémoire et citoyenneté » sont fréquentes et touchent un grand nombre de jeunes. Il s'agit de participer à des cérémonies commémoratives ou patriotiques et de visiter des lieux de mémoire. Des concours sont également proposés aux classes, comme le « Concours national de la Résistance et la Déportation », créé en 1961, qui mobilise chaque année entre 40 000 et 50 000 élèves de la troisième à la terminale.

**Le ministère chargé de l'intérieur** est également un partenaire actif. La gendarmerie nationale propose aux jeunes de 16 à 18 ans de devenir « cadets de la gendarmerie », dispositif assez proche de celui des cadets de la défense (cf. *supra*). La sécurité civile propose depuis 2015 à des jeunes volontaires, à partir de 11 ans, de travailler avec un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) (prévention et secours civiques de niveau 1 - PSC1, suivi des exercices du plan particulier de mise en sûreté - PPMS, prévention des risques majeurs du territoire). En 2020, on dénombrait 370 classes pour environ 6 000 élèves (métropole et outre-mer), avec une proportion de 50 % de filles. 90 % des établissements concernés sont des collèges et 10 % des lycées.

L'enquête de la Cour a permis d'observer les fréquentes interventions de personnels de police, de gendarmerie ou de la sécurité civile dans des établissements scolaires pour des actions de prévention, par exemple sur le harcèlement, le racket, la prévention des risques majeurs ou la formation aux premiers secours.

**Le ministère de la justice** est un autre partenaire de l'Éducation nationale. Dans le cadre de l'enseignement moral et civique, des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse interviennent dans les établissements scolaires afin de sensibiliser et d'informer les élèves quant à leurs droits et devoirs. La Cour a constaté dans le département de l'Aude un partenariat actif qui permet aux jeunes d'assister à des procès.

Des expositions sont aussi mises à disposition des écoles et des établissements. L'exposition « 13-18 Questions de Justice » est destinée aux collégiens et une co-animation est assurée par des personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou des services habilités par la Justice et des personnels de l'Éducation nationale. Pour les écoles, l'exposition, « Moi Jeune Citoyen », est proposée et co-animée avec des enseignants.

**Le ministère de la culture** contribue à l'éducation aux médias et à l'information.

Dans le cadre de son plan d'éducation aux médias et à l'information, le ministère de la culture propose un soutien aux acteurs de l'éducation. Il mobilise également ses directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pour soutenir des projets au plus près des territoires : actions d'éducation aux médias, résidences de journalistes, formations pour les intervenants et ressources, dédiées aussi bien aux jeunes, qu'aux éducateurs, aux acteurs culturels ou aux parents, en partenariat notamment avec le CLEMI.



## Chapitre II

# L'engagement citoyen, second temps de la formation à la citoyenneté

Les jeunes achèvent leur scolarité à l'issue d'une terminale, sauf une minorité qui a emprunté une autre voie (apprentissage) ou interrompu sa scolarité à la fin de la scolarité obligatoire (16 ans<sup>38</sup>). Après la phase initiale de formation à la citoyenneté au sein du système éducatif, s'ouvre pour eux une nouvelle période d'apprentissage pratique de la citoyenneté qui repose largement sur leur engagement volontaire dans des dispositifs existants, mais aussi sur la journée défense et citoyenneté (JDC) au format très réduit, seule formation imposée aujourd'hui dans l'attente du service national universel (SNU).

Le chapitre analyse l'engagement citoyen des jeunes dans les multiples dispositifs de volontariat qui s'offrent à eux (I), la situation actuelle et future en matière de formation obligatoire (II) ainsi que l'apport important des partenaires de l'État (III).

### I - Des dispositifs nombreux et peu articulés pour les jeunes volontaires

Comme le souligne le Conseil d'État dans son étude sur la citoyenneté<sup>39</sup>, la période contemporaine tend à valoriser l'engagement individuel au service de causes jugées d'intérêt public. Ce constat général s'applique à la jeunesse qui, en dépit d'une idée couramment admise, ne rechigne pas à s'engager massivement. Les enquêtes récentes montrent que les jeunes nourrissent une conception de l'engagement plus ouverte et davantage appuyée sur des valeurs d'altruisme que leurs aînés.

---

<sup>38</sup> La loi n°2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance prolonge l'obligation de formation de 16 à 18 ans. Cette disposition de la loi concerne les 60 000 jeunes mineurs qui, en France, sont ni en emploi, ni en formation, ni en études, désignés par l'acronyme anglo-saxon « Neets » (*Not in Education, Employment or Training*).

<sup>39</sup> Conseil d'État, *La citoyenneté, être un citoyen aujourd'hui*, 2018.

### **L'engagement pour les jeunes, une valeur montante au service de causes renouvelées**

En 2016, l'enquête de France Bénévolat reliait déjà l'engagement des jeunes au « *partage, au souhait d'aider les autres, de se rendre utile et de défendre une cause, ainsi qu'à la volonté de se distraire, de s'affirmer, de donner un sens à sa vie, voire de tester une vocation et de se former.* »

Selon l'enquête de l'Observatoire de l'engagement des jeunes (AFEV- CSA, 2018), 71 % des jeunes interrogés en 2018 se considèrent comme personnellement engagés. Deux ans plus tard, l'édition 2020 du baromètre de la jeunesse (INJEP) montre que l'implication active des jeunes dans une cause, toutes formes confondues, a progressé. En additionnant toutes les actions qu'ils ont pu mener au cours des 12 derniers mois, on constate une augmentation d'environ 14 % entre 2016 et 2020.

Les thèmes qui les mobilisent sont aujourd'hui la défense de l'environnement (un jeune sur quatre) et l'humanitaire (un jeune sur cinq), alors que les domaines plus traditionnels qui attirent encore un jeune sur quatre (sport, culture, santé, éducation) stagnent ou connaissent une légère baisse.

Toutefois les modalités de cette mobilisation citoyenne évoluent. Les études de l'INJEP révèlent que les jeunes prennent leurs distances par rapport aux organismes et structures établis. Sollicités pour donner une note de 0 à 10 aux niveaux d'engagement citoyen, ils privilégient « la société en général » (5,9), puis les clubs sportifs et culturels (4,9) talonnés par les associations (4,7). Les partis politiques et syndicats arrivent loin derrière (2,7).

Parmi les structures traditionnelles, seul le mouvement associatif résiste : les jeunes lui font confiance<sup>40</sup> et sont nombreux à en faire partie (en 2020, 38 % des jeunes âgés de 18 à 30 ans). Il échappe à l'effondrement que connaissent les syndicats et les partis politiques ou à la désaffection vis-à-vis de la participation électorale.

### **La désaffection des jeunes envers les syndicats, les partis politiques et le vote**

Le taux de syndicalisation des jeunes devient marginal. En 2016, la DARES estimait le taux de syndicalisation des moins de 30 ans à 3,6 % soit le tiers de la moyenne des Français toutes tranches d'âge confondues. Cette proportion baisse en raison de l'entrée de plus en plus tardive sur le marché du travail et de la précarisation des premières années d'activité.

L'adhésion à un parti politique qui se situait à 4 % pour les jeunes de 18 à 29 ans, contre 9 % des plus de 30 ans (enquête du CREDOC de 2009-2010) a chuté de 3 points dix ans plus tard (INJEP).

La participation des jeunes aux élections fléchit et les écarts de participation entre les 25-29 ans et les 65-69 ans se creusent : entre 2007 et 2017, ils auraient doublé.<sup>41</sup> Selon un sondage Elabe / SFR Business pour BFMTV, Ipsos/Sopra Steria pour France Télévisions, 87 % des 18-24 ans n'ont pas participé au premier tour des élections régionales du 20 juin 2021 contre 56 % des 60-69 ans. Même pour les élections présidentielles qui, parce qu'elles sont plus personnalisées, sont généralement plus attractives, ils vont de moins en moins souvent aux urnes. En 2017, au premier tour de l'élection présidentielle, l'abstention des jeunes est restée nettement plus élevée que celle des électeurs âgés : 29 % des 18-24 ans ne se sont pas déplacés pour aller voter, contre 16 % des 60-69 ans et 12 % des électeurs de plus de 70 ans.

<sup>40</sup> Le baromètre de la jeunesse 2020 (INJEP) indique que 13 % des 18-30 ans lui accordent une « très grande confiance » contre 8 % pour l'ensemble des Français.

<sup>41</sup> Cf. Céline Braconnier, Baptiste Coulmont et Jean-Yves Dormagen, « Chute de la participation et augmentation des inégalités électorales au printemps 2017 », *Revue française de science politique*, Vol. 67 N°6, 2017.

Bien que le vote soit l'acte citoyen par excellence, la baisse de la participation électorale des jeunes ne traduit pas forcément un phénomène de dépolitisation ou un désintérêt pour la communauté nationale. Le baromètre INJEP 2020 décrit des jeunes français distants et méfiants vis-à-vis du personnel politique et de sa capacité à gérer les affaires publiques, mais qui ne sont pas démobilisés et ne se désinvestissent pas de la vie publique. Leurs ambitions en matière de participation citoyenne sont intactes mais elles empruntent d'autres voies.

De nouvelles formes de mobilisation prennent de l'ampleur. La pétition en ligne devient le mode d'expression privilégié des jeunes : en 2020, près de la moitié (47 %) des 18-30 ans ont signé une pétition ou défendu une cause sur internet, un blog ou un réseau social, soit 11 points de plus qu'en 2016<sup>42</sup>. Ce support répond à un besoin de démocratie directe, car il permet aux pétitionnaires d'interroger directement les représentants politiques, d'exprimer une demande ou d'exiger des comptes.

## **A - Des dispositifs de volontariat nombreux mais mal articulés**

### **1 - L'émergence désordonnée des dispositifs publics civils**

Alors que la jeunesse se détournait des structures traditionnelles, l'État prenait, en 1997, la décision de suspendre le service militaire obligatoire et mettait en place des dispositifs susceptibles de canaliser le désir d'engagement des jeunes. Tous ces dispositifs, dont la mise en place s'est effectuée par à-coups et dans le désordre, proposent aux jeunes de se mettre au service de la collectivité<sup>43</sup>.

Le premier texte qui, en imposant des règles au volontaire et à l'organisme d'accueil, organise un volontariat, est un décret de 1986<sup>44</sup>, relatif aux associations de volontariat et aux volontaires pour le développement, dont l'exécution est confiée au ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement.

La suspension du service national, par la loi du 28 octobre 1997, est suivie de la création de plusieurs volontariats civils : au plan international, pour remplacer les volontaires du service national par les volontaires internationaux en administration et en entreprise (VIA et VIE) et au plan interne avec le volontariat civil à l'aide technique et le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité<sup>45</sup>. En 2005<sup>46</sup>, la loi sur le volontariat de solidarité internationale (VSI) permet à un jeune d'accomplir une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire.

---

<sup>42</sup> Cf. *Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2020*, INJEP-2020/14, décembre 2020.

<sup>43</sup> Le volontariat est proche de l'engagement associatif ou du bénévolat : comme eux, il est ouvert à tous, entrepris sur la base de la seule volonté du jeune, éducatif (dans une logique d'éducation non formelle) et il apporte une plus-value sociale. Il présente néanmoins des spécificités qui le différencient des deux formes précitées : l'existence d'une indemnité servie au volontaire, au contraire du bénévole qui ne perçoit rien ; sa mise au service de la mission à temps plein alors que les autres collaborateurs modulent leur investissement au gré de leur disponibilité ; l'existence d'un contrat dans lequel sont précisés la durée de l'engagement (court ou long), les objectifs, les contenus et les tâches du volontaire ; une protection sociale et légale du volontaire, ainsi que des contraintes pour la structure d'accueil, fût-elle associative. Seuls quelques dispositifs ouverts aux plus jeunes ne répondent pas exactement à cette définition, car ils s'effectuent de manière perlée et n'intègrent aucune forme d'indemnité.

<sup>44</sup> Décret n°86-469 du 15 mars 1986, qui a été abrogé et remplacé par le décret n°95-94 du 30 janvier 1995.

<sup>45</sup> Ces deux derniers dispositifs, créés par la loi du 14 mars 2000, ont disparu en 2010.

<sup>46</sup> Loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale. Elle se substitue aux dispositions des textes de 1986 et 1995 sur les volontaires du développement.

La crise des banlieues de 2005 donne une nouvelle impulsion à ce mouvement. La loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances<sup>47</sup> crée le service civil volontaire (SCV), nouveau type de contrat de droit privé, ouvert aux volontaires de tout âge, qui se déploie lentement (2 500 jeunes en moyenne chaque année). La création du service civique (SC) intervient quelques années plus tard avec la loi du 10 mars 2010, qui substitue le SC à plusieurs dispositifs existants<sup>48</sup> et lui donne des caractéristiques originales : financement d'État élargi (l'État finance les indemnités versées aux volontaires, ainsi que le tutorat et la formation citoyenne qui fait partie du service civique), exigences pour les structures d'accueil, création d'une structure de pilotage dédiée.

Une nouvelle étape est franchie après les attentats de 2015 avec la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017<sup>49</sup>. Elle conforte la place du service civique (création d'une agence dédiée, implication des structures ministérielles), élargit le champ du compte d'engagement citoyen<sup>50</sup> à l'engagement de service civique, de réserviste ou de sapeur-pompier volontaire et généralise le dispositif des réserves citoyennes.

### **Les réserves civiques et citoyennes**

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 généralise un dispositif qui existait déjà dans certains ministères (police nationale, défense, éducation nationale) et dans les collectivités territoriales (réserves communales de sécurité civile) en créant une réserve civique générale ouverte aux citoyens de plus de 16 ans.

Le dispositif de la réserve générale est souple et évolutif et s'appuie sur des outils numériques qui ouvrent l'accès des réserves au plus grand nombre. Il s'agit de mettre en relation les bénévoles avec des organismes d'accueil (collectivités publiques et organismes à but non lucratif). Cette réserve peut se démultiplier. Ainsi, l'État a créé deux nouvelles réserves thématiques, l'une dédiée à la covid 19, qui a connu un véritable engouement au plus fort de la crise sanitaire, l'autre relative au service national universel, pour accueillir les jeunes effectuant leur mission d'intérêt général. La réserve générale est gérée par la DJEPVA, à la différence des réserves ministérielles et communales gérées indépendamment.

## **2 - Un mouvement parallèle dans les corps en uniforme**

### *a) Le service militaire adapté et le service militaire volontaire, deux dispositifs originaux*

Créé en 1961 dans les Antilles et en Guyane, le service militaire adapté (SMA) s'adresse aux jeunes ultramarins de 18 à 25 ans éloignés de l'emploi. L'éducation à la citoyenneté en est une composante, en tant qu'instrument d'insertion sociale et professionnelle des volontaires, vocation première du SMA. Le succès de ce dispositif a conduit le ministère à créer en 2015 le service militaire volontaire (SMV), version métropolitaine du SMA.

<sup>47</sup> Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et décret d'application n° 2006-838 du 12 juillet 2006.

<sup>48</sup> Le volontariat associatif subsiste comme une forme de service civique. En revanche, les volontariats civils de cohésion sociale et de solidarité, le volontariat de prévention, le volontariat de sécurité et de défense civile disparaissent.

<sup>49</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>50</sup> Institué par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi travail », le CEC reconnaît et valorise l'engagement bénévole de responsables associatifs, et permet d'acquérir des droits afin de financer une formation.

Le SMA est fondé sur les valeurs et les traditions militaires, mais il associe à la formation militaire proprement dite une formation professionnelle et, depuis 2006, une formation citoyenne. Il est sanctionné par l'obtention du certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI) qui comprend une attestation de formation citoyenne (AFC). Les jeunes volontaires contribuent aussi aux plans de défense et aux plans de protection et de secours aux populations, ainsi qu'à la mise en valeur des territoires d'outre-mer.

La formation à la citoyenneté comporte une phase théorique et une phase pratique. La première prend la forme d'un module de 50 heures divisé en quatre thématiques<sup>51</sup> qui donnent toutes lieu à une évaluation. Le projet SMA 2025<sup>52</sup> prévoit de resserrer ce module et de lui donner un contenu plus actuel (ancrage dans le tissu local, visites, projet collectif mené au profit d'une collectivité ou d'une association, sensibilisation aux médias et à l'information, ainsi qu'à la protection de l'environnement). Considérée comme la phase pratique de la formation à la citoyenneté, l'éducation du comportement fait l'objet d'une évaluation continue. Cette composante est appréciée des employeurs qui y voient une véritable plus-value apportée par le SMA, à travers le sens de la discipline et la promotion de qualités telles que l'honnêteté, le courage et l'initiative. D'autres enseignements participent à la formation citoyenne des volontaires : l'un des quatre modules de la formation militaire concerne l'éducation civique et morale, tandis que la formation générale dispense aux volontaires les savoirs de base indispensables à l'autonomie sociale et à l'exercice de la citoyenneté et qu'une formation aux premiers secours leur est délivrée.

Le succès du SMA et la perspective du SNU poussent à élargir les publics vers les plus jeunes (16-18 ans) en développant des actions de type « cadets », expérimentées depuis 2018 à Mayotte et en Guyane. La généralisation d'un parcours à destination des 16-18 ans dans l'ensemble des régiments du SMA, dénommé « volontaires jeunes cadets », devait intervenir à la rentrée 2021. Il est déployé conjointement avec l'Éducation nationale et les rectorats et accueillera, dans chaque régiment, 30 jeunes en situation de décrochage scolaire pendant 30 jours discontinus. Cette action devrait être organisée en s'appuyant sur le cadre juridique des périodes militaires<sup>53</sup>.

D'autre part, le SMA s'ouvre à des jeunes plus âgés qui ne présentent pas les mêmes caractéristiques que les recrues habituelles. Il accueille déjà des volontaires du service civique (140 en 2021) et des stagiaires de l'école polytechnique (18 en 2021). Le projet SMA 2025+ prévoit de porter ces effectifs en 2024 à 200 volontaires du service civique et 120 étudiants de métropole par an.

Le coût du dispositif a augmenté de 14,6 % entre 2017 et 2020 pour atteindre 216,6 M€, principalement en raison du renforcement de l'encadrement, qui sera d'ailleurs porté à 1 218 cadres en 2021, et de l'augmentation des dépenses de maintenance du patrimoine. Estimé à 40 600 € par volontaire, ce coût est significativement plus élevé que celui des autres dispositifs de formation ou d'insertion. Cela relève pour une large part des surcoûts liés à la sur-rémunération des agents publics et au niveau des prix en outre-mer. Cela résulte également de choix d'organisation, tels que le maintien de compagnies dans des sites très isolés, le recours presque exclusif à du personnel militaire ou l'organisation en interne de la majeure partie des formations.

---

<sup>51</sup> Citoyenneté et civilité, citoyenneté et civisme, citoyenneté et vie sociale, citoyenneté et vie professionnelle.

<sup>52</sup> Ce plan vise notamment à moderniser l'offre de formation en mettant l'accent sur le numérique et à mieux prendre en compte les publics les plus fragiles, en renforçant, par exemple, l'acquisition des savoirs de base ou en accueillant des mères célibataires.

<sup>53</sup> Au moment de la rédaction du rapport, cette disposition était encore en attente de la validation de l'État-major des armées.

Le SMV, organisé autour d'un état-major et de six régiments, repose sur les mêmes principes que le SMA. Le recrutement, fixé à 1 200 volontaires en 2021, s'appuie sur les organismes en charge de l'emploi des jeunes. Après cinq mois consacrés à une formation militaire et générale incluant la citoyenneté, le volontaire reçoit une formation professionnelle externalisée dans des organismes de proximité (CFA, AFPA, etc.) ou des entreprises. Le SMV a reçu plus de 5 500 jeunes depuis 2015. Il affiche un taux d'insertion professionnelle des volontaires stagiaires de 70 % en 2020 et 85 % de réussite au certificat de formation générale.

#### *b) Les programmes des cadets<sup>54</sup>*

Le programme des cadets de la défense a été lancé en 2008 par le ministère des armées et celui des cadets de la gendarmerie est apparu l'année suivante. Les cadets de la sécurité civile apparaissent après 2015. On peut rattacher à ces dispositifs celui des jeunes sapeurs-pompiers, ouvert aux jeunes à partir d'un âge variable (11 ans au minimum, 16 ans à Paris) et organisé par les unions départementales et les associations.

**Le dispositif des cadets de la défense** repose sur un partenariat décentralisé entre le ministère des armées et celui de l'éducation nationale, élargi en 2016 au ministère de l'agriculture. Il s'adresse à des jeunes de 12 à 18 ans. Les jeunes cadets sont recrutés dans les établissements scolaires qui acceptent de participer au dispositif (en 2021, 54 lycées et 179 collèges, dont 43 en éducation prioritaire).

Les cadets sont encadrés par des personnels d'active ou des réservistes et par des professeurs volontaires des établissements partenaires, secondés éventuellement par des cadets de la session précédente. Ils suivent un programme civique d'une quinzaine de jours en dehors du temps scolaire, qui s'achève le plus souvent par un camp d'été d'une semaine et par la participation aux cérémonies du 14 juillet. Le programme comporte une formation civique et une sensibilisation à la défense ainsi qu'au milieu militaire, qui est découvert au sein d'une unité proche du domicile, et s'articule autour d'activités éducatives, culturelles, mémorielles, sportives et citoyennes.

Malgré l'ouverture de nouveaux centres, l'objectif de 3 000 cadets, fixé par le protocole interministériel (Armées, Éducation nationale, Agriculture) du 20 mai 2016 n'est pas atteint et les promotions comptent environ un millier de jeunes. Selon le ministère, les objectifs qualitatifs sont atteints, notamment le « *renforcement du lien armées-jeunesse, le renforcement des valeurs de civisme, de citoyenneté et d'engagement auprès des jeunes, le renforcement de la cohésion nationale, la sensibilisation aux questions mémorielles, patrimoniales et culturelles et la valorisation des territoires.* »

**Le dispositif des cadets de la gendarmerie**, inspiré du précédent, a été mis en place à la rentrée scolaire 2009. Durant leurs parcours, de 12 jours au moins (ou 84 heures étalées sur une année), les **cadets de la gendarmerie** participent à des activités militaires en extérieur (maîtrise sans arme de l'adversaire, secourisme, connaissance des matériels, etc.), à des activités physiques et sportives, ils suivent des cours sur l'histoire et les traditions de la gendarmerie et sont associés à des actions de mémoire, des activités sur la voie publique et des missions de prévention au profit de la population. La gendarmerie s'appuie sur des associations dédiées<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Ces programmes ne doivent pas être confondus avec le dispositif des cadets de la République, qui s'adresse à des adjoints de sécurité qui préparent les concours de la police nationale.

<sup>55</sup> Les « associations des Cadets de la Gendarmerie Nationale » sont composées de réservistes citoyens, de réservistes opérationnels et de personnes issues de la société civile.

pour la formation générale et citoyenne et sur des personnels de réserve de la gendarmerie nationale désignés à cet effet par le commandement territorial pour la formation militaire. Les actions sur la voie publique sont encadrées par des gendarmes d'active ou de réserve.

En avril 2021, des associations ont été créées dans 70 départements en France métropolitaine et en outre-mer.

### 3 - Un ensemble disparate et mal coordonné

Le tableau ci-après recense les dispositifs offerts aux jeunes qui s'engagent soit en France soit à l'étranger, dans une structure civile ou militaire.

**Tableau n° 2 : principaux dispositifs de volontariat offerts aux jeunes**

Intitulé	Âge	Durée	Indemnisation (mensuelle)	Organisme de gestion et pilotage	Effectifs 2019 <sup>56</sup>	Lieu d'accueil
<b>Dispositifs non fractionnés offerts à partir de 16 ans</b>						
Service civique	De 16 à 25 ans	6 à 12 mois	522,87 € (+ 107,68 €)	ASC	140 080	France et/ou étranger
Corps européen de solidarité (CES)	De 18 à 30 ans	2 semaines à 1 an	Variable selon le pays	ASC	1 941	France et/ou étranger
Volontariat international en administration (VIA)	De 18 à 28 ans	6 à 24 mois	Variable selon le pays	MINEFI	10 451	Étranger
Volontariat international en entreprise (VIE)	De 18 à 28 ans	6 à 24 mois	Variable selon le pays	Business France	1 150	Étranger
Volontariat de solidarité internationale (VSI)	Plus de 18 ans	12 à 24 mois	Variable selon le pays	MAE	1 963	Étranger
Chantiers internationaux	À partir de 16 ans	Entre 15 jours et 1 mois	Absence de cadre juridique formalisé		ns	Étranger
Programmes internationaux VVV/SI et JSI*	15 - 25 ans	Moins de 3 mois	Absence de données	FONJEP pour le programme du MEAE	ns	Étranger
Volontariat de la francophonie	21 à 34 ans	12 mois	indemnité mensuelle, et déplacements.	OIF	de l'ordre de 50	Pays membres de l'OIF
Volontariat européen d'aide humanitaire	Plus de 18 ans	De 1 à 18 mois	Allocation de subsistance et divers frais pris en charge	Commission européenne	ns	Étranger
Service militaire adapté SMA	18 à 25 ans	6 à 12 mois	Rémunération brute environ 345 € / mois / volontaire stagiaire	Commandement du SMA (ministère outre-mer)	5 787	France outre-mer
Service militaire volontaire SMV	18 à 25 ans	6 à 12 mois	Rémunération brute environ 345 € / mois / volontaire stagiaire	Ministère des armées	de l'ordre de 1 000	France
<b>Dispositifs fractionnés pour des jeunes scolarisés, en dehors du temps scolaire</b>						
Cadets de la défense	12 à 18 ans	Année scolaire (perlée)	Aucune	Dispositif partenarial entre l'Éducation nationale et les Armées	1 053	France
Cadets de la gendarmerie	12 à 18 ans	Année scolaire (perlée)	Aucune	Dispositif partenarial entre l'Éducation nationale et les Associations des cadets de la gendarmerie nationale	662*	France
Cadets de la sécurité civile	11 ans minimum	Année scolaire (perlée)	Aucune	Dispositif partenarial entre l'Éducation nationale et les SDIS	nc	France
Programme jeunes sapeurs- pompiers	11 à 18 ans selon les départements	Formation perlée	Aucune	Centre d'incendie et de secours	29 179	France

\* données 2021

Source : Cour des comptes

<sup>56</sup> Les données sur les effectifs ne sont pas complètes, notamment pour les « petits » dispositifs. Elles donnent cependant un ordre de grandeur réaliste.

Les dispositifs qui concernent les jeunes à partir de 16 ans (15 ans pour certains programmes internationaux) pour une période de volontariat plus ou moins longue effectuée en continu ont rassemblé environ 160 000 jeunes, ordre de grandeur cohérent avec l'estimation établie par le rapport parlementaire de 2018 sur le SNU<sup>57</sup>.

Si on répartit les dispositifs en trois catégories : dispositifs civils sur le sol national, dispositifs civils à l'étranger et dispositifs gérés par les corps en uniforme, on observe que la première catégorie est celle qui comporte le moins de dispositifs et le plus grand nombre de jeunes, alors que les deux autres présentent une offre fragmentée et affichent des dispositifs de faible ampleur. Très peu de dispositifs parviennent à rassembler plusieurs milliers de jeunes (environ 10 000 jeunes en VIE, 6 000 en SMA) et seul le service civique a une ampleur nationale (140 000 jeunes).

Ce tableau récapitulatif montre également la grande diversité des conditions exigées pour participer (âge, conditions d'accès) et des caractéristiques (durée, déroulement pratique) des dispositifs.

Enfin, le pilotage est particulièrement fragmenté :

- Les dispositifs des corps en uniforme sont gérés directement par le ministère qui les a créés (cf. *supra*) ; quand ils concernent des jeunes scolarisés, ils sont placés sous le pilotage conjoint du MENJS et du ministère technique.
- Pour les volontariats civils qui s'effectuent à l'étranger, leur gouvernance est exercée tantôt par le ministère des affaires étrangères, tantôt par des institutions internationales. Une exception concerne le corps européen de solidarité qui est piloté depuis 2016 par l'Agence du service civique<sup>58</sup>. Une évaluation de l'engagement citoyen international des jeunes a été réalisée en novembre 2015 par les inspections des affaires étrangères et de la jeunesse et des sports<sup>59</sup> : elle soulignait le faible poids du volontariat dans les raisons qui poussent les jeunes à partir à l'étranger. Au regard de la modestie des effectifs de volontaires, les inspecteurs généraux déploraient l'éclatement de la gouvernance de cette politique de soutien à l'engagement citoyen international des jeunes. La situation a peu changé depuis cette étude.
- Pour les autres volontariats civils, la création d'une structure de pilotage propre au service civique a accompagné la suppression de plusieurs dispositifs en 2010<sup>60</sup>. L'Agence du service civique (ASC), petite structure au statut de groupement d'intérêt public (GIP), définit les orientations stratégiques, assure la gestion des agréments et des engagements, promeut et valorise le service civique, contrôle sa mise en œuvre. Elle s'appuie sur les représentants de l'État dans les régions et les départements, ainsi que sur le réseau des correspondants à l'étranger de l'association France Volontaires. Cette organisation fait

<sup>57</sup> Les données chiffrées concernaient tantôt 2016, tantôt 2017. Elles évaluaient l'effectif global entre 150 000 et 200 000 jeunes.

<sup>58</sup> Le corps européen de solidarité fait partie du programme Erasmus+ jeunesse et sports. Le rattachement de ce programme européen, précédemment géré par l'INJEP, s'est inscrit dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative en 2015.

<sup>59</sup> IGJS, IGAE, *Évaluation de politique publique portant sur l'engagement citoyen international des jeunes*, rapport IGAE n°2015-1102048 et IGJS n°2015-I-22, novembre 2015.

<sup>60</sup> La loi du 10 mars 2010 a regroupé le service volontaire européen (SVE), le volontariat de solidarité internationale (VSI), le volontariat international en entreprise (VIE), le volontariat international en administration (VIA), qu'elle labellise « service Civique ».

reposer sur l'agence la responsabilité de l'agrément des structures qui accueillent les volontaires du service civique (10 500 organismes, 140 000 volontaires) ainsi que ceux du volontariat associatif<sup>61</sup>. Or, l'ASC, dotée de faibles moyens humains<sup>62</sup>, n'agrée directement qu'un petit nombre de structures, la grande majorité des autres structures d'accueil étant agréée et contrôlée par les services déconcentrés de l'État. La Cour a depuis longtemps alerté les pouvoirs publics sur la faiblesse des effectifs déconcentrés au regard de la multiplicité des tâches qui leur sont confiées et il est à craindre que la réorganisation en cours n'accroisse cette fragilité<sup>63</sup>.

La procédure d'agrément des structures d'accueil, acte essentiel de gestion<sup>64</sup>, est organisée de manière très variable. Les indications à fournir dans les dossiers de demande ne sont pas normalisées<sup>65</sup> et les modalités d'instruction sont variées (service instructeur, parfois commission dans le cas du VSI). L'agrément est accordé pour une durée variable selon les dispositifs.

## B - Le service civique, un vrai succès malgré quelques fragilités

Le service civique succède en 2010 au service civil volontaire (SCV) qui avait été créé en France en 2006 à l'initiative de l'association Unis-Cité, à partir de l'exemple du service civil américain. Il englobe le service civil ainsi que le volontariat associatif, le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, le volontariat de prévention et le volontariat de sécurité et de défense civile. Il est géré par une agence éponyme à qui a été également confié en 2016 le programme Erasmus + jeunesse.

### Qu'est-ce que le service civique ?

Un dispositif ouvert à tous les jeunes volontaires de 16 à 25 ans (30 ans pour les jeunes en situation de handicap).

Un engagement de 6 à 12 mois, à raison d'une présence hebdomadaire de 24 h au minimum.

Une mission d'intérêt général dans un des neuf domaines d'intervention reconnus prioritaires, définie par la structure d'accueil (organisme à but non lucratif ou personne morale de droit public agréé par l'agence) et validée par l'agence.

Un tuteur dans la structure d'accueil, qui peut recevoir une formation organisée par l'ASC.

Une formation civique et citoyenne d'au moins deux jours obligatoires.

Une indemnité mensuelle variant entre 580,62 € et 688,30 €.

Un régime complet d'assurance sociale pris en charge par l'État.

<sup>61</sup> Ce dispositif ne concerne pas spécifiquement les jeunes mais tous les adultes à partir de 25 ans. Il est géré par l'ASC selon des procédures proches du service civique. Les effectifs sont de l'ordre de 800 postes par an.

<sup>62</sup> Entre 2010 et 2016, date de l'intégration de l'agence Erasmus + jeunesse et sports, l'effectif de l'agence était d'une trentaine de personnes.

<sup>63</sup> Dès avant la réorganisation, les travaux de la Cour sur la réforme territoriale de l'État (REATE) et les notes annuelles d'exécution budgétaire de la mission *sport, jeunesse et vie associative* attiraient l'attention sur ce problème.

<sup>64</sup> La procédure d'agrément a pour finalité de délivrer une autorisation d'accueil, elle se fonde donc sur un examen de la capacité de l'organisme à accueillir et accompagner les jeunes pendant la durée de leurs missions, la qualité des missions ou du projet proposé.

<sup>65</sup> Le dossier comporte en général une présentation de la structure, de son projet et des missions qu'elle propose aux volontaires, une présentation des modalités d'accompagnement des jeunes qu'elle entend mettre en place. Sa capacité financière fait également l'objet d'un examen.

## 1 - Un succès croissant très soutenu par les pouvoirs publics

### a) Une accélération suivie d'un repli

La croissance du service civique, mesurée à l'origine (+ 16 % entre 2012 et 2014), s'est accélérée en 2015 (+135 % entre 2015 et 2017).

**Tableau n° 3 : nombre de volontaires en service civique**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre de contrats signés au cours de l'année (flux)</i>	6 008	13 403	19 482	19 946	21 925	38 200	63 048	79 157	83 929	81 103	77 315
<i>Jeunes encore en mission au 1<sup>er</sup> janvier de l'année</i>		5 730	10 402	13 778	12 912	14 202	28 728	44 095	56 361	59 018	54 391
<i>Volontaires en mission dans l'année (stock)</i>	<b>6 008</b>	<b>19 133</b>	<b>29 884</b>	<b>33 724</b>	<b>34 837</b>	<b>52 402</b>	<b>91 776</b>	<b>123 252</b>	<b>140 290</b>	<b>140 121</b>	<b>131 706</b>

Source : rapport d'activité de l'Agence du service civique 2020

La perspective de la mise en place d'un SNU susceptible de remplacer le service civique a arrêté la montée en puissance et les années 2018-2019 ont connu une stabilisation des effectifs suivie d'un léger repli en 2020, dû à la crise sanitaire. En 2020, pour son dixième anniversaire, l'agence revendiquait plus de 400 000 jeunes engagés depuis le lancement du dispositif.

Lors de son discours du 14 juillet 2020, le Président de la République a annoncé la création de 100 000 missions de service civique supplémentaires, dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution »<sup>66</sup>, ce qui représente une augmentation de 70 % du nombre des missions.

### b) Une montée en puissance appuyée successivement sur les associations et sur le secteur public

Le système de l'intermédiation a facilité la montée du service civique et sa diffusion dans l'ensemble du monde associatif. Il consiste à donner un agrément collectif à une structure « tête de réseau » qui met des volontaires à disposition auprès d'organismes tiers non-agrèés mais éligibles à l'accueil de jeunes en service civique. Il a grandement facilité l'entrée dans le dispositif des petites structures associatives qui ont pu ainsi se reposer sur la structure agréée pour les formalités et pour la formation civique et citoyenne, le tutorat et l'aide au projet d'avenir dus aux volontaires.

<sup>66</sup> 20 000 en 2020, 80 000 en 2021.

À compter de 2015, c'est l'implication volontariste de l'État grâce aux grands programmes ministériels<sup>67</sup> qui a relancé la croissance du service civique. Les volontaires accueillis au titre de ces grands programmes sont passés de 10 540 en 2015 à 23 093 en 2016. Cette mobilisation a également modifié le poids relatif des structures d'accueil : alors que le secteur associatif accueillait 80 % des volontaires en 2015 et l'État (ministères et établissements publics sous tutelle) 18 %, ces proportions sont passées respectivement à 58 % et 32 % en 2019. La contribution des ministères à la croissance a été inégale. Si le ministère de l'intérieur, Pôle emploi et les fédérations sportives ont reçu plus de 2 000 volontaires dès 2016 dans le cadre des grands programmes, d'autres, tels le ministère de la défense et ceux chargés de l'écologie et du logement, sont restés très en retrait. Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et sports est devenu, dès 2015, le premier contributeur du dispositif : il a rapidement organisé le dispositif et offert 5 000 places dès la rentrée scolaire 2015, 10 000 à la suivante. Il a accueilli près de 15 000 volontaires en 2018-19.

En revanche, la part des collectivités territoriales stagne autour de 6 % des volontaires. Ces derniers sont généralement accueillis dans des mairies (72 %), plus rarement dans des conseils départementaux (20 %), dans des intercommunalités de type métropole, communauté d'agglomération, ou communauté de communes (15 %), et dans des conseils régionaux (1 %).

## 2 - Un dispositif bien implanté mais dont la composante civique reste fragile

Selon l'ASC, qui s'appuie sur des enquêtes régulières réalisées par l'IFOP<sup>68</sup>, la notoriété du service civique est stable et forte : en 2019, 9 Français sur 10 (92 % des 16-25 ans) identifient le service civique et en connaissent les grandes caractéristiques. Les 16-25 ans<sup>69</sup> ont une bonne image du dispositif (88 %) et l'associent à des valeurs positives : l'aide et le soutien (31 %), l'engagement (16 %), la citoyenneté (10 %) ou encore le service (10 %). Ce tableau globalement positif masque un certain nombre de fragilités.

### a) *Un lien encore fragile avec l'intérêt général et la citoyenneté*

L'originalité de la mission de service civique (ni stage, ni « petit boulot ») est difficile à saisir et le risque de substitution à l'emploi et au bénévolat a été souligné par tous les observateurs, et par la Cour dans plusieurs rapports publics annuels<sup>70</sup>. Dans le document publié pour l'anniversaire des 10 ans, l'ASC appelle « à poursuivre les efforts de différenciation du Service Civique, expérience d'engagement d'intérêt général indemnisée, de toute forme d'emploi ».

---

<sup>67</sup> Il s'agit soit de conventions cadres fixant le volume d'intervention du ministère, incluant les opérateurs et autres établissements sous tutelle, soit d'agrèments pour accueillir des volontaires dans les services. Ces engagements ont eu des effets importants et rapides : plus de 15 000 nouvelles missions ont été agréées en 2015 et le double en 2016.

<sup>68</sup> Baromètre *Connaissance, représentations et potentiel d'attractivité du SC* réalisé par l'IFOP pour l'ASC.

<sup>69</sup> Il s'agit d'un échantillon représentatif de 1 500 jeunes, dont 13 % a effectué un SC.

<sup>70</sup> Cf. Cour des comptes, *Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser*, rapport public annuel, février 2014 et *Le service civique*, rapport public annuel, février 2018.

Selon l'enquête de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), le service civique est encore fréquemment assimilé, en 2021, à un stage rémunéré. Une grande partie des « offreurs » (potentiellement structures d'accueil de volontaires) y voient au mieux un substitut aux contrats aidés, au pire du travail déguisé.

Comme l'a souligné la Cour dans ses précédents travaux, le contrôle des missions données aux volontaires est le meilleur moyen pour limiter le risque de dévoiement. Toutefois, faute de moyens suffisants, l'agence a une politique très sélective. Elle est néanmoins parvenue à dépasser en 2018 le taux de contrôle inscrit dans son contrat d'objectifs et de performance 2018-2020 (11 % vs 10 %).

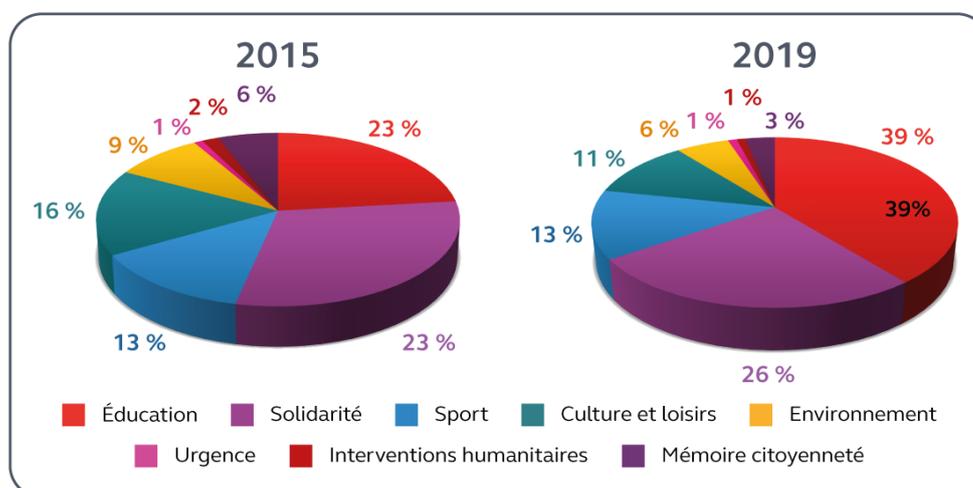
Un autre point faible réside dans la faible visibilité de l'intérêt général, qui sous-tend les missions des volontaires. En effet, l'enquête de la DITP a montré que le grand public considère le service civique plutôt comme une voie de garage ou une solution de la dernière chance. Les enquêtes réalisées pour l'ASC vont dans le même sens. La plus récente indique qu'un tiers des interrogés perçoit le dispositif d'abord comme un moyen pour les jeunes d'acquérir de l'expérience pouvant leur servir dans leurs parcours professionnel (33 %), secondairement comme un moyen pour les jeunes de s'engager socialement (26 %) ou d'être utile aux autres (17 %). Les jeunes de 16 à 25 ans de l'échantillon du sondage IFOP partagent largement cette vision : interrogés sur les pistes de valorisation du dispositif, ils privilégient celle de l'employabilité : 37% des jeunes pensent que le service civique doit être un facilitateur d'accès à l'emploi et 20% estiment qu'il faut que cet engagement soit valorisé et reconnu par les entreprises.

Enfin, la palette des missions<sup>71</sup> offertes aux jeunes n'est pas assez en phase avec les thèmes qui incitent les jeunes à s'engager (cf. *supra*). Un tiers des jeunes qui ont effectué un service civique<sup>72</sup> estime qu'il n'y avait pas de mission convenant à leurs centres d'intérêt. Alors que les causes qui les motivent sont d'abord l'environnement (25 %), l'action humanitaire et l'aide au développement, à égalité avec le sport (19 %), suivis de la culture, la santé et l'éducation (respectivement 17 %, 16 % et 15 %), la répartition des missions est différente.

---

<sup>71</sup> La loi du 10 mars 2010 précise que les missions doivent revêtir « 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, de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne ». Le Conseil d'Administration de l'ASC a défini neuf thématiques qui offrent un cadre très souple aux organismes d'accueil pour proposer des missions extrêmement variées.

<sup>72</sup> Interrogés dans le cadre d'une consultation citoyenne, organisée pour les dix ans du SC, ouverte au plan national. Le prestataire retenu par l'ASC est Cap collectif et les résultats sont en ligne sur le site de l'agence.

**Graphique n° 1 : répartition par grand thème des missions effectuées**

Source : rapports d'activité de l'ASC

L'environnement représente moins de 10 % des missions et sa part baisse. Le premier domaine est celui de l'éducation, en forte hausse depuis que le MENJS a accru son offre, suivi de la solidarité : ces deux thématiques concentrent en 2019 près des deux tiers des volontaires (la moitié en 2015). Le sport et la culture en rassemblent un quart.

L'écart entre les aspirations des jeunes et les missions proposées par les structures d'accueil pourrait se réduire en mobilisant davantage les acteurs publics (ministères de la transition écologique et de l'agriculture, établissements publics, organismes de recherche et collectivités) qui œuvrent dans le domaine de l'environnement.

#### *b) Une mixité sociale encore insuffisante*

La mixité sociale constitue un principe fondamental du service civique au même titre que son accessibilité et la non-substitution à l'emploi. Or, les indicateurs relatifs à l'origine et à la situation des volontaires montrent une relative dégradation de la mixité sociale au cours de la période sous revue.

**Tableau n° 4 : caractéristiques des volontaires du service civique**

En %	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Infra baccalauréat</i>	25,3	24,5	24,8	24,5	22,2
<i>Niveau baccalauréat</i>	39,8	42,3	42,8	43,0	42,5
<i>Boursiers et RSA</i>	9,4	8,0	7,8	7,9	8,5
<i>Demandeurs d'emploi</i>	47,7	45,4	42,7	40,3	39,4
<i>Étudiants</i>	28,9	29,8	30,8	31,7	30,7
<i>Inactifs</i>	19,8	21,3	22,9	24,3	26,3
<i>Salariés</i>	3,6	3,5	3,6	3,7	3,5
<i>Habitant en QPV</i>	13,3	13,0	13,0	12,8	12,3
<i>Handicapés</i>	1,1	1,2	1,5	1,5	1,4

Source : ASC

La place des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville (QPV) s'affaïsse lentement. Le niveau scolaire des volontaires s'élève mécaniquement avec la généralisation du baccalauréat, mais la place des décrocheurs scolaires ne varie pas (entre 17 et 18 %) et reste inférieure à l'objectif du contrat d'objectifs et de performances (18 % en 2018 et 20 % en 2020). L'état des lieux établi en 2020 par l'INJEP<sup>73</sup> confirme le poids dominant des jeunes déjà titulaires du baccalauréat et la part minoritaire des jeunes qui n'arrivent pas à s'intégrer sur le marché du travail : 26 % des volontaires sont en situation précaire après une première expérience professionnelle et 10 % sont chômeurs de longue durée sans expérience professionnelle.

Cette description montre que le service civique n'attire pas les jeunes « *neet*<sup>74</sup> » auxquels il offre pourtant une solution temporaire. En 2016, l'INJEP<sup>75</sup> constatait déjà que le service civique ne suscitait pas leur adhésion : seuls 15 % d'entre eux se disaient intéressés par un service civique, contre près de la moitié pour l'ensemble des jeunes (49 %).

La Cour a recommandé en 2018 d'introduire des objectifs précis de mixité sociale dans les conventions cadres signées avec toutes les structures offrant un grand nombre de missions. Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre.

### *c) Une formation civique et citoyenne à renforcer*

Aux termes de l'article L. 120-14 du code du service national, les organismes agréés ont l'obligation d'assurer à leurs volontaires une formation civique et citoyenne. Elle comprend obligatoirement deux volets : un volet « pratique » sous la forme d'une formation aux premiers secours de niveau 1 (PSC1) et un volet « théorique » ayant pour objectif de sensibiliser les volontaires aux enjeux de la citoyenneté. La personne morale agréée doit assurer cette formation sur la base d'un référentiel<sup>76</sup> défini par l'agence et reçoit 100 € par volontaire<sup>77</sup> pour la partie théorique et 60 € pour la formation pratique.

Cette obligation est mal respectée. Les pratiques varient considérablement d'une mission à l'autre, allant d'une session de plusieurs jours bien structurée, souvent organisée par les grands réseaux (Unis-Cité, Ligue de l'enseignement) qui les refacturent aux petites structures, à une absence totale de proposition faite au volontaire. Dans les structures publiques, on trouve la même variété de situations. Ainsi, le MENJS ne remplit son obligation que pour le volet pratique (PSC1) et admet n'avoir dispensé la partie théorique qu'à 26 % des volontaires en 2020, contre 40 % les années précédentes.

---

<sup>73</sup> L'INJEP a classé les volontaires en cinq catégories : la plus fournie (27 %) rassemble les sortants d'études secondaires, suivie de près (23 %) par les volontaires en cours d'études supérieures. Si on ajoute la catégorie des sortants d'études supérieures (14 %), on observe que deux tiers des volontaires ont une formation égale ou supérieure au baccalauréat. À l'autre bout de l'échelle, se trouvent les chômeurs de longue durée sans expérience professionnelle qui forme une catégorie réduite (10 %).

<sup>74</sup> L'acronyme anglo-saxon "*Neets*" (*Not in Education, Employment or Training*) désigne des jeunes mineurs qui ne sont ni en formation, ni en emploi ou en stage.

<sup>75</sup> « L'engagement des jeunes : une majorité impliquée, une minorité en retrait », revue *Jeunesses - Etudes et synthèses* de l'INJEP, n°36, novembre 2016.

<sup>76</sup> Le référentiel de 2014 qui comportait trois thèmes (les valeurs qui fondent la République, l'organisation de la cité et les questions internationales) vient d'être remplacé en 2021.

<sup>77</sup> Arrêté du 21 juin 2017 fixant le montant de l'aide pour l'organisation de la formation civique et citoyenne des engagés de service civique.

De plus, bien que la structure d'accueil soit obligée d'attester qu'une formation civique et citoyenne a effectivement été réalisée pour percevoir l'aide, aucun contrôle<sup>78</sup> n'est entrepris pour vérifier la réalité.

En 2020, l'agence a entrepris de renforcer la qualité et l'homogénéité de la FCC.

### **3 - Un impact durable pour les volontaires et leur environnement**

Les enquêtes<sup>79</sup> menées auprès de jeunes sortant du dispositif montrent un taux de satisfaction élevé. La proportion des volontaires se déclarant satisfaits ou très satisfaits du contenu de leur mission de service civique est un des indicateurs du contrat d'objectifs et de performance de l'agence : la cible est passée de 89 % à 91 %, pour une réalisation qui stagne depuis deux ans autour de 86 %.

Concernant leur propension à s'engager en dehors du SC, l'enquête montre que les volontaires sont en moyenne un peu plus souvent engagés bénévolement que l'ensemble des jeunes, avant et après leur mission. La plupart estiment que leur mission a eu une influence positive sur leur envie de faire du bénévolat (44 %), surtout ceux qui ont effectué leur mission dans le secteur associatif ou dans un corps de type gendarmerie. L'étude du Conseil économique social et environnemental (CESE) en 2017 souligne également les effets positifs du SC sur les volontaires (développement de la confiance en soi et du sens de l'engagement, atouts pour la construction d'un projet professionnel) mais aussi sur les structures d'accueil et la société<sup>80</sup>. Le SC permet de créer ou de renforcer les liens entre différentes catégories de citoyens.

Enfin, l'appréciation générale révélée par l'enquête de la direction interministérielle de la transformation publique montre que la prise de conscience des jeunes quant à l'engagement citoyen a été massivement enclenchée

Toutes les enquêtes s'accordent donc sur les effets durables du SC : ce dispositif pousse les jeunes dans l'engagement et améliore l'image des jeunes dans l'opinion.

## **II - De la journée défense et citoyenneté au projet de service national universel : une obligation citoyenne en cours de modernisation**

Depuis la loi du 28 octobre 1997 qui a suspendu le service militaire, de nombreuses études et plusieurs initiatives parlementaires<sup>81</sup> ont tenté d'introduire un service obligatoire pour les jeunes. L'idée selon laquelle les lieux de socialisation (école, famille) ne suffisent pas à forger une conscience citoyenne est clairement exprimée dans le rapport du groupe de travail au Président de la République<sup>82</sup> qui a posé les bases du SNU : « *le rôle de la famille dans*

---

<sup>78</sup> Le contenu et la réalisation de la formation peuvent en principe être contrôlés conformément à l'article R. 121- 44 du code du service national.

<sup>79</sup> Étude INJEP, *Analyse et synthèses* n°39, octobre 2020.

<sup>80</sup> Julien Blanchet et Jean-François Serres, *Service civique : quel bilan ? quelles perspectives ?*, étude de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE, mai 2017.

<sup>81</sup> Alain Béreau, *Faut-il instituer un service civil obligatoire ?*, rapport du conseil d'analyse de la société, 2007 ; Proposition de loi visant à rendre le service civique obligatoire, n° 1028, déposée le 15 mai 2013, Assemblée Nationale.

<sup>82</sup> Deuxième rapport établi par le groupe de travail dirigé par le Général Menaouine, relatif à la consultation de la jeunesse sur le SNU, novembre 2018.

*l'éducation et celui de l'école font l'objet d'une perception à la fois claire et acceptée. Chacun reconnaît cependant que la formation du citoyen et la construction d'un esprit civique contribuant à la résilience de la nation ne peut être limitée à ces deux sources d'éducation et encore moins abandonnée au hasard des destins individuels ».*

## **A - La journée défense et citoyenneté (JDC), seul dispositif obligatoire et universel**

La journée défense et citoyenneté (JDC) a succédé en 2011 à la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), créée par la loi du 28 octobre 1997 pour assurer la permanence du lien Armée - Nation après la suspension de la conscription. Elle concerne tous les jeunes Français<sup>83</sup> entre la date de leur recensement à 16 ans et leurs 18 ans. Une procédure de régularisation permet de participer à la JDC jusqu'à 25 ans.

### **1 - Un dispositif quasi universel**

#### *a) Une organisation solide pour un coût maîtrisé*

La JDC, qui est pilotée et organisée par la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), concerne chaque année la quasi-totalité des jeunes de nationalité française d'une classe d'âge : près de 900 000 jeunes sont convoqués chaque année et le taux de participation, légèrement supérieur chez les jeunes filles, oscille entre 88 % et 89 %. La Cour avait recommandé dans son rapport public de mars 2016<sup>84</sup> d'analyser les raisons de cet écart. Le ministère des armées l'explique aujourd'hui par des « *causes multifactorielles et diffuses : aléas climatiques, indisponibilité des appelés le jour de leur convocation, causes sociétales, factuelles ou personnelles* ». Il s'emploie à y remédier par diverses actions : interventions auprès des classes d'âges concernées dans les établissements d'enseignement ; convocation modifiable à tout moment en ligne ou par dialogue avec le centre de proximité ; outils adaptés, tels qu'un serveur vocal interactif et une plateforme de réservation en ligne ; fiabilisation des listes de recensement communiquées par les mairies.

La proportion très élevée de jeunes repose également sur l'obligation d'avoir participé à la JDC pour s'inscrire à un examen ou à un concours administratif soumis au contrôle de l'autorité publique française, ainsi qu'à l'examen du permis de conduire<sup>85</sup>. Le ministère des armées offre depuis 2021 un dispositif automatique<sup>86</sup> aux administrations organisatrices d'examens et de concours.

---

<sup>83</sup> Art L. 112-1 : « *Le livre Ier du code du service national s'applique aux jeunes hommes nés après le 31 décembre 1978, à ceux qui sont rattachés aux mêmes années de recensement ainsi qu'aux jeunes femmes nées après le 31 décembre 1982 et à celles qui sont rattachées aux mêmes années de recensement. Les jeunes femmes sont recensées depuis le 1er janvier 1999* ».

<sup>84</sup> Cour des comptes, *La Journée défense citoyenneté*, rapport réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, mars 2016.

<sup>85</sup> Article L. 114-6 du code du service national modifié par la loi n°2010-241 du 10 mars 2010 - art. 2 : « *Avant l'âge de vingt-cinq ans, pour être autorisée à s'inscrire aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique, la personne assujettie à l'obligation de participer à la journée défense et citoyenneté doit, sauf cas de force majeure, être en règle avec cette obligation* ».

<sup>86</sup> Dans le cadre du programme de simplification administrative « *dites-le-nous une fois* », la DSNJ a mis en place depuis le 13 avril 2021 une interface permettant à tout service administratif instruisant les dossiers d'inscription à un examen ou à un concours d'obtenir l'information sur la situation du candidat au regard des obligations de service national dès lors que le service aura été habilité par le ministère des armées.

La JDC mobilise les 1 182 agents de la DSNJ pour suivre le recensement, organiser et encadrer les JDC ainsi que plusieurs milliers d'animateurs ponctuels. Issus du ministère des armées et de la gendarmerie, ils sont militaires d'active ou réservistes et ont suivi une formation. La DSNJ considère qu'elle dispose en 2020 d'un vivier utile de 6 800 animateurs.

Les dépenses liées à ces prestations ainsi que le transport, l'alimentation des appelés et les dépenses d'infrastructure restent contenues puisqu'elles sont passées de 111 M€ en 2015 à 107,6 M€ en 2019. Le coût complet d'un appelé présent est stable autour de 135 € depuis 2016.

### *b) Un fonctionnement altéré par la pandémie*

Au moment de la crise sanitaire, en mars 2020, moins du quart des jeunes de l'année (213 685 jeunes, soit 24,6% de la classe d'âge au moment du premier confinement) avaient accompli leur JDC et un effectif de 350 000 jeunes auraient dû y participer entre mars et juillet 2020.

La DSNJ a d'abord mis en place une JDC adaptée à la durée et aux effectifs réduits (à partir de l'été 2020) puis une JDC en ligne (durant le second confinement).

#### **JDC adaptée et JDC en ligne**

La JDC adaptée a été réduite à une demi-journée (3 heures 30) et recentrée sur les modules Défense. Les tests de lecture ainsi que les entretiens avec les décrocheurs ont été maintenus. En revanche, les volets « citoyenneté » n'ont pas pu être conservés et ont été mis à la disposition des appelés sur le site majdc.com sous la forme d'une très courte vidéo d'un peu moins de trois minutes. Cette formule a été mise en œuvre du 31 août 2020 au 30 octobre 2020. Durant cette période, 235 866 jeunes gens ont pu effectuer leur JDC.

La JDC en ligne est en place depuis le 23 novembre 2020. Le jeune désormais convoqué par courriel doit dans les onze jours qui suivent cette convocation créer un compte et participer à cette JDC d'un format réduit de 1 heure 30. Cette JDC en ligne est totalement centrée sur les thématiques de défense. Les tests de lecture, le module de sécurité routière et les modules citoyens n'ont pu être maintenus. Entre novembre 2020 et le 31 mars 2021, 562 007 appelés ont effectué leur JDC en ligne.

Malgré la pandémie et le confinement, 614 690 jeunes français ont pu accomplir leur JDC, soit près de 71 % des 868 476 personnes convoquées. La DSNJ envisageait de reprendre la JDC en présentiel à compter du 31 mai 2021 sous la forme JDC adaptée. Le retour à la JDC normale n'est pas prévu avant le début de l'année 2022.

S'il faut saluer l'effort accompli par la DSNJ pour pallier les effets de la crise sanitaire, il faut néanmoins constater que plus de 1,5 million de jeunes Français auront effectué une JDC dont plusieurs modules ont été supprimés, qu'il s'agisse de la détection de l'illettrisme ou de la formation à la citoyenneté.

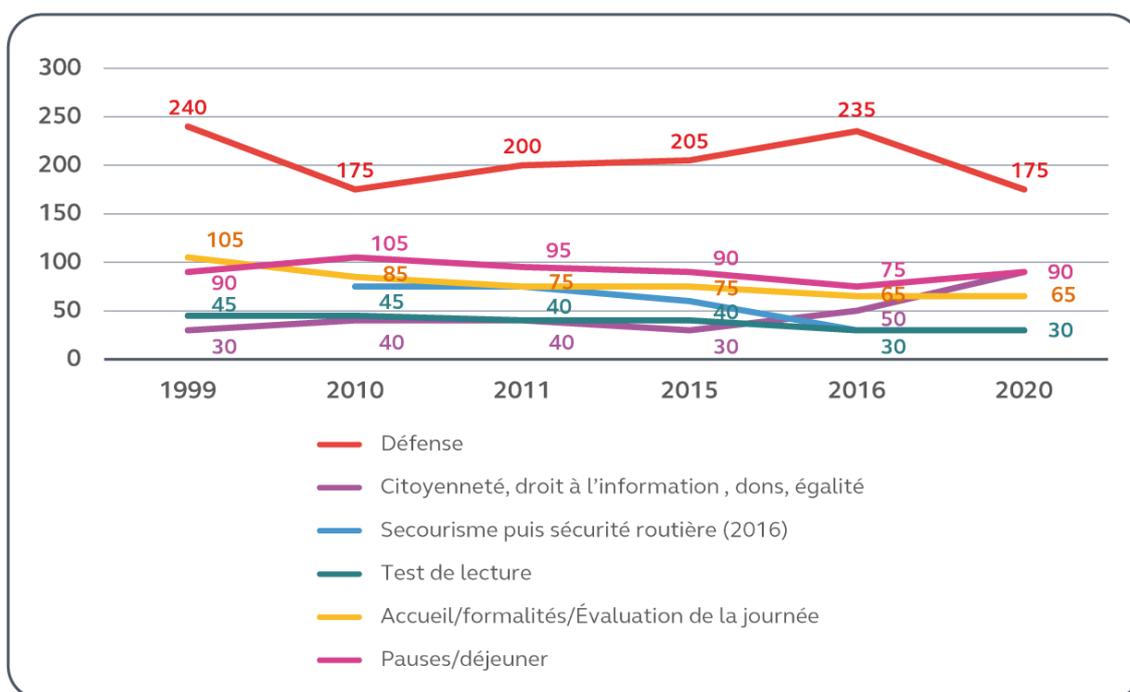
## 2 - Malgré un contenu chargé, une JDC appréciée

### a) Un empilement de thèmes

Selon l'article L. 111-2 du code du service national, « 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 ».

Au fil du temps, la part dévolue aux questions de défense s'est réduite (quatre heures en 1999, un peu moins de trois heures en 2021) alors que celle consacrée aux questions citoyennes a triplé passant de 30 minutes lors de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) à une heure trente en 2020.

**Graphique n° 2 : l'évolution par grandes masses des thématiques abordées lors de la JDC (en minutes)**



Source : Cour des comptes

L'article L. 114-3 du code du service national énonce l'ensemble des thèmes qui doivent être traités : présentation des enjeux et des objectifs généraux de la défense nationale, des moyens civils et militaires de la défense et leur organisation, du service civique et des autres formes de volontariat ainsi que des périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale et des possibilités d'engagement dans les forces armées et les forces de réserve, sensibilisation aux droits et devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux du renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale, sensibilisation à la sécurité routière, tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française, information générale sur le don de sang, de plaquettes, de moelle osseuse, de gamètes et sur le don d'organes à fins de greffe, information sur la prévention des conduites à risque pour la santé, sur l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la lutte contre les préjugés sexistes.

Cette longue liste résulte d'un empilement progressif des missions assignées à la JDC, qui a rendu cette journée unique particulièrement dense et fait courir le risque de délivrer des messages superficiels et peu audibles. La Cour recommandait dans son rapport précité d'alléger la JDC de séquences pouvant trouver leur place en milieu scolaire en réorganisant les temps et les enseignements consacrés à la citoyenneté et à la défense.

### *b) Une occasion de tester les difficultés de lecture*

La JDC est aujourd'hui une occasion permettant, pour la quasi-totalité d'une classe d'âge et pour l'ensemble des territoires métropolitain et ultramarins, de mesurer l'état et l'évolution du décrochage scolaire, ainsi que de détecter les jeunes en difficulté de lecture. Toutefois, au regard du coût de cette journée, un rapport parlementaire<sup>87</sup> s'est interrogé sur la possibilité d'identifier les décrocheurs scolaires en amont.

Les tests menés en 2020 ont permis d'identifier 24 435 jeunes en situation de décrochage scolaire (non scolarisés, sans diplôme, sans emploi) dont 2 676 jeunes ultramarins. Les constats (décrochage et lecture) établis pour chaque jeune permettent si besoin de l'orienter vers les différents partenaires du ministère des armées. Les jeunes déscolarisés sont systématiquement reçus en entretien particulier afin de rechercher la solution la plus appropriée et de les orienter soit vers les plateformes consacrées au décrochage, soit vers un des centres de l'Épide<sup>88</sup>, le SMA ou le SMV, dispositifs qui ont concerné 8 491 jeunes en 2020.

Depuis 2014, la proportion des jeunes en difficulté de lecture aurait progressé avec une nette accélération entre 2019 et 2020<sup>89</sup>. La situation est particulièrement préoccupante dans les régions ultramarines avec plus de 40% de jeunes en difficulté.

### *c) Une relative satisfaction des jeunes*

Le ministère des armées réalise des enquêtes pour connaître l'« intérêt du point de vue du jeune »<sup>90</sup> et l'image des armées : ces deux indicateurs donnent des indices de satisfaction très élevés malgré un fléchissement depuis 2019.

---

<sup>87</sup> Marianne Dubois et Emilie Guerel, *Le service national universel*, rapport d'information, commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n°667 février 2018.

<sup>88</sup> L'Épide (Établissement pour l'insertion dans l'emploi) accueille dans 19 centres répartis sur le territoire métropolitain des jeunes âgés de 18 à 25 ans révolus, ayant leur résidence habituelle en métropole, sans diplôme, sans qualification ou en voie de marginalisation.

<sup>89</sup> Les données recueillies lors des JDC successives n'étant pas strictement comparables entre elles, pour des raisons techniques, on ne peut quantifier la hausse de la proportion de jeunes en difficulté.

<sup>90</sup> Cette donnée est un des indicateurs du PAP du Programme 167 - *Liens entre la Nation et son armée* de la mission budgétaire *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* ; objectif n° 1 « Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JDC de qualité et pour un coût maîtrisé ».

**Tableau n° 5 : intérêt et impact de la JDC sur les appelés**

<i>En %</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Intérêt de la JDC</i>	88,5	89,8	87,3	87,8	88,2	88,7	83,5	87,5
<i>Image des armées</i>	<b>89,2</b>	<b>90,6</b>	<b>92,4</b>	<b>95,5</b>	<b>95,5</b>	<b>95,1</b>	<b>88,1</b>	<b>89,5</b>

Source : ministère des armées (DSNJ)

Pour enrayer cette tendance, la DSNJ travaille à élaborer une JDC modernisée au format huit heures, « dont le contenu et les postures pédagogiques seront beaucoup plus adaptés à la jeunesse d'aujourd'hui ».

Le taux d'intérêt des jeunes pour les métiers de la défense, en progrès de 2014 à 2018, fléchit également. Toutefois, un tiers des jeunes gens (24 % des métropolitains et 37 % des ultramarins) ayant participé à la journée manifestait un intérêt pour être recontacté par l'institution militaire.

## **B - Le service national universel (SNU) : le défi de la généralisation**

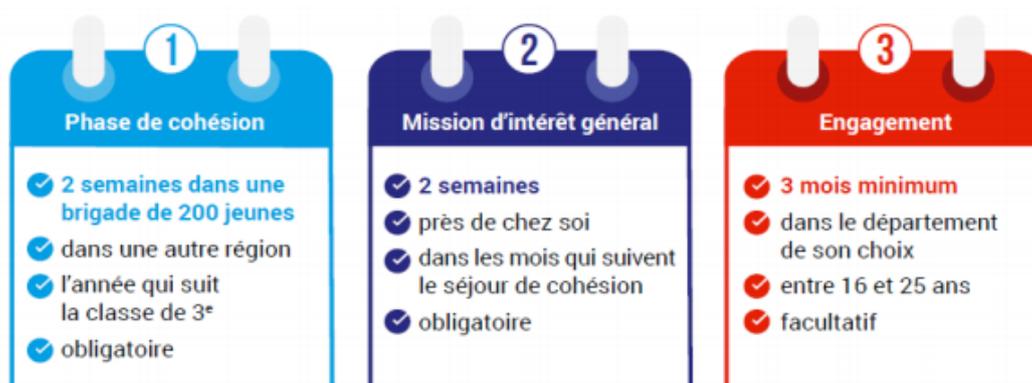
### **1 - Le SNU, un projet complexe et une montée en charge retardée**

Le projet annoncé au cours de la campagne présidentielle du printemps 2017 consistait en un service de courte durée, obligatoire et universel. Après l'élection présidentielle, divers travaux<sup>91</sup> ont contribué à définir les contours du SNU et, le 27 juin 2018, le conseil des ministres a officialisé l'engagement de « *favoriser la participation de chaque jeune dans la vie de la Nation, de favoriser la citoyenneté et le sentiment d'appartenance à une communauté rassemblée autour de ses valeurs, de renforcer la cohésion nationale et de dynamiser le creuset républicain.* »

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

<sup>91</sup> Une mission parlementaire a donné lieu à un rapport d'information sur le SNU (Marianne Dubois et Emilie Guerel, *Le service national universel*, rapport d'information, commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n° 667, 14 février 2018) ; une étude a été conduite par plusieurs inspections générales à la demande du Premier ministre ; un groupe de travail autour du général de corps d'armée Ménaouine (composé de Mmes Juliette Méadel, Emmanuelle Pérès et Marion Chapulut, ainsi que de MM. Kléber Arhoul, Guy Lavocat et Thierry Tuot) a produit deux rapports successifs : en avril 2018 sur la création d'un SNU, en novembre 2018 sur la consultation des jeunes sur le SNU.

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



Source : brochure d'information « Tout ce qu'il faut savoir sur le SNU »

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

À la fin de l'année 2018, un secrétariat d'État placé auprès du MENJS est chargé de piloter une mission de préfiguration. Cette petite structure, qui a peiné à recruter et à fidéliser ses membres, doit organiser la première expérimentation (2 000 volontaires en juin 2019) et accompagner la montée en charge, dans un calendrier volontariste. Le calendrier prévisionnel a été revu par la suite, en raison de la crise sanitaire qui a empêché la tenue de la deuxième session expérimentale du séjour de cohésion sociale, prévue en 2020.

Ce n'est qu'à la fin de l'année 2020 que le processus, qui semblait au point mort, a été relancé. La deuxième session du séjour de cohésion sociale a repris en 2021 (25 000 volontaires), avec une perspective de généralisation obligatoire en 2026.

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

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

Le séjour de cohésion sociale réunit des jeunes de 15-16 ans sans distinction de classe, d'origine ou de sexe, pour participer à un séjour de deux semaines en continu, sur un territoire différent du lieu de résidence. Les objectifs que visent ce séjour et les missions d'intérêt général qui le suivent ont été précisés dans le décret de juillet 2020 (article R. 113-1 du code du service national) : renforcer la cohésion nationale, favoriser la mixité sociale et territoriale, développer une culture de l'engagement et contribuer à l'orientation et à l'accompagnement des jeunes. Lors de la première expérimentation en 2019, un petit effectif (2 000 jeunes) recrutés sur la base du volontariat a effectué un séjour dans 13 départements (dont la Guyane). En 2021, l'ensemble des départements sont sollicités pour recevoir 25 000 jeunes volontaires. Les observations qui suivent s'appuient sur des constats pour 2019 et des prévisions pour 2021.

### a) Une gouvernance apparemment stabilisée

Entre la préparation de la première expérimentation dans l'urgence et l'organisation du séjour de cohésion sociale de juin 2021<sup>92</sup>, la gouvernance du dispositif s'est structurée, bien que la responsabilité ministérielle soit encore mal définie. En effet, les rôles respectifs du ministre chargé de l'éducation nationale, qui dispose de tous les moyens, et de la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement, qui ne lui est pas rattachée et qui n'a pas de services sous son autorité, ne semblent pas bien articulés.

Au plan administratif, en revanche, la disparition de la mission de préfiguration et la création d'une sous-direction du SNU à la DJEPVA ont structuré le pilotage administratif central qui est désormais bien ancré dans le MENJS. Toutefois, la nouvelle sous-direction est à peine mieux dotée (16 ETP) que l'ancienne mission de préfiguration. Au niveau local, la première expérimentation s'est déroulée sans que le pilotage local n'ait été organisé. Les 12 départements préfigurateurs ont constitué des équipes projets SNU auxquelles participaient les différents ministères<sup>93</sup>. Le décret n°2020-922 du 29 juillet 2020 a créé un comité régional de pilotage du SNU, coprésidé par le recteur de région académique et le préfet de région.

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

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

Les comités locaux sont placés sous l'autorité conjointe des représentants du ministère de l'intérieur et de l'éducation nationale et associent théoriquement des représentants des autres services de l'État, des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements ainsi que des associations et des organismes d'accueil et d'information des jeunes. Dans la préfiguration de 2019, cette association<sup>94</sup> avait bien fonctionné, pour un nombre restreint de départements et le préfet de département avait joué un rôle central dans la gouvernance opérationnelle et technique. La nouvelle organisation territoriale de l'État confère aux services déconcentrés du MENJS (direction régionale académique à la jeunesse à l'engagement et aux sports – DRAJES – et direction des services départementaux de l'éducation nationale – DSDEN) une part croissante.

---

<sup>92</sup> L'expérimentation de juin 2020 a été annulée en raison de la pandémie. Le processus reprend en 2021 : 20 000 volontaires doivent être accueillis dans tous les départements du 21 juin au 2 juillet, dans des centres accueillant 200 jeunes.

<sup>93</sup> Par exemple, les états-majors de défense et les délégations militaires départementales.

<sup>94</sup> Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), délégation militaire départementale (DMD), direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), direction départementale de la sécurité publique (DDSP), gendarmerie, délégation départementale de l'ARS. Des équipes-projets réunissaient le triptyque DASEN-DDCS-DMD autour d'un référent nommé en préfecture.

La contribution du ministère des armées a été particulièrement importante dans la phase de préfiguration de 2019, notamment pour définir et organiser la journée défense et mémoire nationale (JDM) du séjour de cohésion sociale<sup>95</sup> et fournir des prestations gratuites (encadrement et matériel). Il est également intervenu en amont du séjour (campagne d'information auprès des anciens militaires, soutien aux stages de formation en milieu militaire) et en aval en offrant des missions d'intérêt général (198 MIG défense et 33 MIG mémoriels). Cet effort s'est poursuivi en 2021 pour le séjour de cohésion et devrait s'accroître pour les MIG (prévision de 1 000 MIG).

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

Le secteur de l'éducation populaire, qui participe tout de même à la nouvelle expérimentation, préconise un autre montage, tel le « parcours universel de citoyenneté » proposé par la Ligue de l'enseignement. Le conseil d'orientation de la jeunesse<sup>96</sup> s'associe à ces réserves, estimant que la gouvernance est trop peu partenariale, et s'interroge sur les objectifs mêmes du SNU, en mettant en parallèle le coût à venir et l'ampleur des besoins prioritaires des jeunes en matière d'enseignement, de santé, de formation, notamment.

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

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

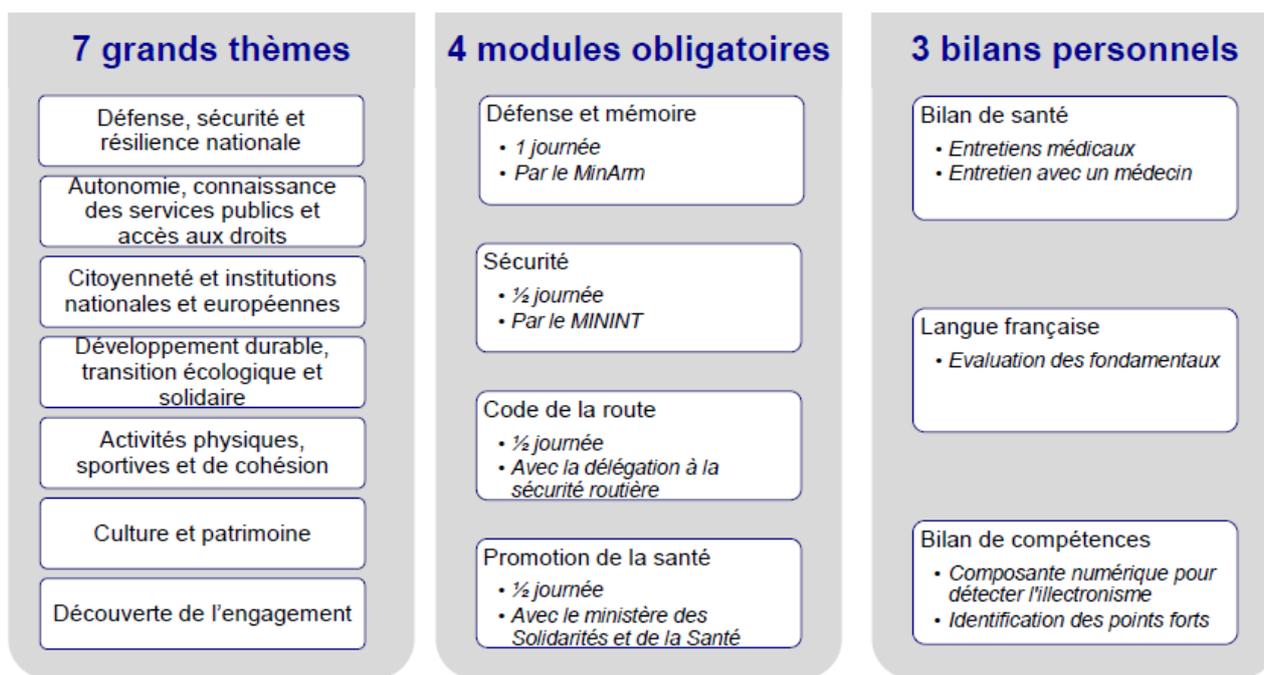
Le programme d'activités du séjour de cohésion sociale est lourd. Très dense en 2019, il s'est à peine allégé suite au retour d'expérience. Structuré autour de sept thématiques, il intègre obligatoirement des modules nationaux et facultativement des modules complémentaires élaborés sur place ainsi que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

---

<sup>95</sup> La JDM organisée en trois modules a été livrée « clés en main » aux centres SNU avec une centaine d'animateurs issus des forces armées ; elle a été allégée pour 2021 à la suite du retour d'expérience de 2019.

<sup>96</sup> Le conseil d'orientation de la jeunesse, créé en 2016, est une commission administrative consultative.

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



Source : rapport DITP, 2020

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

L'organisation des centres d'accueil est très hiérarchisée. Comme le relève la direction interministérielle de la transformation publique<sup>97</sup>, le SNU renvoie à plusieurs égards au service militaire d'antan. L'organisation des centres – et le vocabulaire – en témoignent. L'organisation pyramidale, qui avait pourtant montré ses limites en 2019, a été reconduite.

### Organisation et encadrement du séjour de cohésion sociale

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

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

<sup>97</sup> DITP, *Retours d'expérience et perceptions des différents dispositifs*, le SNU, décembre 2020.

Les choix en matière d'organisation et la lourdeur du programme nécessitent un encadrement important. Le taux d'encadrement, qui était d'un encadrant pour cinq jeunes en 2019, passe à un pour six en 2021. Il reste toutefois très élevé, comparé à celui des autres accueils collectifs, proche d'un pour quatorze. Les équipes des centres sont composées d'agents aux profils et cultures professionnelles diversifiés qui ont tous reçu une formation préalable<sup>98</sup>. Une proportion importante de « réservistes » de l'armée et de la gendarmerie figurait parmi les cadres de compagnie, alors que l'éducation nationale et l'éducation populaire étaient minoritaires. Les encadrants ont été secondés par quelques intervenants extérieurs<sup>99</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>98</sup> En 2019, elle a pris la forme d'une semaine au mois de mars pour les équipes de direction sur la base aérienne de Brétigny-sur-Orge et de quelques jours (trois à cinq) pour les cadres de compagnie à l'école militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan. La formation des tuteurs, recrutés plus tard, a été tardive et peu consistante. En 2021, la crise sanitaire contraint à mettre en place un système mixte (formations en ligne, regroupements régionaux pour les équipes de direction, formations à définir pour les cadres).

<sup>99</sup> Par exemple, le module obligatoire « promotion de la santé » peut être animé par un professionnel formé à la prévention et à l'éducation à la santé, fourni par la DARES (scénario 1), ou par un animateur du centre (scénario 2). Le choix est effectué par le centre en liaison avec la DARES en fonction des ressources mobilisables localement.

Concernant les ressources humaines, des questions concrètes de différence de rémunération<sup>100</sup> et de statut des encadrants n'avaient pas été résolues au moment de l'enquête. Lors de l'expérimentation de 2019, toutes les formules (mise à disposition, disponibilité, CDD, détachement) avaient été utilisées et en 2021, l'intégration des centres SNU dans la catégorie des accueils collectifs de mineurs y a ajouté celle du contrat d'engagement éducatif qui n'était pas satisfaisante. L'ordonnance du 8 septembre 2021 a introduit de nouvelles possibilités de recrutement par voie contractuelle.<sup>101</sup>

L'ampleur des moyens humains à mobiliser, qui a des répercussions financières lourdes, est une inconnue qui dépendra des choix opérés en vue de la généralisation. Sur la base du taux de 2019, l'encadrement nécessite plus de 100 000 personnes pour une génération complète. Ce taux, jugé excessif, a été abaissé en 2021 et pourrait passer à 1 pour 8 à l'avenir, selon la DITP qui préconise également de s'appuyer davantage sur les administrations.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>100</sup> Les réservistes recevaient une rémunération journalière de l'ordre de 60 € par jour, contre 80 € pour les réservistes de la gendarmerie. En revanche, les tuteurs, venus majoritairement des métiers de l'animation, recevaient une rémunération supérieure à celle perçue dans les séjours classiques.

<sup>101</sup> Ce texte crée un congé spécial avec traitement pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques et permet la mise à disposition des administrations de l'État de personnels de droit privé pour préparer ou encadrer le séjour de cohésion sociale.

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

Par ailleurs, la loi ne permet d'imposer des sujétions qu'aux citoyens, statut dont ne relèvent pas les jeunes de 16 ans placés sous l'autorité des parents. Le droit français et le droit européen<sup>102</sup> garantissent la protection des libertés fondamentales. Tant que les jeunes sont des participants volontaires, ils acceptent de manière contractuelle de se plier à ces obligations et de respecter le règlement intérieur des centres. En revanche, en cas d'obligation, les modalités du séjour de cohésion (obligation à résidence pendant le séjour de cohésion sociale) et des MIG (obligation d'accomplir une tâche d'intérêt général non rémunérée pendant 12 jours), constituent des atteintes aux libertés individuelles. Le cas des jeunes qui refuseraient le SNU (nouveaux objecteurs de conscience) et de ceux qui ne respecteraient pas certaines règles liées à la vie dans les centres doit aussi être prévu<sup>103</sup>.

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

### *b) Un coût peu et mal chiffré*

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

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

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

---

<sup>102</sup> L'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prohibe l'esclavage et le travail forcé.

<sup>103</sup> La ligue de l'enseignement a été missionnée par le ministre chargé de l'éducation nationale pour proposer des modules dédiés à la laïcité dans le cadre du SNU. Le débat a surgi à propos du port de signes religieux lors du SNU. Le conseil des sages de la laïcité a appelé à appliquer au SNU les dispositions actuelles en vigueur lors des JDC.

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

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

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

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

### **III - Des partenariats trop peu organisés**

#### **A - Un monde associatif actif aux interventions dispersées**

##### **1 - L'éducation populaire, traditionnellement axée sur la citoyenneté mais en quête de sens**

Véritable mosaïque, le monde associatif français se caractérise par la diversité de ses acteurs, de ses champs d'intervention, de ses publics. Le secteur de l'éducation populaire y occupe une place importante : plus de 70 fédérations nationales, 430 000 associations, soit près de la moitié des associations. Elles emploient 680 000 personnes, soit 350 000 équivalents temps-plein et mobilisent plus de 6 millions de bénévoles. Cet important contingent met en œuvre des activités très diverses, parmi lesquelles la formation à la citoyenneté n'occupe qu'une place réduite.

Pour autant, l'éducation populaire est en France un acteur incontournable de l'engagement citoyen. Son émergence durant la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle est liée à la promotion de la République. L'éducation est alors placée au centre d'un programme d'émancipation du peuple visant à le rendre apte à l'usage de ses droits politiques : le citoyen doit être éduqué contre les anciens préjugés, les croyances religieuses surannées, les superstitions, les localismes, les intérêts particuliers.

Le secteur est aujourd'hui en proie à des difficultés que la Cour a analysées dans différents travaux : attractivité et visibilité en baisse et déclin du nombre d'adhérents ; évolution de sources et des modes de financement entraînant une attrition des moyens et du réseau territorial ; tensions internes engendrées par la crainte que les nécessités financières diluent l'esprit fondateur et la vocation sociale ou humaniste ; difficile positionnement des têtes de réseau pour assumer leur rôle fédérateur.

## 2 - Des aides financières de l'État peu efficaces

Entre 2018 et 2020, l'intégration progressive des structures chargées de la jeunesse<sup>104</sup> dans le ministère de l'éducation nationale a placé la DJEPVA<sup>105</sup>, aux côtés de la DGESCO dans le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS). Cette nouvelle organisation, ainsi que la réforme de l'organisation territoriale qui a suivi, favorise un traitement unifié des questions de jeunesse.

Vis-à-vis du monde associatif, les deux directions interviennent pour agréer les structures et financer les actions de formation à la citoyenneté.

La DJEPVA délivre des agréments à 395 structures nationales et 18 000 au niveau local attribués, pour une durée illimitée. La plupart des financements qu'elle accorde le sont dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) mais une partie relève du PIA 2 « projets innovants en faveur de la jeunesse »<sup>106</sup>. Une soixantaine d'associations « têtes de réseau » sont soutenues par la DJEPVA au travers des CPO. Leur contenu, étudié par la Cour dans le cadre du contrôle de la vie associative<sup>107</sup>, s'est avéré décevant : objectifs trop généraux et stéréotypés, peu reliés aux priorités de l'État, outils d'évaluation frustrés.

Par ailleurs, les aides aux nombreuses structures locales, distribuées par les services déconcentrés, sont de montant unitaire très faible et sans commune mesure avec celles attribuées par les collectivités territoriales, ce qui limite *de facto* leur portée politique.

La partie dédiée aux actions relatives à la citoyenneté est estimée par la DJEPVA à 2,6 M€ entre 2016 et 2020 (postes FONJEP exclus). Qu'il s'agisse des modalités d'aide aux structures nationales ou du saupoudrage en direction des petites associations, le soutien financier de la DJEPVA perd une grande partie de sa capacité à être véritablement structurant pour la politique de formation à la citoyenneté.

---

<sup>104</sup> Décret d'attribution n°1043 du MENJS du 14 août 2020.

<sup>105</sup> Le personnel dédié à l'éducation populaire et à l'animation de la vie associative dans les services centraux et déconcentrés (DRJCS et DDSEN) est celui du corps des conseillers en éducation populaire et à la jeunesse (445 ETP en services déconcentrés et 40 ETP en administration centrale).

<sup>106</sup> Depuis 2014, le programme budgétaire 411 *projets innovants en faveur de la jeunesse* conventions pluriannuelles d'objectifs, géré par l'ANRU, a été doté de 54 M€. Il comporte des actions en faveur de la citoyenneté.

<sup>107</sup> Cour des comptes, *L'action en faveur de la jeunesse conduite par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative*, référé du 24 janvier 2020 adressé au ministre de l'éducation nationale de la jeunesse et du sport et publié le 20 avril 2020.

De son côté, la DGESCO signe également des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) pour un montant total de 59,56 M€ en 2020. Elles portent sur des actions en partie consacrées à l'éducation citoyenne des jeunes. Parmi les bénéficiaires, figurent onze grandes associations de l'éducation populaire qui sont également soutenues par la DJEPVA<sup>108</sup>. Bien que des évaluations soient prévues, et que les rectorats transmettent des éléments d'appréciation à la DGESCO, la Cour n'a pu en avoir communication. L'enquête de terrain dans quatre académies a permis de constater que ces grandes associations sont bien présentes au niveau académique et départemental, mais qu'elles interviennent peu dans les écoles ou les établissements visités. Elles développent des actions de formation en direction des élèves, des personnels et mettent à leur disposition des outils comme, par exemple, des expositions itinérantes. L'offre de prestation de ces associations, qui est souvent payante pour les établissements, double parfois avec les missions des personnels de l'éducation nationale.

Les deux directions d'administration centrale (DAC) du MENJS subventionnent séparément les mêmes grandes structures, pour des actions qui relèvent toutes de la formation à la citoyenneté, ce qui peut être source de doublons. Même si ces financements restent limités, la recherche d'une véritable coordination entre les deux directions du même ministère et la mise en place d'un véritable suivi des conventions auraient valeur d'exemple et montreraient la voie à suivre en matière de financements publics. Cette orientation est celle du « comité des financeurs », créé en novembre 2020 à l'initiative de la DJEPVA et la CNAF. Il réunit plusieurs acteurs publics (sept ministères, un établissement public et trois organismes sociaux). Cette démarche, retardée par la crise sanitaire, doit être consolidée et répond aux souhaits émis par la Cour lors de son contrôle en 2020 sur la DJEPVA et sur le soutien de l'État au secteur associatif examiné en 2020.

La Cour a exhorté l'État<sup>109</sup> à revoir sa politique de soutien aux grands réseaux de l'éducation populaire pour organiser des partenariats plus actifs, plus ciblés, plus suivis avec eux, sortant d'un appareil de conventionnement technocratique et beaucoup trop général dans ses objectifs. Concernant plus précisément les aides à la formation des jeunes à la citoyenneté, apportées par la DJEPVA et la DGESCO, il convient de les coordonner entre elles et d'élargir cette démarche de rationalisation avec les autres structures publiques, au sein du comité des financeurs.

### 3 - Des actions nombreuses et variées du monde associatif en faveur de la citoyenneté

#### a) *L'exemple de deux grands réseaux généralistes*

Créée en 1866, **la Ligue de l'enseignement** est un des principaux mouvements d'éducation populaire. À travers l'action de ses 103 fédérations et ses 25 000 associations affiliées, elle déploie ses actions dans 24 000 communes, urbaines comme rurales. Elle compte 30 200 associations affiliées et 2 millions d'adhérents. Depuis sa création, la Ligue de l'enseignement ambitionne de former des citoyens éclairés, solidaires et responsables, dans la perspective du perfectionnement d'une république démocratique, laïque et sociale.

---

<sup>108</sup> CEMEA, EEDF, FGADPEP, FOEVEN, FRANCAS, JPA, Ligue de l'enseignement, OCCE, AFEV, Fédération Léo Lagrange, IFAC.

<sup>109</sup> Cour des comptes, *L'action en faveur de la jeunesse conduite par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative*, référé op. cit.

Elle bénéficie de subventions de nombreux financeurs publics parmi lesquels l'État occupe le premier rang. Entre 2016 et 2020, les subventions reçues des ministères se sont élevées en moyenne à 25 M€.

La Ligue est un partenaire ancien de l'éducation nationale. Elle a participé au Conseil Supérieur des Programmes du MEN de 2013 à 2017, pour la définition du pilier « formation de la personne et du citoyen », et plus particulièrement du cadre de référence de l'éducation morale et civique (EMC). Elle a contribué à la refondation de l'éducation prioritaire en 2014 et participe aujourd'hui à l'expérience des Cités éducatives. La CPO signée avec la DGESCO, pour un montant de plus de 20 M€ par an, consacre 8 M€ aux actions inscrites dans l'axe « ambition éducative : le développement du parcours citoyen ». Les actions dans le champ éducatif se déploient soit en lien direct avec l'école, soit dans les temps péri et extrascolaires. De nombreuses prestations sont proposées par la Ligue de l'enseignement qui peut, par exemple, animer des séquences pédagogiques, former des délégués des élèves, accompagner les CVC, CVL, CESC, mettre des expositions à disposition des écoles et des établissements, animer des ateliers de lutte contre les *fake news*, la radicalisation sur internet, accompagner des projets médias des jeunes ou soutenir l'intervention d'associations en lien avec les collectivités territoriales. En 2019, plus d'un million de jeunes ont été formés ou accompagnés par le réseau dont 75 % en temps scolaire et en lien direct avec les enseignants. Le sport citoyen, porté par la fédération sportive UFOLEP, est un vecteur essentiel pour plus de 100 000 jeunes.

La Ligue a également conventionné avec la DJEPVA pour la période 2019-2021 et reçoit une subvention annuelle de 300 000 €. La CPO comporte quatre objectifs, dont un est orienté vers la formation des jeunes à la citoyenneté : « développer l'offre d'engagement pour les jeunes pour les accompagner dans leur parcours personnels et d'engagement ». Cette CPO est assortie d'un avenant sur l'appui au service civique, auquel elle participe activement depuis sa création.

La Ligue de l'enseignement reçoit d'autres financements publics pour des actions en lien avec la citoyenneté. Ainsi, la CPO conclue avec l'ANCT pour la période 2020-2021 (70 000 €/an) comporte un axe intitulé « accompagner les acteurs locaux dans le déploiement des politiques éducatives dans les quartiers prioritaires, et dans le développement de démarches partenariales incluant les familles ». Elle reçoit une autre subvention de l'ANCT (50 000 € en 2020) pour sa participation au groupe pilote « cités éducatives ». Une autre convention, signée avec la CNAF pour la période 2019/2022 (153 000 €/an) se décline en trois projets, dont un s'intitule « accompagner les jeunes dans de véritables parcours d'engagement et valoriser leurs compétences acquises ».

**La fédération Léo Lagrange** est née en 1950 pour promouvoir l'éducation non formelle et la formation tout au long de la vie en vue de transformer la société, de lutter contre les inégalités et de favoriser l'émancipation individuelle ou collective. Ce réseau, précurseur en matière d'éducation populaire, a fait évoluer ses valeurs, qu'il présente aujourd'hui dans un manifeste intitulé : « *Nous demain, pour un progrès durable et partagé* ».

La fédération Léo Lagrange fait état en 2019 de 62 000 adhérents, de 3 000 bénévoles. Elle compte, en 2020, 7 000 salariés et ses actions concernent environ 900 000 bénéficiaires ou usagers. À la différence de la Ligue de l'enseignement, cette fédération reçoit de l'État un montant de subventions plus faible que celles que lui versent les collectivités territoriales, notamment des départements et des communes.

La fédération agit dans trois grands secteurs : l'animation socio-éducative (87 %), la formation (15 %) et la petite enfance (22 %). Elle a organisé un programme de lutte contre les discriminations et de parcours citoyen par tranche d'âge. Pour les 8-12 ans, elle promeut l'apprentissage de la citoyenneté à travers des modules de jeux et de parcours ludiques (« défis et différences », programme de sensibilisation contre toutes formes de préjugés et de discriminations). Pour les jeunes de 12 à 18 ans, elle développe le concept « démocratie et courage ». Les modes opératoires sont variés, allant du « Hub Léo », lieu d'apprentissage du vivre-ensemble et de l'engagement citoyen, fréquenté par plus de 2 000 adolescents encadrés par 90 animateurs professionnels permanents, jusqu'au programme « démocratie et courage », qui touche chaque année plus de 10 000 jeunes à travers 670 interventions dans des collèges et lycées.

### *b) Des réseaux spécialisés*

Quelques réseaux associatifs ont centré leurs missions sur la citoyenneté.

**L'Association nationale des conseils de jeunes (ANACEJ)**, créée en 1991, œuvre en faveur des dispositifs de participation offerts aux enfants et aux jeunes.

L'association multiplie les actions susceptibles de favoriser la vie démocratique, comme l'initiation aux débats. Elle mène, depuis 2011, une campagne intitulée « je vote » qui a pour vocation d'aider les jeunes à comprendre les scrutins. Elle anime depuis dix ans un Observatoire du vote en lien avec l'association « Les Jeunes Européens » et le « Forum Français de la Jeunesse ». Une partie importante de son action concerne la formation. En 2019, l'ANACEJ a entrepris 12 sessions de formation à destination de 174 professionnels de collectivités et 23 élus, pour un total de 2 808 heures. En 2020, du fait de la pandémie, les formations ont eu lieu à distance et ont été moins importantes (1 628 heures).

L'ANACEJ compte aujourd'hui 400 collectivités adhérentes et 14 associations et fédérations de jeunesse et d'éducation populaire.

Elle a signé une CPO avec la DJEPVA pour la période 2019-2021 qui prévoit une dotation de 0,5 million d'euros. L'ANCT accompagne sur la période 2019-2021 l'ANACEJ en vue de favoriser la participation des 8-30 ans dans l'apprentissage de la vie collective dans les QPV ; participation des jeunes dans les « conseils citoyens », appui aux collectivités locales pour impliquer les jeunes et échanger sur les bonnes pratiques, valoriser la place des jeunes et de leurs actions dans les collectivités locales situées en QPV.

**La Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)**, créée en 1927 et reconnue d'utilité générale, est forte d'un réseau de 60 sections rassemblant plus de 2 500 militants en France et à l'étranger. Elle est reconnue pour son expertise et reçoit des subventions de sept ministères différents, d'un opérateur de l'État (ANCT), des services du Premier ministre et d'une délégation interministérielle (DILCRAH).

La LICRA, qui est agréée par le ministère de l'éducation nationale, mène des actions éducatives de la maternelle à l'université sous forme de formations, de conférences et d'autres actions notamment lors de la semaine contre le racisme et l'antisémitisme. Ses interventions,

au nombre d'un millier par an, touchent un public compris entre 22 000 et 32 000 élèves<sup>110</sup>. Elle répond aux sollicitations des professeurs, des animateurs, des encadrants en leur fournissant les documents et les contenus nécessaires à la préparation de leurs travaux pédagogiques sur les questions notamment de citoyenneté et en les formant.

Dans le domaine du sport, la LICRA mène un travail de prévention, organise des colloques et intervient dans les centres de formation de clubs professionnels et dans les centres de ressources d'expertise et de performance sportive (CREPS, 630 jeunes en 2020). Depuis 2016, la Ligue a intégré le programme Open Football Club de la « fondation » du football<sup>111</sup> et intervient auprès des jeunes footballeurs des centres de formation et des pôles espoir.

La LICRA mène une campagne de sensibilisation à destination d'un public jeune par le biais d'un partenariat noué avec le Groupe Publicis et d'une communication adaptée sur les réseaux sociaux (organisation de webinaires et de débats) qui attire une communauté importante<sup>112</sup>. L'association organise des campagnes de sensibilisation contre la haine et le racisme sous forme d'affiches, de films et vidéos utilisant des techniques telles que le *deepfake* proches des codes de la jeunesse. Elle participe à de nombreux dispositifs en partenariat avec des organismes variés, tels que des fédérations sportives, des collectivités locales, ou les forces de sécurité.

La LICRA a signé une CPO avec la DJEPVA dont l'objet consiste à « éduquer la jeunesse à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme », au moyen de diverses actions de sensibilisation de la jeunesse, d'actions favorisant l'engagement et d'actions de formation des professionnels. Conclue pour trois ans, elle ouvre droit à une subvention de 150 000 €.

### *c) Un tissu associatif local très présent*

Dans le domaine éducatif, on relève un foisonnement d'activités associatives locales

De petites associations, comme par exemple « J'm Jade » pour prévenir le harcèlement en milieu scolaire en Martinique, « Reporters solidaires » dans le Rhône ou « Le Valdocco » dans le Val d'Oise, participent au parcours citoyen dans les écoles et les établissements.

Pour travailler avec ces partenaires, les chefs d'établissement et les directeurs d'école, qui reçoivent de nombreuses propositions d'associations, doivent vérifier les agréments avant de lancer un partenariat. Les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) peuvent les aider en recensant l'ensemble des partenaires départementaux. C'est en théorie un des objectifs des conseils départementaux d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CDESC), mais ces structures fonctionnent encore mal et les informations sont peu relayées auprès du terrain.

Au niveau territorial, l'offre des associations en matière d'apprentissage de la citoyenneté chez les jeunes souffre d'une insuffisante lisibilité.

---

<sup>110</sup> Données 2017 à 2019.

<sup>111</sup> Créé en 2008, le « Fondation » du Football est le fonds de dotation du football français dédié aux actions de responsabilité sociétale ; il se donne pour mission d'utiliser le football comme levier éducatif et vecteur d'apprentissage de la citoyenneté.

<sup>112</sup> La communauté rassemblée sur Facebook, dont 50 % a moins de 35 ans, est passée de 60 000 fans en 2016 à 120 000 en 2020, et la communauté rassemblée sur Twitter est passée de 6 000 *followers* en 2016 à 35 000.

## B - Une grande vitalité des acteurs locaux

### 1 - Des collectivités territoriales impliquées

Les collectivités territoriales sont des partenaires essentiels du monde scolaire auxquels elles apportent des moyens financiers, notamment pour équiper le numérique éducatif<sup>113</sup>. Elles appuient le monde associatif, travaillent en partenariat dans le cadre de la politique de la ville et conduisent également des actions propres.

Ainsi, les communes ont une action importante pour les écoles dont elles financent les équipements, notamment informatiques ; elles apportent des aides aux projets, financent les transports pour amener les classes sur des lieux de mémoire ou les faire assister à des manifestations en lien avec la citoyenneté ; elles participent directement ou financièrement à des projets.

L'action des départements est naturellement tournée vers les collèges auxquels ils apportent des aides de même nature que les communes pour les écoles. Ils interviennent beaucoup dans le domaine sportif, culturel et associatif.

Au cours des dernières années, l'action des régions en direction des jeunes a évolué. Si leur champ de compétence vis-à-vis des jeunes a été recentré, outre les transports, sur la gestion des lycées et l'orientation, en revanche, leur rôle en matière de formation professionnelle des jeunes s'est fortement affaibli. Parallèlement, la loi Égalité et Citoyenneté leur a conféré un rôle de collectivité « chef de file » des politiques de jeunesse, lui-même inscrit dans le cadre d'un dialogue structuré régional dont la portée reste à ce jour limitée.

#### *a) La mise en place de conseils d'enfants et de jeunes*

La loi Égalité et Citoyenneté entérine l'existence des conseils de jeunes dans les collectivités territoriales. Véritables écoles de la démocratie, ces conseils sont des lieux de réflexion, de discussion, de découverte et d'apprentissage de la citoyenneté et de la démocratie locale. Ils peuvent être créés à chaque niveau territorial, y compris intercommunal, à l'initiative des collectivités.

Ces conseils ne sont pas répertoriés et leur nombre reste inconnu. L'assemblée des départements de France (ADF) estime qu'un département sur trois aurait mis en place un conseil de jeunes. Une enquête récente de l'INJEP<sup>114</sup> explore cet aspect méconnu de la formation à la citoyenneté des jeunes. Elle éclaire sur un mode de fonctionnement des conseils très variable selon la collectivité et sur la diversité de l'accès des jeunes du point de vue de l'âge (de 9 à 25 ans) et du mode d'entrée (élections en mairie, dans les écoles désignation au sein d'associations représentatives, volontariat, système mixte, etc.). Les conseils sont consultatifs, mais ils permettent aux jeunes d'agir sur leur territoire en faisant des propositions aux élus territoriaux et, dans certains cas, en menant eux-mêmes les actions qui leur sont confiées.

---

<sup>113</sup> Cf. Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation*, rapport public thématique, juillet 2019. Dans ce rapport, la Cour évaluait l'investissement des collectivités à 2 Md€.

<sup>114</sup> Rapport d'étude « Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés », *INJEP Notes & Rapports*, avril 2021. L'enquête s'est déroulée de mai à décembre 2018 auprès de l'ensemble des collectivités en France aux trois échelons territoriaux auprès de toutes les communes, régions et départements de France.

Cette action répond au souhait exprimé par le Conseil d'État dans son étude sur la citoyenneté de faciliter les formules pédagogiques permettant aux élèves de découvrir le fonctionnement et les ressorts des assemblées locales délibérantes. Elle s'inscrit pleinement dans les pédagogies interactives du parcours citoyen. L'enquête de la Cour a permis d'apprécier le rôle pédagogique de ces conseils, y compris chez les jeunes enfants.

## **Deux conseils de jeunes**

### **1. Le conseil municipal des enfants à Épinay-sous-Sénart**

La mairie propose à toutes les écoles de participer à la formation d'un conseil municipal de 33 membres, tous élèves de CM1, élus pour deux ans.

Le taux de candidatures est élevé : sur 40 élèves (1,5 classe) une quinzaine se présentent. Les jeunes candidats font campagne et leur élection a lieu à l'école dans les règles (matériel de vote prêté par la commune) avec l'aide des animateurs de la commune. Une cérémonie en présence des familles et des enseignants se déroule à la mairie pour accueillir les élus, à qui sont remis des insignes (une écharpe, un dossier) et qui signent une charte d'engagement.

Les 33 écoliers, répartis en quatre commissions, se réunissent deux fois par mois, en dehors des temps de classe, avec un élu pour discuter de leurs projets (un abécédaire de la laïcité en 2020). Les élèves font chaque année une visite à l'Assemblée nationale.

### **2. Le Conseil régional des jeunes (CRJ) de Guadeloupe**

Depuis 2006, le Conseil régional des jeunes (CRJ) réunit 40 jeunes Guadeloupéens âgés de 16 à 21 ans. Ils sont issus de quatre collèges électoraux : jeunes de l'enseignement secondaire, technologique, professionnel et supérieur (20 sièges), jeunes en formation en alternance ou en formation professionnelle (8 sièges), jeunes ayant une activité professionnelle (4 sièges), jeunes sans emploi ou en parcours d'insertion (8 sièges).

Ils sont élus en binôme (un garçon et une fille) lors d'un scrutin à un tour sous forme d'un vote électronique. Le vote se déroule sur le site internet du Conseil régional des jeunes. La durée du mandat des élus est de deux ans.

Les jeunes sont associés aux décisions qui les concernent, peuvent faire connaître leurs besoins et leurs attentes, proposer, étudier et réaliser des projets qui leur tiennent à cœur, être des porte-paroles de la jeunesse de la Guadeloupe, émettre des avis consultatifs.

Le CRJ bénéficie d'une large autonomie dans l'accomplissement de ses travaux. Il adopte lui-même son règlement intérieur et constitue des commissions thématiques en fonction de ses centres d'intérêt. Il se réunit en assemblée plénière, présidée par la présidente du Conseil régional ou son représentant, lesquels disposent du droit de vote, au moins deux fois par an pour valider les propositions émises par les commissions thématiques. Toutes les décisions du CRJ sont validées par la Commission permanente du Conseil régional avant de devenir effectives.

### *b) Un appui réel mais inégal à l'Éducation nationale*

Les collectivités territoriales, associées au fonctionnement des écoles et des établissements, en sont les premiers partenaires et financent de nombreux projets<sup>115</sup>.

Certaines actions réalisées dans les écoles ou les EPLE nécessitent un financement, par exemple pour rémunérer la prestation d'une association, organiser une sortie scolaire ou acheter du matériel. Outre les crédits pédagogiques accordés par le MENJS, les collectivités territoriales abondent les budgets des établissements du second degré, les départements pour les collèges et les régions pour les lycées. Les écoles n'ont pas de budget propre et les mairies financent souvent directement les projets.

Les stratégies développées par les collectivités sont très variables. Elles vont de l'accès gratuit à des structures (médiathèques, musées, salles de spectacle, centres culturels, installations sportives), régulièrement ou à l'occasion d'événements ou de rencontres particuliers, au financement des transports pour des sorties scolaires, jusqu'à des subventions allouées à des projets.

Certaines collectivités conditionnent leur aide, en exigeant par exemple d'inscrire le projet dans le cadre d'un appel à projet ouvert à tous les EPLE, ou en demandant de maintenir les sorties ou les partenariats dans le cadre géographique de la collectivité.

#### **Actions éducatives financées par le département du Val-d'Oise**

Deux modalités de financement sont proposées aux collèges pour l'année scolaire 2020-2021.

Une aide financière conditionnée à la participation à un appel à projets sur le thème « prévention et citoyenneté ». Chaque collège peut ainsi bénéficier d'une enveloppe allant jusqu'à 3 000 €, et 4 000 € si l'un des projets s'inscrit dans la thématique « prévention des usages d'internet et des réseaux sociaux » ou « prévention des comportements et violences sexistes ».

Les collèges peuvent s'inscrire ou inscrire une classe à des « actions thématiques » proposées par le département. Les thèmes retenus sont l'environnement et le développement durable, le développement de la culture scientifique, la prévention du décrochage scolaire, les liens collégiens-monde professionnel, le climat scolaire et la prévention des risques et la culture. Des actions variées sont proposées, comme par exemple un parcours pédagogique « déchets et ressources », une représentation de théâtre interactif de prévention du harcèlement ou un travail avec les archives départementales.

Les collectivités territoriales proposent aussi des actions citoyennes. Ainsi, la participation des publics scolaires du premier et du second degrés aux principales commémorations nationales est proposée par certaines communes et des professeurs, directeurs d'écoles, équipes pédagogiques ou de direction peuvent y accompagner leurs élèves.

Les collectivités territoriales dont une partie du territoire est dans le périmètre de la politique de la ville sont particulièrement motivées. Leurs actions, dont une part entre dans le champ de l'apprentissage de la citoyenneté comme l'opération « Quartiers d'été 2020 »<sup>116</sup> ou

<sup>115</sup> Les collectivités territoriales ont financé, en 2019, 23,3 % de la dépense intérieure d'éducation (DIE) soit 37,5 Md€.

<sup>116</sup> Dans les quartiers de la politique de la ville (QPV), 580 000 jeunes ont participé à des actions de diverse nature ; 1 676 séjours de « colo apprenantes » ont rassemblé 69 740 jeunes mineurs et l'ANCT a financé 30 000 ordinateurs et tablettes de connexions internet aux élèves non équipés.

l'expérience des cités éducatives (cf. *supra*) sont soutenues par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) rattachée au ministère de l'intérieur. Née en 2020 de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de l'agence du numérique, l'ANCT contribue à la confection des projets des collectivités territoriales et facilite leur accès aux ressources permettant de les concrétiser.

## **2 - L'action complémentaire des caisses d'allocations familiales**

### *a) Une impulsion nationale depuis 2015*

La CNAF, établissement public national, dispose d'une direction de l'action sociale dotée de 1,3 Md€ en 2020 pour financer les actions relatives à la jeunesse sur deux tranches d'âge (3 à 11 ans et 12 à 25 ans). Certaines entrent dans le champ de l'apprentissage de la citoyenneté mais, sauf exceptions, il n'est pas possible de les identifier.

À la suite des attentats de 2015, sollicitée par les deux ministres de la santé et de la famille pour renforcer les actions qui contribuent au renforcement des « valeurs de la République », la CNAF a pris plusieurs initiatives : elle a introduit dans les conventions d'objectifs et de gestion<sup>117</sup> (COG) signées avec les têtes de réseau associatif des indicateurs relatifs aux valeurs de la République (laïcité, mixité, égalité hommes-femmes) ; elle a mis en place un fonds national « prévention de la radicalisation », qui a financé 367 projets de prévention pour un montant de 1,8 M€ en 2017 ; elle a donné une nouvelle orientation stratégique intitulée « accompagner les jeunes à la citoyenneté et à l'engagement dans la vie sociale », aux projets mis en œuvre au niveau des caisses locales.

### *b) De nombreuses actions locales portées par les CAF*

Tout en agissant dans le cadre de la stratégie nationale du réseau, les caisses financent leurs interventions sur fonds propres.

Les projets financés par les caisses locales sur la base de l'orientation stratégique « accompagner les jeunes à la citoyenneté et à l'engagement dans la vie sociale », sont nombreux : « Parlement libre des jeunes » (permettre à des jeunes de s'organiser pour développer en autogestion leur pouvoir d'agir), « coopératives jeunesse de services » (projets d'éducation à l'entrepreneuriat coopératif à destination des jeunes de 16 à 18 ans), « plateformes d'animation en espace ouvert »<sup>118</sup>. De surcroît, les CAF départementales qui sont autonomes dans leur gouvernance financent des initiatives locales portées par le secteur associatif. Elles travaillent souvent avec la fédération des centres sociaux éducatifs (Facs) et interviennent en complément des aides des départements et des communes (*via* les CCAS, centres de loisirs, maisons de quartiers, etc.).

---

<sup>117</sup> Les COG 2014-2018 mobilisent 19,2 M€, celles de 2019-2022 22,1 M€.

<sup>118</sup> Le Parlement libre des jeunes a été récompensé en 2015 par la 3<sup>ème</sup> édition de « la France s'engage ». Les plateformes d'animation sont destinées prioritairement aux jeunes de 11 à 17 ans situés en QPV. Grâce à des lieux et des actions adaptées à ces publics (local libre d'accès animé par un professionnel, animation de rue dans un parking ou sur un terrain de jeux, excursion permettant de sortir du quartier), les animateurs tentent de faire émerger des projets élaborés par des jeunes et d'aider à leur réalisation.

### **L'exemple de la CAF du département de l'Essonne**

Le département de l'Essonne comporte des zones rurales et des zones fortement urbanisées, dont certaines sont classées en quartiers de la politique de la ville (QPV), notamment les quartiers de Grigny 2 et de La Grande Borne - Le Plateau dans les communes de Grigny et Viry-Chatillon.

La CAF soutient des projets (Réseau des acteurs jeunesse, Boussole des jeunes, « Promeneurs du NET », cités éducatives, etc.) aux côtés de la fédération des centres sociaux et d'autres grandes associations têtes de réseaux. Un fonds départemental d'aide aux jeunes (FDAJ) a été mis en place (100 000 € sur les exercices 2019 - 2020) en complément de fonds alloués par le département (400 000 €) et les communes (17 000 € en 2020).

La CAF intervient dans les QPV pour soutenir des actions, verse des aides au financement des BAFA, travaille avec l'ANACEJ à la mise en place de conseils d'enfants et de jeunes (Palaiseau et Paris-Saclay).

Le soutien à la parentalité est également un axe stratégique de son action sociale. Les aides prennent, notamment, la forme de subventions aux associations locales (par exemple, aux Ulis auprès des femmes mères de famille).

Le réseau de la CNAF, des CAF départementales ainsi que celui de la Fédération nationale des centres sociaux constituent un ensemble expérimenté et bien organisé qui dispose de moyens financiers substantiels avec la possibilité d'identifier au mieux les besoins des populations, du fait d'un maillage territorial de proximité.

## **Chapitre III**

# **Construire une véritable politique de formation à la citoyenneté**

Faute d'en connaître les objectifs et de pouvoir en mesurer les effets, la Cour n'a pu réaliser une véritable évaluation de politique publique. Néanmoins, elle a analysé l'arsenal de dispositions, certaines très anciennes, d'autres profondément renouvelées ou en mutation, et les dernières en gestation, et elle a tenté d'apprécier leurs effets. Ces actions participent toutes de la volonté des pouvoirs publics de donner aux jeunes le sentiment d'appartenir à une communauté de citoyens et d'en partager des valeurs, mais elles restent trop fragmentées faute d'une coordination nationale et leur apport respectif ne peut être véritablement apprécié.

Pour qu'elles fondent une politique publique de formation de la citoyenneté, trois séries d'actions doivent être entreprises. Elles sont traitées successivement dans ce chapitre :

- le creuset premier de la formation à la citoyenneté est l'éducation donnée à chaque enfant dans le cadre de sa scolarité obligatoire : cette formation première, obligatoire et uniforme, doit être confortée (I) ;
- pour les jeunes de plus de 16 ans, de nombreuses possibilités d'engagement citoyen sont offertes mais elles sont dispersées et mal articulées ; la perspective d'un service national universel peut donner du liant à cet ensemble disparate et relier de manière plus structurée que ne le fait aujourd'hui la JDC le parcours citoyen de l'élève, la formation obligatoire du jeune adolescent et l'engagement citoyen des plus motivés (II) ;
- enfin, l'État doit donner un cadre à cet ensemble en organisant un pilotage susceptible non seulement de structurer ses propres actions mais aussi de les rendre complémentaires de celles des autres acteurs que sont les collectivités territoriales et le monde associatif (III).

## **I - Redonner de la force et de la cohérence aux actions de l'État**

### **A - Une formation scolaire à conforter**

Le parcours citoyen s'insère mal dans l'organisation et le fonctionnement scolaires d'aujourd'hui. Pour qu'il constitue le socle de la formation à la citoyenneté, il convient de renforcer les enseignements, de mieux former les professeurs et de stimuler la « démocratie scolaire ».

## 1 - Renforcer les enseignements et leur évaluation

L'enseignement moral et civique qui constitue l'épine dorsale du parcours citoyen ne se déploie que très difficilement. À l'école, il reste proche de l'instruction civique qui l'a précédé. Dans le second degré, la citoyenneté n'infuse pas l'ensemble des enseignements et la règle (programme d'histoire-géographie-EMC au collège) et la pratique (attribution d'une demi-heure à un enseignant au lycée) rattache toujours l'EMC à une autre matière et freinent la pluridisciplinarité. C'est au collège, en classe de 3<sup>ème</sup> et sous l'aiguillon de l'épreuve du DNB, qu'il est le plus enseigné mais la perspective d'un examen écrit pousse les professeurs à privilégier la transmission des connaissances et à réserver les pédagogies interactives à d'autres sujets. En toute logique, il aurait été souhaitable dans le second degré de banaliser cet horaire à part dans les emplois du temps pour pousser les enseignants à intervenir sur un mode pluridisciplinaire chacun en fonction de ses propres compétences.

Dans un contexte marqué par des horaires faibles et un dispositif d'évaluation très insuffisant, il est difficile d'apprécier le niveau des élèves mais il semble qu'il soit relativement médiocre et que l'enseignement d'EMC profite davantage aux jeunes des filières générales qu'aux autres, qui en ont pourtant le plus besoin. Les expériences réussies rencontrées sur le terrain, sans être des exceptions, ne sont pas la majorité et reposent largement sur des initiatives de personnels motivés qui entraînent leurs collègues et parviennent à mettre en œuvre le parcours citoyen avec le soutien de la direction de l'établissement.

Ce constat montre que l'ambition d'un enseignement de l'EMC continu, de l'école à la terminale, et général dans tout l'enseignement, ne peut se réaliser dans le cadre actuel et que le mouvement doit être relancé.

Pour une part, le déploiement du parcours citoyen sera facilité par une mobilisation plus intense de tous les acteurs de terrain : ainsi les inspecteurs du premier et du second degrés pourraient-ils accorder une place plus importante à l'EMC dans leurs inspections et les enseignants dans leurs réunions d'équipe ; de même, les chefs d'établissements pourraient susciter des conseils d'enseignement spécifiques à cette matière et faciliter les projets pluridisciplinaires en organisant des emplois du temps adaptés et en aidant au plan pratique et financier les enseignants à se mobiliser.

Pour une autre part, l'évolution doit reposer sur des mesures générales qui touchent au contenu et à la place de cet enseignement. La réforme du contrôle continu au baccalauréat qui s'appliquera à compter de 2021 constitue un premier pas, une évolution au niveau du DNB (par exemple en dissociant la note écrite de celle d'histoire-géographie) donnerait une assise complète à la formation à la citoyenneté dans le second degré.

La Cour invite le ministère à engager une réflexion d'ensemble portant sur la place de la formation à la citoyenneté dans les programmes disciplinaires, sur la place de l'EMC dans les programmes et sur sa certification, et à saisir le Conseil supérieur des programmes dans cette perspective.

Plus encore que l'enseignement moral et civique, l'éducation aux médias et à l'information est le parent pauvre des enseignements qui structurent le parcours citoyen : aucun continuum entre école, collège et lycée, un programme limité à certains niveaux, pas d'évaluation, un partage incertain entre professeurs documentalistes et disciplinaires. Au total, et malgré l'existence d'une structure d'appui (CLEMI), cette matière est peu enseignée, ce qui est paradoxal à une époque où elle devient de plus en plus importante en raison de l'usage croissant qu'ont les jeunes des médias.

Ce paradoxe n'a pas échappé au ministère, qui a chargé un groupe de travail d'une réflexion sur le renforcement de « l'éducation aux médias et à l'information et la citoyenneté numérique ». Le rapport, remis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, contient plusieurs propositions qui devaient être mises en œuvre dès la rentrée 2021 et concernent la formation des personnels, la production d'une plateforme de ressources, la diffusion d'un « guide de référence » destiné aux professeurs des écoles et enseignants de toute discipline. Ces innovations sont les bienvenues et répondent au souhait de la Cour d'intégrer plus explicitement l'EMI, comme le fait déjà l'enseignement technique agricole, dans tous les programmes disciplinaires.

Le ministère a indiqué que ce premier ensemble de mesures pourrait être prolongé par la mise en œuvre d'autres recommandations du groupe de travail, visant à structurer un véritable parcours scolaire de l'élève en EMI, à l'instar de ce qui existe pour l'EMC. La Cour considère que cette étape est nécessaire pour faire de cette matière le deuxième pilier du parcours citoyen des élèves.

La Cour recommande également de s'appuyer davantage sur le professeur documentaliste, seul enseignant qui a reçu une formation initiale spécialisée, qui n'intervient à ce jour qu'en appui aux autres professeurs et dans des conditions bridées par les règles statutaires. Il convient notamment de clarifier les modalités d'exercice de leur service. Dans les établissements, la direction peut y contribuer en aménageant les horaires, comme cela se fait déjà dans certains collèges où l'emploi du temps des élèves de 6<sup>ème</sup> (et parfois de 5<sup>ème</sup>) inclut une demi-heure d'EMI<sup>119</sup> et en favorisant la collaboration du professeur documentaliste avec les autres enseignants, en l'incluant par exemple aux conseils d'enseignement d'EMC préconisés par la Cour.

En résumé, il convient non seulement de renforcer les enseignements directement liés au parcours citoyen (EMC et EMI) mais aussi de promouvoir une vision globale et pluridisciplinaire du parcours citoyen, conforme à son ambition initiale, en accentuant dans toutes les matières la composante « formation à la citoyenneté » et en renforçant sa place dans les examens.

## 2 - Valoriser les actions et mieux former les enseignants

Le pilotage de la formation à la citoyenneté est éclaté entre divers services et structures, aux niveaux ministériel et académique. Au niveau académique, la multiplication des référents ou structures spécialisées, souvent privés de moyens et peu articulés entre eux, ne peut suffire aux acteurs de terrain, comme le montre l'exemple du dispositif autour de la laïcité, plus complet que les autres<sup>120</sup> qui doit être encore renforcé. Les instances académiques et départementales connaissent mal le contenu et l'intensité des actions organisées dans les écoles et les EPLE. La Cour les encourage à les recenser, afin de diffuser les bonnes pratiques au moyen d'une communication appropriée.

---

<sup>119</sup> La plupart du temps, elle est prise sur l'horaire d'histoire-géographie-EMC.

<sup>120</sup> Depuis 2013, une charte de la laïcité est affichée dans toutes les écoles et EPLE et elle est disponible sur les sites national et académiques. En 2018, le ministère a organisé le dispositif au niveau national (conseil des Sages, équipe d'experts « Valeurs de la République ») et au niveau académique (équipe Valeurs de la République coordonnée par un référent doté d'une lettre de mission, qui répond aux sollicitations des directeurs d'écoles et chefs d'EPLE et élabore un programme de formation). Dans un grand nombre de directions départementales, un inspecteur de premier degré est désigné comme référent laïcité.

Malgré les ambitions portées par le parcours citoyen, la formation des enseignants, tant initiale que continue, se révèle insuffisante.

La formation initiale, trop peu cadrée, ne tient pas assez compte des questions de citoyenneté et de l'interdisciplinarité. Elle ne les intègre pas aux formations disciplinaires. La Cour invite le ministère à saisir le Conseil supérieur des programmes, compétent pour les épreuves des concours de recrutement d'enseignants des premier et second degrés, pour qu'il poursuive et amplifie le mouvement entamé avec la réforme du CAPES et du CRPE et accentue ainsi la place de la citoyenneté dans les programmes disciplinaires des concours d'enseignement.

La formation continue demeure centrée sur les apprentissages fondamentaux dans le premier degré et sur les disciplines dans le second degré, ce qui laisse peu de place aux formations sur la citoyenneté. En outre, les enseignants du second degré semblent peu attirés par les formations inscrites dans les plans national et académiques, qui répondent moins à leurs besoins que ne le font les formations locales « clé en main ». La Cour prend acte des efforts entrepris récemment pour approfondir la formation en matière de laïcité et d'EMI. Elle appelle à une évolution plus globale qui prenne en compte toutes les dimensions de l'EMC, y compris les connaissances institutionnelles et qui encourage à enseigner en mode projet et dans la pluridisciplinarité. Le MENJS a annoncé la prochaine mise en ligne sur la plateforme m@gistère (plateforme de formation en ligne spécifique à l'éducation nationale) d'un parcours d'autoformation « faire vivre les valeurs de la République » à destination de l'ensemble des personnels d'éducation. Cette initiative est encourageante mais elle ne doit pas conduire à négliger les formations et l'accompagnement locaux.

### **3 - Faciliter et reconnaître l'engagement des élèves**

Pour promouvoir plus largement la démocratie scolaire à l'intérieur des écoles et des établissements et notamment encourager tous les élèves, quelle que soit leur origine sociale, à devenir délégué, plusieurs leviers peuvent être actionnés :

- dans le premier degré, l'inspection peut susciter la mise en place de conseils d'élèves et diffuser les bonnes pratiques observées dans les écoles les plus dynamiques ;

- dans le second degré, pour les élections des élèves, il serait souhaitable de généraliser l'application du principe de parité filles-garçons, en la rendant obligatoire dans les collèges et LEGT et en l'introduisant dans les lycées professionnels en dépassant le niveau de la classe pour la calculer au niveau de l'établissement ; le personnel de direction et le conseiller principal d'éducation (CPE) pourraient intensifier la communication autour des actions des conseils de la vie collégienne et lycéenne (CVC et CVL) et utiliser davantage les heures de vie de classe avec le concours des professeurs principaux ; le rythme des réunions des CVC et CVL devrait être conforme à la réglementation et les délégués des élèves au CA devraient occuper la place qui leur est due (information, prise de parole, etc.) ; enfin, les personnels de direction pourraient favoriser l'implication des enseignants par des emplois du temps adaptés et orienter la distribution d'indemnités missions particulières (IMP) vers les référents citoyenneté.

Le ministère pourrait également contribuer à cette promotion en fléchant les moyens attribués aux établissements pour la tenue des heures de vie de classe comme il l'a fait pour les crédits dédiés aux CVL.

Enfin, pour valoriser l'engagement des jeunes, la Cour recommande de saisir le Conseil supérieur des programmes et d'introduire dans les examens nationaux une évaluation de cet engagement, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans l'enseignement agricole.

La Cour recommande donc de :

10. Mieux intégrer le parcours citoyen à la scolarité des élèves, notamment en renforçant la place de la formation à la citoyenneté dans tous les enseignements disciplinaires et dans les vérifications des connaissances et certifications du second degré (MENJS).
11. Introduire dans les examens nationaux une évaluation de l'engagement des élèves au cours de leur scolarité (MENJS).
- 12. Accentuer la place du parcours citoyen, de l'EMC et de l'EMI dans la formation initiale des enseignants ainsi que dans leur formation continue, notamment à travers le prochain plan national de formation (PNF) et par le développement de formations locales sur ce thème (MENJS).**

## **B - Accentuer le contenu civique des dispositifs d'engagement volontaire**

### **1 - Rationaliser un ensemble diversifié de dispositifs d'engagement volontaire des jeunes**

Le panorama des dispositifs en vigueur fait apparaître une grande variété de caractéristiques des volontaires (âge, durée, conditions requises) et du déroulement des volontariats (avantages matériels, etc.). Cette diversité est sans doute nécessaire pour répondre à des besoins très divers. Quoi de commun en effet entre un jeune décrocheur ultramarin qui effectue un SMA, un cadet de la sécurité civile qui souhaite être plus tard sapeur-pompier volontaire et un diplômé qui part en VIE à l'étranger ?

Toutefois, la modicité des effectifs de certains dispositifs et l'hétérogénéité des modalités de pilotage appellent à un effort de rationalisation, qui a déjà été largement opéré dans les dispositifs civils avec la loi du 10 mars 2010 qui a regroupé plusieurs volontariats pour former le service civique.

En tout état de cause, un effort de rapprochement des conditions d'accès et de pilotage permettrait à la fois de faciliter la gestion des « petits » dispositifs et d'offrir aux jeunes désireux de s'engager un *modus operandi* simple et unifié. Le directeur général de la DJEPVA, délégué interministériel à la jeunesse, pourrait lancer une initiative auprès des ministères dans cette perspective.

En conséquence, la Cour recommande de :

- 13. Rapprocher les dispositifs d'engagement volontaire, notamment en coordonnant les modalités d'agrément des structures d'accueil (MENJS).**

## 2 - Conforter le service civique

La croissance du service civique s'est accélérée après les attentats de 2015 grâce à la forte implication de l'État, à travers les « grands programmes ministériels ». En 2020, bien que le secteur associatif garde la première place et accueille 63 % des volontaires, les services de l'État et les établissements publics en accueillent 29 %. En revanche, la part des collectivités territoriales stagne autour de 6 % alors que leurs capacités d'accueil sont très importantes, qu'il s'agisse des services ou des structures qui leur sont rattachées. Il est particulièrement surprenant que les régions, qui ont été désignées par la loi Égalité et Citoyenneté comme cheffes de file des politiques de jeunesse, n'accueillent en 2020 qu'un pour cent des volontaires.

Pour répondre à la demande des pouvoirs publics d'effectuer une nouvelle montée en puissance, l'Agence du service civique doit poursuivre la mobilisation du secteur public d'État et accentuer fortement son action envers le secteur public local, véritable gisement de missions nouvelles.

De plus, pour trouver de nouvelles missions et réduire l'écart entre les aspirations des jeunes et les missions proposées par les structures d'accueil, l'agence pourrait relancer les acteurs publics (ministères du développement durable et de l'agriculture, établissements publics et organismes de recherche) qui œuvrent dans le domaine de l'environnement.

En conséquence, la Cour recommande de :

### **14. Mobiliser les collectivités territoriales et tous les acteurs publics qui œuvrent dans le domaine de l'environnement pour multiplier les missions de service civique offertes aux jeunes volontaires (ASC).**

Le fondement de l'engagement du jeune dans le SC, consistant à s'impliquer dans une mission d'intérêt général, n'apparaît pas assez clairement aux yeux de l'opinion publique et les faiblesses déjà relevées dans les travaux antérieurs de la Cour n'ont pas disparu, notamment le risque de substitution à l'emploi ou au bénévolat. L'intensification du contrôle reste le moyen le plus efficace de lutter contre ces dérives. Il serait regrettable que l'accélération de la montée en charge de l'ASC ruine l'effort d'intensification des contrôles, récent et encore fragile. La Cour, qui a pris acte de la progression du taux de réalisation des contrôles, préconise de tout mettre en œuvre (formation des agents, simplification des procédures) pour éviter qu'il fléchisse. Pour y parvenir, elle réitère les préconisations inscrites dans ses travaux précités sur le service civique, consistant notamment à appliquer au secteur public d'État le droit commun des organismes d'accueil et à améliorer le cadre général des contrôles.

## **II - Donner un continuum à la formation citoyenne et l'adapter aux jeunes en difficulté**

Sous réserve que sa généralisation repose sur des bases solides et réalistes, le SNU peut constituer le maillon qui relierait la formation à la citoyenneté dispensée dans le cadre scolaire aux dispositifs facultatifs ou obligatoires ouverts aux plus de 16 ans.

Dans le dispositif structuré qui pourrait résulter de cette nouvelle organisation, une place particulière doit être réservée aux jeunes en difficulté, comme le fait déjà le service militaire intégré.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 - Organiser le continuum

Le schéma dans lequel le SNU devient le maillon qui relierait la formation à la citoyenneté dispensée dans le cadre scolaire aux dispositifs ouverts aux plus de 16 ans est déjà apparent. Comme l'indique le ministère dans sa présentation en ligne, le séjour de cohésion sociale peut constituer l'« *aboutissement du parcours citoyen, débuté à l'école primaire et poursuivi au collège* ». De même, la phase d'engagement volontaire, en insérant dans le champ de la phase 3 (engagement volontaire) l'ensemble des dispositifs qui permettent aux jeunes de s'engager dans des activités d'intérêt général, de solidarité ou orientées vers le bien commun, peut donner la cohérence qui manque aujourd'hui.

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

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

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

La Cour invite le MENJS à inscrire cet effort de coordination dans le cadre du renforcement du parcours citoyen (cf. *supra*).

### *b) Une intégration de la JDC déjà préparée*

Au terme de son extension à l'ensemble d'une classe d'âge, le SNU pourrait remplacer la JDC. Depuis le décret de juillet 2020, l'article R. 112-2 du code du service national indique en effet que la participation au séjour de cohésion permet d'accomplir la journée défense et citoyenneté.

La « journée défense et mémoire nationales » qui se substituera à la « journée défense et citoyenneté » a déjà été expérimentée en 2019 et 2021. D'une durée de six heures, elle s'articule autour de trois modules : défense, mémoire et résilience. Le ministère des armées, qui l'a préparée, se félicite d'un recentrage sur les questions de défense, dans la mesure où les autres thèmes aujourd'hui encore portés par la JDC sont traités dans d'autres modules du séjour de cohésion sociale.

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

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

Le ministère des armées s'est engagé en 2021 dans le « plan Ambition armées-jeunesse » (PAAJ), qui tend à coordonner les différents dispositifs déjà existants en un seul et même parcours. Ce plan fait explicitement référence au SNU dans la mesure où un des objectifs déclarés consiste à « réorganiser les parcours jeunesse proposés par le ministère des armées en les adaptant aux phases du SNU ». Concernant le SMA, l'accueil de recrues plus âgées et aux caractéristiques différentes (volontaires du service civique, élèves de l'enseignement supérieur) ouvre la voie à l'inscription du SMA dans la troisième phase du le SNU.

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

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

## **B - Soutenir des formations plus intégrées pour les jeunes en difficulté**

Indépendamment d'un parcours de formation à la citoyenneté mieux articulé, il semble nécessaire de développer des dispositifs de formation plus intégrés pour un public plus fragile, susceptible de se trouver en situation de « décrochage civique ».

L'enquête de la Cour a montré, après d'autres études, que le dispositif actuel de formation à la citoyenneté ne bénéficie pas à tous les jeunes de manière uniforme. Il ressort des sondages et ateliers entrepris par la Cour dans le monde scolaire que les connaissances d'une partie d'entre eux en matière de citoyenneté, leur appréciation générale du parcours citoyen ainsi que la part qu'ils prennent à la « démocratie scolaire » sont faibles. Il en est de même pour les dispositifs d'engagement volontaire : le baromètre de la jeunesse 2020 (INJEP) souligne que, parmi les jeunes ne souhaitant pas être bénévoles, on trouve les moins qualifiés et les moins insérés, qui estiment ne pas être entendus et croient que leur avenir sera sombre.

Ce constat, qui n'est pas nouveau, a suscité des initiatives pour offrir à ces jeunes des parcours qui leur offrent non seulement une éducation à la citoyenneté mais aussi une réponse globale à leurs difficultés scolaires et d'insertion. Certaines sont anciennes comme le SMA, d'autres plus récentes comme les cités éducatives.

## 1 - Poursuivre l'extension du SMA en améliorant la qualité de sa formation civique

Depuis son origine, le SMA porte l'ambition de promotion de la citoyenneté française en raison des circonstances mêmes de son apparition<sup>121</sup>. Destiné à des jeunes éloignés de l'emploi, pas ou peu diplômés dont certains vivent très éloignés de la métropole et de ses institutions, le SMA combine plusieurs formations (militaire, professionnel et citoyenne) et mise sur le cadre militaire structurant. Sa pédagogie vise à inculquer des valeurs telles que le goût de l'effort et du dépassement de soi, le goût du don, l'esprit collectif. Il promeut une socialisation basée sur des savoir-être et des comportements constitutifs d'une citoyenneté pratique.

Depuis 2014, le taux d'insertion des volontaires stagiaires est resté légèrement supérieur à 80 %, excepté pour l'année 2020, où il est tombé à 76 %. Ce bon résultat explique le succès que connaît le SMA depuis quarante ans

La capacité d'adaptation du dispositif, pour prendre en compte de façon pragmatique les réalités territoriales et sociologiques et mobiliser les moyens disponibles, s'est encore illustrée récemment.

Ainsi, des actions de type « cadets » pour les 16-18 ans ont été expérimentées depuis 2018 à Mayotte et en Guyane. À Mayotte, des jeunes adressés au régiment par des organismes partenaires (mission locales, PJJ, Croix-Rouge, etc.) ou par le rectorat ont été répartis en deux sections, encadrées l'une par la gendarmerie, l'autre par le SMA. D'une durée de trente jours discontinus sur une année, le programme constitué de quatre modules (civisme et citoyenneté, identification d'un projet professionnel, développement des compétences de base et réalisation d'un projet collectif citoyen) a formé des promotions de trente à quarante cadets. La majorité d'entre eux ont repris leur scolarité, plusieurs ont intégré le SMA. En Guyane, le partenariat avec l'éducation nationale est plus limité (Saint-Jean du Maroni, programme de 12 jours) mais a permis de former quatre promotions d'une vingtaine de mineurs. À compter de la rentrée scolaire 2021, un parcours « volontaires jeunes cadets » accueillera des 16-18 ans dans l'ensemble des régiments du SMA.

Cette initiative et le projet SMA 2025+, qui vise à améliorer la qualité de la formation, sont de nature à renforcer la dimension citoyenne du SMA. Pour ce faire, il est important que la dimension de formation à la citoyenneté reste très présente. La Cour a estimé dans une enquête particulière sur ce dispositif<sup>122</sup> que l'enseignement civique que reçoivent les jeunes doit être revu, modernisé et davantage appuyé sur des enseignants qualifiés.

---

<sup>121</sup> Créé dans le contexte de la décolonisation et à la suite des émeutes de 1959 en Martinique, il avait pour ambition de « gagner les cœurs et les esprits » par une action sociale visible, mettant en œuvre des chantiers utiles aux populations. Il répondait aussi à une situation considérée alors comme discriminatoire : théoriquement soumis à la conscription depuis 1905, la majorité des jeunes Antillais en étaient de fait dispensés, les excluant de l'une des caractéristiques importantes de la citoyenneté.

<sup>122</sup> Relevé d'observations définitives adressé au ministre des outre-mer par la cinquième chambre de la Cour, en juillet 2021 (non publié).

Aussi la Cour recommande de :

- 7. Poursuivre l'élargissement du service militaire adapté (SMA) tout en modernisant sa partie consacrée à la formation à la citoyenneté et en recourant davantage à des enseignants qualifiés (Ministère des outremer, MENJS).**

## **2 - Une approche globale à promouvoir, les cités éducatives**

Le projet des « cités éducatives » a d'abord été expérimenté à Grigny (Essonne), en 2017. Il a ensuite été proposé par le rapport « vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale »<sup>123</sup> avant que le Gouvernement ne décide de son essaimage dans une soixantaine de quartiers sans mixité, avec des moyens dédiés, en juillet 2018. Au terme d'un processus visant à sélectionner les territoires où les acteurs proposaient une stratégie ambitieuse et partagée, avec une collectivité cheffe de file, le label a été accordé en septembre 2019 à 80 Cités éducatives, regroupant 525 000 jeunes de moins de 25 ans.

L'objectif est de fédérer tous les acteurs de l'éducation scolaire et périscolaire, dans les territoires qui en ont le plus besoin et où seront concentrés les moyens publics. Il ne s'agit pas de créer un dispositif de plus mais de mieux coordonner les dispositifs existants et d'innover pour aller plus loin. L'enjeu est de pouvoir accompagner au mieux chaque parcours éducatif individuel, depuis la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle, dans tous les temps et espaces de vie. Des logiques de « parcours coordonnés » permettent de proposer à des jeunes en difficulté avec leur projet d'avenir de construire un parcours progressif d'insertion vers les métiers du sport ou de l'animation.

L'enveloppe moyenne triennale attribuée est de 1 M€ par cité. Le collège chef de file de chaque territoire dispose ainsi d'une subvention de 30 000 € financée paritairement par le MENJS et les collectivités territoriales, ainsi que d'une ingénierie renforcée (appui au principal du collège, chef de projet opérationnel) et peut recevoir des aides d'autres ministères ou structures publiques (CNAF).

Le comité national d'orientation et d'évaluation des cités éducatives a rendu son premier rapport d'évaluation en mai 2021. Tout en soulignant la fragilité de la démarche qui se construit en temps réel et a souffert de la crise sanitaire, le rapport souligne l'intérêt de l'approche systémique qui sous-tend l'expérience. Les rapports ultérieurs pourront analyser la place et les effets de la formation à la citoyenneté dans cette expérience.

## **III - Documenter et organiser le pilotage**

Le risque de l'éparpillement est grand pour toutes les politiques de la jeunesse qui font intervenir plusieurs ministères et de nombreux acteurs publics et associatifs. La coordination administrative est très limitée, l'existence d'une délégation interministérielle à la jeunesse comme d'un comité interministériel étant sans portée réelle.

---

<sup>123</sup> Rapport de M. Jean-Louis Borloo, avril 2018.

En matière de formation à la citoyenneté, l'organisation des pouvoirs publics apparaît fragmentée, contingente et fragile. Au niveau national, le caractère interministériel est très limité et la direction d'administration centrale chargée *de facto* de cette politique peine à assumer un pilotage d'ensemble. Le même constat existe au plan local où il est quasi impossible d'appréhender et d'isoler en tant que telles des actions en faveur de la citoyenneté, incorporées dans des politiques plus vastes (ville, cohésion sociale).

Face à l'ampleur de l'enjeu sociétal et démocratique en cause, il serait nécessaire de conduire une réflexion pour forger un « état-major » apte à concevoir et à piloter un continuum de formation.

La réorganisation récente des attributions gouvernementales, créant un grand département ministériel chargé de l'éducation, de la jeunesse et de la vie associative, offre une occasion très concrète de résoudre l'impasse actuelle. La réunion des services d'études dans un même ministère facilite également la constitution du dispositif d'évaluation qui fait défaut.

## **A - Documenter la politique de formation à la citoyenneté**

L'action politique dans ce domaine est aujourd'hui trop peu éclairée, qu'il s'agisse de questions concrètes mal cernées comme les interactions entre partenaires sur les projets locaux, ou de sujets plus vastes et plus complexes comme l'apprentissage des valeurs, pour lesquels la recherche académique n'est pas développée.

### **1 - Un nécessaire appareil d'évaluation**

Comme indiqué *supra*, les comportements citoyens des jeunes font l'objet d'enquête diligentées par des observatoires associatifs ou des structures publiques (par exemple, les enquêtes effectuées régulièrement à la demande de l'ASC) mais leur objet est généralement limité. Au sein du MENJS, deux directions conduisent des études statistiques et des recherches. La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) exerce une fonction de suivi statistique, d'expertise et d'assistance pour l'ensemble du ministère de l'éducation nationale. L'INJEP, service à compétence nationale rattaché à la DJEPVA depuis 2016, fait de même sur les jeunes et les politiques de jeunesse, la vie associative et l'éducation populaire à tous les niveaux territoriaux, en collaboration avec l'Insee. Leurs travaux sont restitués dans plusieurs supports spécialisés et largement diffusés. Ces deux structures doivent intensifier une collaboration qui n'est qu'ébauchée.

Pourtant, les travaux menés par cette pluralité d'acteurs laissent encore dans l'ombre des évolutions préoccupantes (comme la montée de l'abstention des jeunes) et de nombreux dispositifs ont encore une visibilité réduite, comme les réserves civiques ou les conseils de jeunes, alors qu'ils pourraient être mieux connus.

De même, le coût des actions n'est pas chiffré. Si on peut l'estimer dans sa partie éducation nationale, comme l'a fait la Cour (cf. *infra*), les quelques éléments disponibles sur un petit nombre de dispositifs ne suffisent pas à établir un chiffrage complet.

Il est impératif que l'État dispose des outils de connaissance et d'évaluation qui font défaut aujourd'hui. Le MENJS, qui dispose en interne des deux grands services d'études pourvoyeurs de données, peut organiser cet appareil évaluatif en améliorant leur synergie. Compte tenu de la variété des formes qu'emprunte la citoyenneté des jeunes, il devra comporter une batterie d'indicateurs (scolaires, d'engagement, de vote, etc.) pour mesurer les effets des actions et suivre leur évolution ainsi que des chiffrages réalistes.

## 2 - Une recherche peu mobilisée

De son côté, la recherche a relativement peu investi le champ de la citoyenneté des jeunes et de leur formation.

Elle est moins développée en France que dans les pays anglo-saxons et, comme le soulignait le CNESCO dans son étude précitée, « *elle s'est surtout attachée à décrire leurs représentations et leurs attitudes politiques. Lorsque l'action des agents de socialisation a été considérée, c'est la famille qui a fait l'objet du plus grand nombre de travaux* ». Il en est de même pour la formation scolaire à la citoyenneté : « *Malgré l'importance politique qui est accordée en France à l'apprentissage de la citoyenneté, on ne relève qu'un faible nombre de travaux de recherche fondés sur des données empiriques et permettant d'évaluer la manière dont cet enseignement est mis en œuvre et ses effets possibles sur les élèves. La question de l'apprentissage scolaire de la citoyenneté a surtout fait l'objet de travaux historiques portant sur l'école de la Troisième République. L'éducation à la citoyenneté dans la période plus contemporaine a en revanche été beaucoup moins étudiée, du moins à partir de travaux de nature empirique. Ceux-ci sont en très petit nombre et peu reliés entre eux. Ce sont surtout les approches théoriques, voire idéologiques souvent empreintes de considérations normatives, programmatiques et/ou pratiques qui dominent, produites notamment par des philosophes* ».

En conséquence la Cour recommande de :

- 8. Mettre en place une démarche évaluative fondée sur une collaboration plus intense entre services compétents (Insee, INJEP, DEPP) pour construire et suivre une batterie d'indicateurs et mobiliser la recherche académique sur le thème de la citoyenneté chez les jeunes (MENJS).**

## B - Reconnaître une mission de chef de file pour rationaliser l'action publique

### 1 - Structurer le pilotage

Les ministères qui sont les plus impliqués dans les questions de citoyenneté ne coordonnent leurs actions que de manière sporadique (par exemple, dans les expérimentations du séjour de cohésion sociale du SNU).

La création d'un secrétariat d'État en charge de la citoyenneté au ministère de l'intérieur depuis 2020 aurait pu constituer l'occasion de définir de manière plus explicite la stratégie en matière de citoyenneté mais son apport aux réflexions de fond sur le sujet de la formation à la citoyenneté est en l'état actuel peu perceptible. Pourtant, certaines actions sous la responsabilité

directe ou tutélaire du ministère de l'intérieur, comme l'information civique en général et en particulier avant les élections ou la veille sur la tenue par les municipalités des cérémonies citoyennes (remise des cartes électorales), devraient concourir à la sensibilisation des publics jeunes.

Le ministère des armées a modernisé ses propres dispositifs dans la perspective du SNU et participe aux expérimentations du séjour de cohésion sociale et de MIG. La généralisation du service national, qui devrait absorber la JDC, entraînera une modification de son organisation et de ses moyens.

Le MENJS, déjà chargé de la formation initiale des jeunes, se trouve au centre de la formation à la citoyenneté depuis que la DJEPVA a intégré le ministère et que cette direction cumule la charge des politiques de la jeunesse, la tutelle du service civique et depuis peu la préparation du SNU.

Or, la Cour a observé dans ses précédents travaux<sup>124</sup> que l'organisation de la DJEPVA et ses moyens d'intervention mériteraient d'être revisités profondément pour remplir ses missions. Pour l'heure, cette direction ne dispose ni des moyens ni du poids institutionnel suffisant pour piloter une politique de formation à la citoyenneté. Son intégration dans un grand ministère régalien pourrait être de nature à conforter son action mais cette évolution n'est pas encore perceptible et la très récente réorganisation des services déconcentrés ainsi que la crise sanitaire ont plutôt ralenti le processus.

Outre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement associatif, d'autres acteurs comme les caisses d'allocations familiales interviennent dans les territoires en faveur de la formation des jeunes à la citoyenneté. La recherche de synergies entre leur action est doublement difficile car. D'une part, elle s'inscrit dans une problématique large de faible coordination au niveau local des politiques de jeunesse alors même que les missions liées aux politiques de jeunesse, d'éducation populaire, de vie associative, de sport et d'engagement sont désormais rattachées au MENJS et que les personnels qui y concourent exercent ces missions dans les services académiques. D'autre part, la plupart des actions de citoyenneté sont incorporées à des politiques plus vastes (ville, cohésion sociale).

Les préfets de département sont chargés de l'animation des instances de pilotage des contrats de ville et coordonnent les actions avec les collectivités locales et autres opérateurs (CAF, Pôle emploi, missions locales, bailleurs sociaux) et, depuis la loi du 21 février 2014, avec un panel d'habitants représentés par les conseils citoyens. Dans neuf départements, des préfets délégués à l'égalité des chances (PDEC)<sup>125</sup> ont été mis en place à la suite des émeutes urbaines de 2005 pour assister le préfet de département dans toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. Ils ont un rôle extrêmement diffus en matière de citoyenneté, difficulté aggravée par le fait qu'ils cumulent parfois cette fonction avec celle de secrétaire général de préfecture et ne disposent, au mieux, que de quelques collaborateurs.

---

<sup>124</sup> Cour des comptes, *La politique d'accompagnement de la vie associative par l'État*, référé du 10 mars 2021 et *L'action en faveur de la jeunesse conduite par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative*, référé du 24 janvier 2020.

<sup>125</sup> Décret n°2005-1621 et 1646 du 27 décembre 2005 (modifié par le décret n° 2020-915 du 28 juillet 2020). Il en existe neuf dans les départements suivants : Bouches-du-Rhône (13), Nord (59), Rhône (69), Yvelines (78), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94) et Val-d'Oise (95).

L'organisation mise en place pour le séjour de cohésion sociale du SNU, à partir d'un binôme préfecture-services du MENJS, constitue sans doute une piste qu'il conviendra d'explorer.

La réunion des compétences en matière d'éducation, de jeunesse et de vie associative dans un même ministère, au poids politique important, devrait être mise à profit pour structurer l'action publique de formation à la citoyenneté. La Cour préconise de donner toute sa force à cette organisation, au sein du ministère et comme chef de file de l'interministériel, pour coordonner ce que pourrait être un parcours de citoyenneté, en procédant au besoin aux réorganisations nécessaires.

La Cour recommande de :

9. Au-delà de la reconnaissance du rôle de chef de file de la formation à la citoyenneté du ministère chargé de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MNJS), désigner un véritable pilote opérationnel des actions de formation et d'engagement de la politique en faveur de la citoyenneté (MENJS).

## 2 - Recenser et rationaliser les financements de la formation à la citoyenneté

En matière de financement des actions de formation à la citoyenneté, l'enquête a mis à jour quelques failles, comme les éventuels doublons de subvention par la DJEPVA et la DGESCO. Elle a surtout révélé un éclatement des acteurs et, partant, des financements qui concourent à cet objectif.

La Cour a néanmoins rassemblé les éléments de chiffrage disponibles.

### *a) Le coût de la formation scolaire*

Le chiffrage s'appuie sur les éléments de coût direct, c'est-à-dire les rémunérations des enseignants qui dispensent les deux matières du parcours citoyen dans l'enseignement public.

**Pour l'EMC**, la méthodologie habituellement utilisée dans les documents budgétaires a permis d'évaluer la dépense annuelle directe (coût des enseignants) à 790,5 M€.

#### **Dans le premier degré (173 717 classes)**

À raison d'une heure d'EMC par semaine, 6 253 812 heures de cours doivent être dispensées au cours de l'année scolaire (36 semaines), ce qui nécessite l'équivalent de 7 238,2 enseignants de premier degré (équivalents temps plein - ETP), car l'obligation réglementaire de service d'un enseignant du premier degré s'élève à 864 heures par an. Le coût moyen d'un enseignant du premier degré, en 2020, étant de 65 183,73 €, le coût de l'EMC peut s'évaluer à **471,8 M€**.

#### **Dans le second degré (164 167 divisions)**

À raison d'une demi-heure d'EMC par semaine (36 semaines), 2 955 006 heures doivent être assurées, ce qui nécessite l'équivalent de 4 617,2 enseignants (équivalents temps plein - ETP), car l'obligation réglementaire de service d'un enseignant du second degré s'établit à 640 heures en moyenne. Le coût moyen d'un enseignant du second degré, en 2020, étant de 69 016 €, le coût de l'EMC peut s'évaluer à **318,7 M€**.

**Pour l'EMI**, la même méthode a été appliquée à un temps d'enseignement qui n'est pas défini dans les programmes comme l'est celui de l'EMC. Ce temps a donc été estimé à partir des déclarations des professeurs documentalistes dans le sondage réalisé par la Cour. Toutefois, en raison de la diversité d'application de la règle de décompte de service (cf. *supra*), le chiffrage auquel aboutit la Cour se situe dans une fourchette allant de 65 M€ à 130 M€.

Selon le sondage réalisé par la Cour, 85 % des professeurs interrogés consacrent en moyenne 4,5 heures par semaine à l'EMI. On peut en déduire un temps moyen d'enseignement EMI qui s'élève pour l'ensemble des professeurs documentalistes à 3,825 heures, soit 3 heures 50.

Chaque heure d'enseignement devant être décomptée pour la valeur de deux heures pour l'application du maximum de service prévu, qui comprend 36 heures hebdomadaires, l'enseignement de l'EMI représenterait donc 7,365 heures sur un service hebdomadaire de 36 heures. Cette proportion de 7,365/36èmes a été rapportée à leur rémunération (coût salarial chargé de 2018, soit 612,7 M€ selon les données du MENJS de 2018) : selon la règle établie par le ministère, le coût des enseignements d'EMI dispensé par les professeurs documentalistes s'élèverait à **130 M€** environ par an.

Toutefois, étant donné que le mode de décompte (une heure d'EMI vaut deux heures de service) ne s'applique pas partout<sup>126</sup>, ce montant est un maximum. Si ce décompte ne s'appliquait à aucun professeur documentaliste, le coût serait alors de 65 M€. Le coût réel se situe donc entre 65 et 130 M€.

Ce chiffrage est incomplet, dans la mesure où il ne prend en compte ni les enseignements d'EMC et d'EMI effectués dans le second degré en pluridisciplinarité, ni le temps consacré par les personnels non enseignants à l'accompagnement des activités pratiques réalisées dans le cadre de l'EMC.

Sous ces réserves, le coût direct des enseignements du Parcours citoyen peut être chiffré à environ **920 M€ par an** (790 M€ par an pour l'EMC et 130 M€ pour l'EMI).

Enfin, d'autres éléments de natures diverses (subventions aux conseils de la vie lycéenne, financement aux grandes associations) et de moindre ampleur apparaissent dans le budget ministériel. En revanche, les aides reçues par les établissements de second degré pour mettre en œuvre des actions ou des projets et qui proviennent d'autres sources de financement ne sont jamais recensées et chiffrées.

#### *b) Le coût des dispositifs volontaires et obligatoires*

Le coût de certains dispositifs est connu :

- l'Agence du service civique bénéficie d'une subvention inscrite au programme 163 - *Jeunesse et vie associative* du budget de l'État. En 2020, **505,3 M€** ont été alloués à l'agence ;
- les dépenses consacrées au SMA ont augmenté de 14,6 % entre 2017 et 2020 pour atteindre près de **220 M€**, principalement en raison du renforcement de l'encadrement, porté à 1 218 cadres en 2021, et de l'augmentation des dépenses de maintenance du patrimoine. Estimé à 40 600 € par volontaire, le coût du SMA est significativement plus élevé que celui des autres dispositifs de formation ou d'insertion (par exemple, 30 000 € pour le service militaire volontaire – SMV) ;

<sup>126</sup> L'enquête de la Cour a montré que ce mode de décompte ne s'applique pas à tous les professeurs documentalistes. Une partie de ceux qui enseignent l'EMI n'est pas indemnisée lorsqu'ils renoncent à fermer le CDI quand leur maximum de service est atteint.

- le coût de la JDC est évalué par le ministère des armées à 96,9 M€ en 2020. Il s'établissait les années précédant la pandémie au-dessus du seuil de **100 M€** : 104,6 M€ en 2018, 107,6 M€ en 2019 ;
- le coût unitaire de certains dispositifs est estimé par les services qui les mettent en œuvre : 800 à 1 000 € par an pour un cadet de la défense (un millier par an) ; 600 € par an pour un cadet de la gendarmerie (200 par an).

On ne dispose pas d'éléments sur les autres dispositifs, en particulier les volontariats internationaux en entreprise et en administration (VIE, VIA), qui mobilisent chaque année plus de 10 000 jeunes.

Au total, il apparaît que 2 Md€ au moins sont consacrés chaque année à la formation à la citoyenneté des jeunes par l'État. Ce chiffre ne prend pas en compte les financements et les actions directement entreprises par les collectivités territoriales.

La généralisation du SNU, si elle était entreprise conformément au schéma actuel, notamment celui du séjour de cohésion sociale, amènerait un renchérissement considérable, voire un doublement de cette somme.



## Conclusion

L'enquête conduite par la Cour montre la profusion de dispositifs scolaire et extra-scolaires, obligatoires et facultatifs, instaurés par l'État pour les jeunes, et la multitude d'acteurs généralement très mobilisés.

Si cette profusion constitue d'une certaine façon la preuve de la vivacité de l'action publique, fondée sur une forte conscience des enjeux par les pouvoirs publics, elle est aussi la conséquence d'une absence de vision cohérente, arbitrée et stabilisée, des modes d'action de l'État, en lien avec ses partenaires.

Sur un sujet politique d'une nature aussi régaliennne, il est naturel que l'État soit le concepteur de la politique et en soit l'animateur principal. Encore faut-il qu'il s'organise pour cela. Une étape doit être franchie pour donner du sens et de la cohérence aux différents dispositifs qui, mieux articulés, montreront leur utilité.

La période est favorable à une action de ce type pour diverses raisons.

Une sourde inquiétude émane du corps social face aux signaux qui révèlent la fragilisation de la citoyenneté : désertion des urnes par les jeunes citoyens, montée des attaques contre la laïcité à l'école, apparition de tendances séparatistes. Comme le souligne le Conseil d'État dans son étude précitée : *« Aujourd'hui, ce même peuple doute. Il doute de la capacité de ses représentants à exécuter et porter un projet commun. Et, plus grave encore, il doute de l'existence même d'un projet commun transcendant les individualités et les intérêts de chacun »*.

Pour autant, les jeunes, qui semblent plus réticents qu'auparavant envers les modes d'expression traditionnels de participation à la vie démocratique, sont prêts à s'engager pour des causes nouvelles et selon des modalités inédites qui traduisent en définitive leur volonté de prendre part à la « chose publique ».

Au même moment, la constitution d'un grand ministère chargé de l'éducation et de la jeunesse peut faire émerger un continuum dans la formation, qui dépasse le cadre scolaire pour englober la période d'engagement citoyen des adolescents et jeunes adultes. Il dispose pour jouer ce rôle central des moyens internes suffisants, y compris pour organiser un appareil d'évaluation, à condition de les coordonner et de les mobiliser sur un projet fédérateur. Il lui revient de se saisir pleinement du service national universel, en concrétisant une perspective qui exige encore nombre de décisions et qui ne pourra déboucher que si elle est socialement acceptée, juridiquement fondée et financièrement soutenable.



## Liste des abréviations

AED .....	Assistant d'éducation
AEFE .....	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AESH.....	Accompagnant d'élèves en situation de handicap
AFC.....	Attestation de formation citoyenne
AFEV .....	Association de la fondation étudiante pour la ville
ALESA.....	Association des lycéens, des étudiants, de stagiaires et des apprentis
ADF .....	Assemblée des départements de France
AMF.....	Association des maires de France
ANACEJ .....	Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
AROEVEN ...	Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale
ASS .....	Assistant de service social
BAFA.....	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BCD .....	Bibliothèque de centre de documentation
BEP .....	Brevet d'études professionnelles
BOP.....	Budget opérationnel de programme
BPDJ .....	Brigade de prévention de la délinquance juvénile
CA.....	Conseil d'administration
CAESC.....	Comité académique d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CANOPE.....	Réseau de création et d'accompagnement pédagogiques
CAP.....	Certificat d'aptitude professionnelle
CAPES .....	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAPI .....	Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion
CAVL.....	Conseil académique de la vie lycéenne
CDESC.....	Conseil départemental d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CDD .....	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Centre de documentation et d'information
CDSG.....	Classe défense et sécurité globales
CEMEA.....	Centre d'entraînement aux méthodes d'éducation active
CESC .....	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CESE.....	Conseil économique social et environnemental
CGET .....	Commissariat général à l'égalité des territoires
CLEA .....	Contrat local d'éducation artistique
CLEMI.....	Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information
CME.....	Conseil municipal des élèves
CMJCF	Confédération des maisons des jeunes et de la culture de France

CNAJEP.....	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNVL.....	Conseil national de la vie lycéenne
COPIL.....	Comité de pilotage
CPE.....	Conseiller principal d'éducation
CPO.....	Convention pluriannuelle d'objectif
CREDOC.....	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRIJ.....	Centre régional d'information jeunesse
CRJ.....	Conseil régional des jeunes
CRPE.....	Concours de recrutement de professeurs des écoles
CT-EVS.....	Conseiller technique du recteur, établissements et vie scolaire
CTG.....	Convention territoriale globale
CVC.....	Conseils de la vie collégienne
CVL.....	Conseils de la vie lycéenne
DAFPEN.....	Délégation académique à la formation des personnels de l'éducation
DANE.....	Délégation académique au numérique éducatif
DARES.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DASEN.....	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DAVL.....	Délégué académique à la vie lycéenne
DEPP.....	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESCO.....	Direction générale de l'enseignement scolaire
DITP.....	Direction interministérielle de la transformation publique
DNB.....	Diplôme national du brevet
DNVL.....	Délégué national à la vie lycéenne
DPO.....	Délégué à la protection des données
DRAAF.....	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
DRAJES.....	Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
DRAC.....	Direction régionale des affaires culturelles
DROM.....	Départements et régions d'outre-mer
DSDEN.....	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DSNJ.....	Direction du service national et de la jeunesse
E3D.....	Établissement en Démarche globale de Développement Durable)
EDD.....	Éducation au développement durable
EMC.....	Enseignement moral et civique
EMI.....	Éducation aux médias et à l'information
EPI.....	Enseignement pratique interdisciplinaire
EPL.....	Établissement public local d'enseignement
EPS.....	Éducation physique et sportive
FAA.....	Forces armées aux Antilles
FCC.....	Formation civique et citoyenne
FDVA.....	Fonds de développement de la vie associative
FEJ.....	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FIL.....	Formation d'initiative locale

FONJEP .....	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
FSE.....	Foyer socio-éducatif
GIP .....	Groupement d'intérêt public
HCFEA .....	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
HGEMC .....	Histoire-géographie enseignement moral et civique
HGGSP .....	Histoire-géographie, géopolitique et sciences politiques
HVC .....	Heures de vie de classe
IA-IPR.....	Inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional
IEN.....	Inspecteur de l'éducation nationale
IHEDN.....	Institut des hautes études de défense nationale
IMP .....	Indemnité pour mission particulière
INED .....	Institut national d'études démographiques
INJEP .....	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.
Insee .....	Institut national de la statistique et des études économiques
Inspé.....	Institut national supérieur du professorat et de l'éducation
JADE.....	Jeunes ambassadeurs des droits des enfants
JAPD.....	Journée d'appel de préparation à la défense
JDC .....	Journée défense et citoyenneté
JDM .....	Journée défense et mémoire
LEGT .....	Lycée d'enseignement général et technologique
LEGTPA .....	Lycée d'enseignement général, technologique et professionnel agricole
LICRA .....	Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme
LP.....	Lycée professionnel
LPO.....	Lycée polyvalent
MDL.....	Maison des lycéens
MEEF.....	Master métier de l'enseignement, de l'éducation et de la formation
MENJS.....	Ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports
MIG.....	Mission d'intérêt général
MJC	Maison des jeunes et de la culture
MLF .....	Mission laïque française
NEET .....	<i>Not in education, employment or training</i> (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire)
ONISEP.....	Office national d'information sur les enseignements et les professions
PAC.....	Classe à projet artistique et culturel
PAF .....	Plan académique de formation
PE.....	Professeur des écoles
PGHM.....	Peloton de gendarmerie de haute montagne
PIA .....	Programme d'investissements d'avenir
PJJ .....	Protection judiciaire de la jeunesse
PPCR.....	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PPMS .....	Plan particulier de mise en sûreté
PSC1 .....	Prévention et secours civique de niveau 1
QPV .....	Quartier prioritaire politique de la ville

RAP.....	Rapport annuel de performance
REP.....	Réseau d'éducation prioritaire
REP+.....	Réseau d'éducation prioritaire renforcée
RRJ.....	Réseau régional des jeunes
RSMA.....	Régiment du service militaire adapté
S4C.....	Socle commun de connaissances, de compétences et de culture
SC.....	Service civique
SCV.....	Service civil volontaire
SDIS.....	Service départemental d'incendie et de secours
SEDL.....	Semaine européenne de la démocratie locale
SES.....	Sciences économiques et sociales
SMA.....	Service militaire adapté
SNT.....	Sciences numériques et technologiques
SNU.....	Service national universel
TICE.....	Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation
TIM.....	Technologies de l'information et des médias
UNESCO.....	Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNSS.....	Union nationale du sport scolaire
USEP.....	Union sportive de l'enseignement du premier degré
VIA.....	Volontaire international en administration
VIE.....	Volontaire international en entreprise
VSI.....	Volontariat de solidarité internationale

## Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier président .....	108
Annexe n° 2 : composition du comité d'accompagnement .....	111
Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées .....	112
Annexe n° 4 : établissements scolaires visités .....	118
Annexe n° 5 : la démarche évaluative de la Cour.....	120
Annexe n° 6 : l'évaluation des résultats des élèves en enseignement moral et civique (EMC) .....	121
Annexe n° 7 : exemples de projets citoyens .....	124
Annexe n° 8 : la formation à la citoyenneté dans les départements d'outre-mer.....	127
Annexe n° 9 : les actions des associations.....	143

## Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier président

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 21 OCT. 2020

Monsieur le Premier président,

Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. Je suis très attaché à ce que cette assistance très appréciée puisse se développer davantage, afin de renforcer la place de l'Assemblée nationale dans l'exercice de ses missions constitutionnelles.

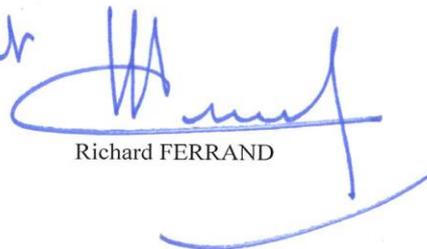
Dans cette perspective, réuni sous ma présidence le 21 octobre 2020, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, de confier à la Cour des comptes la réalisation de deux enquêtes portant respectivement sur :

- les politiques publiques en faveur de la citoyenneté;
- la politique de prévention et d'indemnisation des sinistres liés aux catastrophes naturelles.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quels délais la Cour des comptes sera en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.

*Bien amicalement*



Richard FERRAND

Monsieur Pierre MOSCOVICI  
Premier président  
Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D2002154 KZZ  
24/11/2020

Le 24 NOV. 2020

Le Premier président

Monsieur le Président, *Che Richard,*

Par courrier en date du 21 octobre dernier, vous m'avez fait part de deux demandes d'enquêtes du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières.

Je vous confirme que la Cour conduira les deux travaux d'évaluation que vous lui avez demandés.

L'enquête sur *Les politiques publiques en faveur de la citoyenneté*, qui sera conduite par la troisième chambre, en lien avec les autres chambres concernées, portera sur les politiques qui organisent une formation civique des jeunes mineurs « de l'âge de raison au droit de vote » et un engagement citoyen des jeunes majeurs, selon un premier cadrage retenu lors d'une réunion le 3 novembre entre le président de la troisième chambre et les députés rapporteurs. Elle sera centrée sur les actions de l'éducation nationale dans ce domaine, notamment les conditions de l'enseignement moral et civique, sur le rôle des grands réseaux associatifs de l'éducation populaire qui contribuent aux actions publiques, sur la réalisation des programmes nationaux que sont les missions de l'agence du service civique et le service national universel. Elle englobera aussi les actions et dispositifs traditionnels de l'État pour inciter les jeunes à participer à la vie publique.

L'enquête sur les risques naturels sera conduite par une formation inter-chambres présidée par Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre. Comme convenu avec les députés rapporteurs, Hubert Wulfranc et Vincent Ledoux, le 17 novembre 2020, elle portera spécifiquement sur *Le retrait-gonflement des sols argileux, de la prévention à l'indemnisation du risque naturel*. Elle sera conduite sous la forme d'une enquête à visée évaluative, reposant notamment sur l'avis des scientifiques et une association des parties prenantes.

Les deux enquêtes vous seront remises, respectivement, en septembre 2021 et en avril 2022.

Je vous propose que le champ et l'approche de chacune de ces deux enquêtes soient précisés par des courriers ultérieurs.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

*Amable,**Pierre Moscovi*

Pierre Moscovi

**Monsieur Richard Ferrand**  
Président de l'Assemblée nationale  
Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 PARIS SP 07

Cour des comptes

KCC D2101397 KZZ  
15/09/2021

Le Premier président

Le 15 SEP. 2021

Monsieur le président, *Cher Richard,*

Par courrier du 24 novembre 2020, je vous ai confirmé que la Cour réaliserait, conformément à votre demande du 21 octobre, une enquête sur les politiques en faveur de la citoyenneté, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières.

Cette enquête devait vous être remise en septembre 2021.

Ce travail, qui prend la forme d'une enquête évaluative, repose sur une méthodologie spécifique faisant appel à la mobilisation des parties prenantes, réunies au sein d'un comité d'accompagnement, et à la réalisation de sondages quantitatifs et qualitatifs qui requièrent un investissement important. Ces opérations, ainsi que les délais de contradiction prévus par le code des juridictions financières, ont légèrement retardé la finalisation de cette enquête.

Je sais que le comité d'évaluation et de contrôle que vous présidez a engagé une réflexion sur ce sujet et qu'il est désireux de disposer des conclusions de la Cour au plus tôt afin de pouvoir les exploiter avant la suspension des travaux de l'Assemblée. Aussi le rapport pourra vous être adressé au cours de la seconde quinzaine du mois d'octobre 2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

*P. Moscovici**Pierre Moscovici*

Pierre Moscovici

**Monsieur Richard Ferrand**  
Président de l'Assemblée nationale  
Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 Paris 07 SP

## **Annexe n° 2 : composition du comité d'accompagnement**

- Nadia Bellaoui, ancienne secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement.
- Yannick Blanc, ancien préfet, ancien haut-commissaire à l'engagement civique, ancien président de l'Agence du service civique.
- Alain Boissinot, ancien recteur, ancien directeur de cabinet du ministre de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la Recherche Luc Ferry, ancien président du Conseil supérieur des programmes.
- Elsa Bouneau, présidente du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse.
- Géraldine Bozec, enseignante-chercheuse en sciences politiques, maîtresse de conférence à l'Université de Nice Sophia Antipolis.
- Marie-Claude Jarrot, maire de Montceau-les-Mines.
- Magali Lefebvre, principale du collège Jean Vilar à Villetaneuse (académie de Créteil).
- Thierry Marty, adjoint au maire de Libourne, membre de la commission l'éducation de l'Association des maires de France.
- Daniel Ménaouine, général de corps d'armée, directeur du service national et de la jeunesse (Ministère des armées).
- Anne-Claire Mialot, préfète déléguée pour l'égalité des chances auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis.
- Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports)
- Thibaud de Saint Pol, directeur de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (ministère de l'éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports)

### **Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées**

#### **Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports**

- Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)
  - M. Didier Lacroix, chef du service accompagnement des politiques éducatives
  - Madame Françoise Pétréault, sous directrice action éducative
  - Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique
  - Christelle Gautherot, sous-directrice des savoirs fondamentaux et des parcours scolaires
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)
  - Mme Fabienne Rosenwald, directrice
  - M. Jean-Michel Quenet, adjoint à la directrice
  - Philippe Wuillamier, sous-directeur des évaluations et de la performance scolaire
  - M. Thierry Rocher, responsable du bureau de l'évaluation des élèves
- Délégué national à la vie collégienne et lycéenne
  - M. Christophe Brunelle
- Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
  - Mme Elisabeth Carrara, inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche, groupe établissements, territoires et politique éducative, référente EMI
  - M. Matthieu Lahaye, inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche, groupe histoire-géographie, éducation morale et civique
  - M. Jérôme Grondeux, doyen de l'inspection générale groupe histoire-géographie, éducation morale et civique
- Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)
  - M. Jean-Benoît Dujol, directeur
  - Mathias Lamarque, sous-directeur de l'éducation populaire
  - M. Marc Engel, chargé de mission auprès du sous-directeur de l'éducation populaire
  - Mme Hélène Hess, cheffe de bureau du partenariat associatif jeunesse et éducation populaire
  - Mme Nathalie Bricnet, cheffe de bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques éducatives locales
  - Mme Sylvie Hel Thelier, sous directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative
- Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)
  - Mme Elsa Bouneau, présidente
  - Mme Anne Carayon, présidente de la commission éducation populaire

- Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)
  - M. Thibaut de Saint Pol, directeur
- Centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI)
  - Serge Barbet, directeur délégué
  - Virginie Sassoon, déléguée adjointe
- Service national universel (SNU)
  - Jean-Roger Ribaud, sous-directeur
- Agence du service civique
  - M. David Knecht, directeur général
  - M. Élodie Morival, secrétaire générale
  - Mme Sophie Guilbot Christaki, Cheffe de projet Statut et parcours des volontaires en service civique
  - M. Jean-Luc Guyomarc'h, pôle contrôle et animation territoriale
- Académie de Lyon
  - M. Olivier Dugrip, recteur
  - M. Thomas Hubert, conseiller du recteur établissements et vie scolaire
  - Mme Léda Carret, déléguée académique à la vie lycéenne et collégienne
  - M. Michel Nesme, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régionale (IA-IPR) de philosophie, référent académique « valeurs de la République »
  - M. Dominique Poggioli, directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) de la Loire
  - Mme Nathalie Beaulieu, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) établissements et vie scolaire
  - Mme Catherine Vercueil, doyenne des IA-IPR d'histoire-géographie
  - Mme Edwige Jamin, référente CLEMI
  - M. Guy Charlot, directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) du Rhône
  - M. Jean Pierre Blanc, inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription de Bourg-en-Bresse
- Académie de Martinique
  - Frédérique Hannequin, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) d'histoire-géographie, doyenne des IA-IPR, référente mémoire et citoyenneté, cheffe de mission éducation au développement durable, référente du trinôme académique.
  - Sylvie Rondelé, déléguée académique à la vie lycéenne, chargée de mission politique de la ville
  - Nathalie Thiery, conseillère technique établissements et vie scolaire auprès du recteur

- Marie-Marie-Anne Varga, conseillère pédagogique départementale en charge de la mission bien-être, santé, citoyenneté et parentalité, correspondante académique premier degré, chargée de mission éducation prioritaire
- Elvire Hannibal-Cyrille, inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de la circonscription de Rivière Salée
- Académie de Montpellier
  - Thierry Duclerc, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régionale (IA-IPR) d'histoire-géographie, pilote du pôle académique « valeurs de la République »
  - Marie-Ange Rivière, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) d'histoire-géographie, déléguée académique aux relations éducation nationale-défense-IHEDN
  - Frédéric Blasco, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régionale (IA-IPR) « établissement et vie scolaire »
  - Dominique Combe, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régionale (IA-IPR) « établissement et vie scolaire »
  - Isabelle Mercier, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) « établissement et vie scolaire »
  - Caroline Roullier, déléguée académique à la vie lycéenne et collégienne
  - Denis Tuchais, délégué académique à l'éducation aux médias et à l'information
  - Laurence Riche-Dorlencourt, conseillère technique vie scolaire, référente « valeurs de la République »
- Académie de Versailles
  - M. Jérôme Bourne-Branchu, directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) de l'Essonne
  - M. Olivier Delmas, directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale (DAASEN) de l'Essonne
  - Mme Valérie Dautresme, directrice académique adjointe des services de l'éducation nationale (DAASEN) du Val-d'Oise.
  - M. Matthieu Pointreau, adjoint à la directrice académique en charge du 1er degré (A-DASEN).
  - M. Vincent Charrier, directeur régional de l'union nationale du sport scolaire (UNSS)
  - M. Olivier Combault, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régionale (IA-IPR) de lettres, référent pédagogique éducation prioritaire
  - Mme Anne-Françoise Pasquier, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) d'histoire-géographie, coordinatrice du pôle civique
  - Mme Carole Valverde, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) établissements et vie scolaire
  - Mme Florence Bouteloup, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) d'histoire-géographie, cheffe de mission académique éducation au développement durable

- Mme Hélène Tonnelier, inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR) d'éducation physique et sportive
- M. Vincent Charrier, directeur régional de l'union nationale du sport scolaire (UNSS)
- Mme Valéry Kuntz, inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de la circonscription d'Ecouen
- M. Antoine Broussy, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régionale (IA-IPR) d'histoire-géographie
- M. Daniel Le Gal, inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de la circonscription de Brunoy
- M. Pascal Gille, proviseur, conseiller technique auprès de la Rectrice, établissements et vie scolaire
- M. Antoine Quinion, délégué académique à la vie lycéenne et collégienne
- Mme Séverine Poncet-Ollivier, chargée de mission éducation aux médias et information, coordonnatrice académique du CLEMI
- Mme Fatima Keskas, inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de la circonscription de Nanterre

#### **Secrétariat général enseignement catholique**

- M. Philippe Delorme, secrétaire général
- M. Pierre Marsollier, délégué général

#### **Ministère de l'agriculture et de l'alimentation**

- Mme Adeline Croyère, sous-directrice des politiques de formation et d'éducation
- M. Feuillatre, chef du bureau de l'action éducative et de la vie scolaire

#### **Ministère des armées**

- Direction du service national et de la jeunesse
  - Général Daniel Menaouine, directeur du service national de la jeunesse
  - Lieutenant-colonel Xavier Pons, chef de cabinet

#### **Ministère de l'intérieur**

- Gendarmerie nationale
  - Lieutenant-colonel Sébastien Jouglar, chef du bureau de la synthèse budgétaire
  - Lieutenant-colonel Bénédicte Elineau, chef de bureau adjoint au bureau de la synthèse budgétaire

#### **Préfectures**

- Préfecture de l'Aude
  - M. Simon Chassard, secrétaire général
- Préfecture du Rhône
  - Mme Cécile Dindar, secrétaire générale, préfète déléguée pour l'égalité des chances

- Préfecture des Yvelines
  - M. Raphaël Sodini, préfet délégué à l'égalité des chances
- Préfecture de l'Essonne
  - M. Alain Bucquet, préfet délégué à l'égalité des chances

### **Opérateurs**

- Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)
  - M. Eric Briat, directeur de la coordination des programmes de la politique de la ville
  - Mme Hélène Chapet, directrice du programme lien social et images des quartiers
- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
  - M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué, chargé des politiques familiales et sociales
  - Mme Colette Legat, mission « valeurs de la République »
  - Mme Yamina Omrani, conseillère en politiques familiales et sociales

### **Associations**

- Ligue de l'enseignement
  - M. Etienne Butzbach, vice-président en charge de l'éducation et du numérique
  - Mme Ariane Azéma, déléguée générale
  - M. Mickaël Huet, responsable du service développement associatif, engagement et vie militante
- Union française des œuvres laïques et de l'éducation populaire (UFOLEP)
  - M. Pierre Chevalier, directeur technique national
  - M. Arnaud Jean, président
- Association nationale d'animation des conseils de jeunes (ANACEJ)
  - M. Jonathan Bocquet, président
- Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale AROEVEN
  - M. René Bouillon, président
  - M. Bruno Stephan, vice-président
  - M. Rodrigue Carbonnel, secrétaire général
- Confédération des maisons des jeunes et de la culture (CMJCF)
  - M. Chenu, président
- Fédération sportive et culturelle de France (FSCF)
  - M. Christian Babonneau, président

- M. Julien Mary, responsable du pôle des activités et formations - coordinateur des pôles du siège fédéral
  - ANIMA'FAC
    - Mme Sarah Bilot, déléguée générale
    - Mme Claire Thoury, déléguée générale jusqu'en avril 2021
  - Fédération Léo Lagrange
    - M. Yves Blein, président
    - M. Vincent Séguéla, secrétaire général
  - Unis-Cité
    - Mme Marie Trelle Kane, présidente
- Associations d'élus**
- Assemblée des départements de France
    - Mme Alyssia Andrieux, conseillère en charge de l'éducation, de la jeunesse, du sport, de la culture, du patrimoine et du tourisme, conseillère en charge de la démocratie citoyenne
  - Régions de France
    - Mme Claire Bernard, chargée de mission
  - Association des maires de France
    - Mme Chagnaud Forain, adjointe au maire de Versailles (78) en charge des politiques de jeunesse
    - M. André Rousset, maire de Lauris (84)

### **Autres**

M Claude Bartolone, ancien président de l'Assemblée nationale

## **Annexe n° 4 : établissements scolaires visités**

### **Académie de Lyon**

École de Lent - Bourg-en-Bresse

Collège Les Côtes - Péronnas

Collège Louis Grüner – Roche-la-Molière

Collège Aimé Césaire – Vaulx-en-Velin

Lycée des Horizons / Collège Jacques Brel – Chazelle-sur-Lyon

Lycée René Descartes - Saint Genis-Laval

### **Académie de Martinique**

École mixte A - Rivière-Salée

École Victor Schoelcher - Saint-Joseph

Collège Edmond Lucien Valard - Saint-Esprit

Lycée professionnel Marius Cultier - Fort-de-France

### **Académie de Montpellier**

École élémentaire Jules Ferry – Espéraza

École élémentaire André Pic – Port-la-Nouvelle

Collège Les Mailheuls - Coursan

Collège de l'Alaric- Capendu

Collège La Nadière – Port-la-Nouvelle

Lycée Ernest Ferroul - Lézignan-Corbières

Lycée Jacques Ruffié - Limoux

Lycée agricole Pierre-Paul Riquet - Castelnaudary

### **Académie de Versailles**

École Henri Wallon - Argenteuil

École Lamartine - Bessancourt

École élémentaire Croix Rochopt – Epinay-sous-Sénart

École élémentaire Jacques Brel- Epinay-sous-Sénart

École élémentaire Honoré de Balzac - Nanterre

Collège Saint-Exupéry - Ermont

Collège Henri Wallon – Garges-lès-Gonnesse

Collège Louis Pasteur - Gennevilliers

Collège Parc de Villeroy - Mennecy

Collège Georges Clémenceau - Mantes-la-Jolie

Lycée Van Gogh - Ermont

Lycée professionnel Jean Moulin - Le Chesnay-Rocquencourt

Lycée Georges Braque - Argenteuil

Lycée Jacques Monod - Clamart

Lycée agricole et horticole de Saint-Germain-en-Laye

Établissement privé Notre Dame des Oiseaux - Verneuil sur Seine

## Annexe n° 5 : la démarche évaluative de la Cour

L'analyse d'une politique publique de formation à la citoyenneté consiste d'abord à mettre en évidence le schéma qui relie les objectifs, les moyens et les effets. Au terme de cette première analyse, il convient ensuite de se poser les questions évaluatives qui vont constituer les fils directeurs de l'enquête.

Pour la formation à la citoyenneté, la première étape a permis d'élaborer un arbre d'objectifs qui décrit les interactions entre objectifs et moyens et facilite le recensement des actions et dispositifs à analyser.

**Tableau n° 6 : logique d'action de la politique de formation à la citoyenneté**

	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	MOYENS OPÉRATIONNELS
<p><b>Instruire le futur citoyen</b>  (formation de type classique en grande partie obligatoire)</p>	Donner les connaissances institutionnelles et enseigner les valeurs civiques (enseignement obligatoire)	Éducation nationale : enseignement morale et civique (EMC), éducation aux médias (EMI)  Programmes nationaux d'engagement civique : journée défense et citoyenneté ; service national universel
	Diffuser les valeurs civiques par l'éducation « informelle » (non obligatoire)	Aider les associations d'éducation populaire, mener des actions partenariales avec elles  Mener des actions « régaliennes » : cérémonie citoyenne, information civique, etc.
<p><b>Inciter le jeune à être un citoyen actif</b>  (formation participative, facultative)</p>	Apprendre aux jeunes à participer à la vie publique	Éducation nationale : « démocratie scolaire » via les délégués et leurs conseils  Collectivités locales: participation des jeunes à des instances locales
	Faciliter l'engagement des jeunes sous diverses formes	Dispositifs publics d'engagement civique volontaire (ASC, cadets, VIE, etc.)  Actions des acteurs locaux (collectivités territoriales, tissu associatif, caisses d'allocations, préfets délégués à l'égalité des chances, etc.)
		Règlementation incitative

Source : Cour des comptes

À l'issue de cette analyse, des questions évaluatives devaient être formulées. Compte tenu des importantes limites du sujet (absence d'objectifs clairement énoncés, manque d'outils de mesure), cette phase n'a pu être conduite. La Cour a néanmoins identifié plusieurs axes d'étude : la cohérence des actions mises en œuvre par l'État et la coopération des acteurs, la graduation de l'intensité de l'effort de formation selon les publics.

## **Annexe n° 6 : l'évaluation des résultats des élèves en enseignement moral et civique (EMC)**

Le dispositif d'évaluation mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS), et qui se compose classiquement de notes et d'épreuves d'examen, est particulièrement modeste : **il ne concerne principalement qu'une matière, l'enseignement moral et civique (EMC), de manière plus diffuse le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, et que quelques niveaux.**

Les notes obtenues en EMC par les élèves, dans les livrets scolaires ou aux examens, sont la plupart du temps globalisées avec les notes d'histoire-géographie et ne peuvent être identifiées.

La Cour n'a donc disposé que de quelques données communiquées par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère qui concernent **les classes de 3<sup>ème</sup> et de 1<sup>ère</sup> générale et technologique sous forme de résultats** au diplôme national du Brevet (DNB) et au baccalauréat général et technologique.

### **Synthèse des résultats**

Au collège comme au lycée général et technologique, l'examen des résultats des élèves montre qu'une plus grande proportion d'élèves est en difficulté sur le parcours citoyen que sur l'ensemble des disciplines. Si, au collège, la proportion d'élèves ayant une très bonne maîtrise des compétences relatives au parcours citoyen apparaît relativement faible, ils sont plus nombreux à obtenir de très bonnes notes au lycée GT en EMC.

Ces résultats montrent que l'appropriation du parcours citoyen par certains élèves constitue une difficulté plus importante que pour l'ensemble des disciplines en moyenne. Ce constat est d'autant plus préoccupant que le sondage diligenté par la Cour auprès de jeunes nés en 2003 confirme que ce sont les élèves issus de milieux défavorisés qui s'approprient le moins bien ce parcours.

#### **1/ Résultats au contrôle continu du DNB : socle commun et domaine 3 « Formation de la personne et du citoyen »**

Les résultats au DNB des élèves qui étaient en classe de 3<sup>ème</sup> en 2018-2019 ont été étudiés.

À la fin de cette classe, dans le cadre du contrôle continu au DNB, les enseignants positionnent les élèves sur les huit composantes du socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

Une de ces composantes concerne le domaine 3 du socle « Formation de la personne et du citoyen ». Les élèves sont positionnés sur un des quatre niveaux de maîtrise de chaque composante : « maîtrise insuffisante », « maîtrise fragile », « maîtrise satisfaisante » et « très bonne maîtrise ». Pour chaque composante, jusqu'à 50 points sont attribués à chaque élève : 10 points pour une maîtrise insuffisante, 25 points pour une maîtrise fragile, 40 points pour une maîtrise satisfaisante et 50 points pour une très bonne maîtrise.

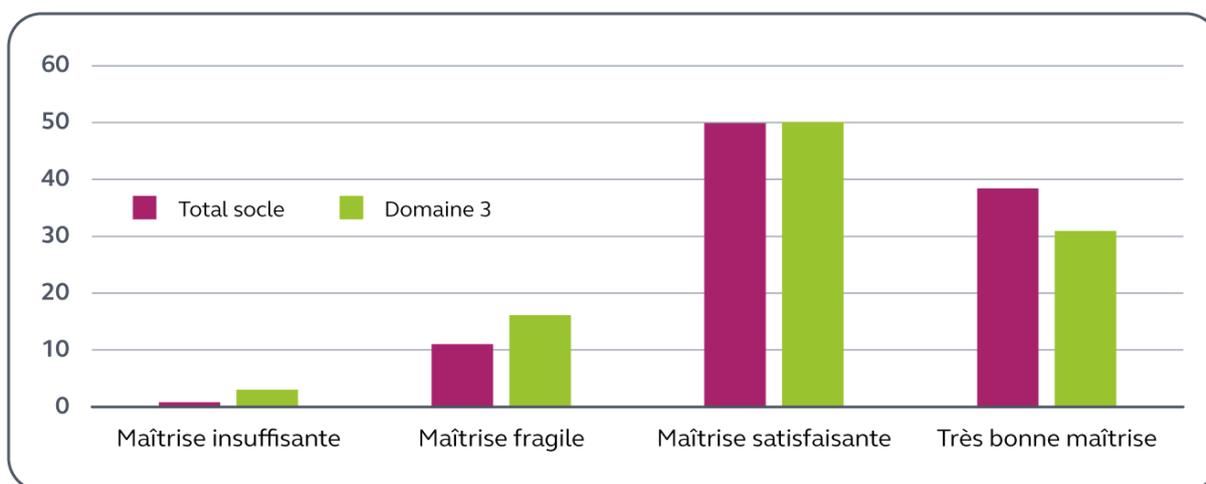
En juin 2019, la maîtrise du domaine 3 était « satisfaisante » ou « très bonne » pour 81 % des élèves de 3<sup>ème</sup>.

Les points attribués au domaine 3 ont été comparés à la moyenne des points obtenus pour l'ensemble des composantes du socle commun.

La maîtrise du domaine 3 par les élèves était plus souvent « insuffisante » ou « fragile » (21 % des élèves) que pour l'ensemble des composantes du socle (11,7 %).

Elle était moins souvent « très bonne » pour le domaine 3 (30,9 % des élèves) que pour l'ensemble des composantes du socle commun (38,4 %).

**Graphique n° 3 : maîtrise moyenne du socle commun et du domaine 3**



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par le MENJS-DGESCO. Résultats de juin 2019

## **2/ Résultats au contrôle continu du baccalauréat dans la discipline EMC des élèves de 1<sup>ère</sup> générale ou technologique, importés en juin 2020**

La Cour a étudié les résultats au contrôle continu (comptant pour le baccalauréat général et technologique) des élèves qui étaient classe de première en 2019-2020.

On constate tout d'abord la forte proportion d'élèves de première générale ou technologique non notés en EMC en 2019-2020 : 54,1 %<sup>127</sup>.

Parmi les élèves notés en 2020 :

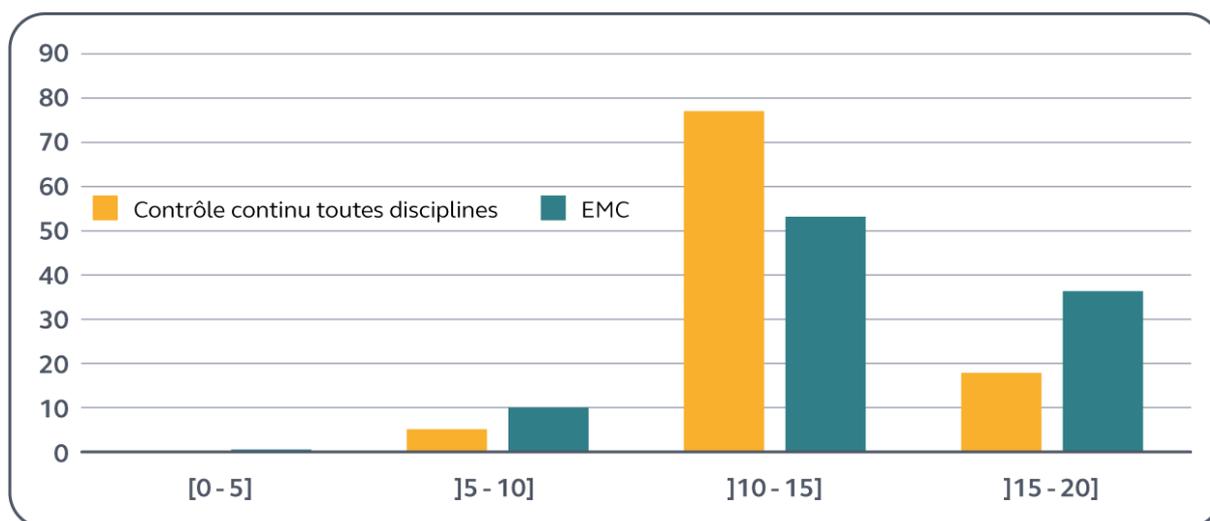
89,5 % ont une note strictement supérieure à 10 sur 20 et 36,3 % ont une note strictement supérieure à 15.

<sup>127</sup> Cette discipline n'était pas toujours notée avant la réforme du baccalauréat et les professeurs n'ont manifestement pas tous su en 2019-2020 qu'elle devait désormais faire partie du contrôle continu comptant pour l'obtention du diplôme. La DGESCO l'ayant constaté en juin 2020, après la remontée des notes dans les bases de données, elle a donné des consignes pour informer les professeurs pour la session 2021.

Les points attribués en EMC ont été comparés à la moyenne des points obtenus pour l'ensemble des matières du contrôle continu :

Les élèves ont été plus nombreux à obtenir des moyennes supérieures à 15 sur 20 en EMC (36,3 %) que pour l'ensemble des matières en moyenne (17,9 %), mais aussi plus nombreux en dessous de 10 en EMC (10,5 %) que pour l'ensemble des matières en moyenne (5,1 %).

#### Graphique n° 4 : répartition des moyennes du contrôle continu et d'EMC en 1<sup>ère</sup> GT



Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par le MENJS DGESCO

## Annexe n° 7 : exemples de projets citoyens

Au cours de l'enquête, de nombreux projets éducatifs inscrits dans le parcours citoyen ont été découverts. La présente annexe en présente quelques-uns.

### Dans le premier degré

*École élémentaire J. Brel à Épinay-sous-Sénart (académie de Versailles) :  
actions pour la journée de la laïcité*

Toutes les classes de l'école préparent une scénette ou un exposé oral pour expliquer et mettre en situation un des articles de la charte de la laïcité. Les élèves doivent ensuite proposer à toutes les classes de l'école leur production lors d'une demi-journée banalisée.

Cela est couplé avec des productions plastiques de chacune des classes qui servent à constituer chaque année un mur de la laïcité.

*École élémentaire A. Pic à Port-la-Nouvelle (académie de Montpellier) :  
actions pour la journée de la laïcité*

Dans toutes les classes, les élèves préparent une carte de vœux qui est envoyée aux parents. Une fête est organisée à l'école avec les familles.

### Au collège

*Le collège REP+ Henri Wallon à Argenteuil*

**Prévention et lutte contre le harcèlement :** Travail sur les espaces de la cour de récréation (espace BCD, créativité, jeux et société, tennis de table, toupies). En lien avec les délégués élèves. En classe, travail sur les « messages clairs », communication non violente. Pratique des temps de régulation dans les classes (pour la gestion des conflits ou le recueil de l'expression des élèves, durée d'environ 20 à 30 mn par séance). Travail autour de la coopération et de l'empathie, jeux de rôles pour prendre conscience des émotions de l'autre.

**Éducation aux médias et à l'information :** Projets TICE proposés sur des thèmes comme l'égalité filles-garçons. Les classes choisissent de s'inscrire au projet. Usage des réseaux sociaux par les élèves. Les enseignants mobilisent aussi les parents et tentent de les sensibiliser à l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux.

**Valeurs républicaines :** Travail autour de l'EMC, médiation culturelle, séances travaillées selon des protocoles réfléchis en faisant participer les élèves, à partir d'œuvres culturelles, du patrimoine. Connaissance des symboles de la République, commémorations. Projet « Droits de l'enfant » pour deux classes de CM2 (exposition). Discussions à visée philosophique à partir d'un film, d'un album, d'un texte. Instances scolaires : les délégués des élèves ont interpellé l'adjoint au maire d'Argenteuil pour leur projet sur les récréations. Ils doivent comprendre qu'ils ont la possibilité de toucher les élus et d'agir. Initiation aux gestes qui sauvent : partenariat avec le centre de secours d'Argenteuil.

**Éducation au développement durable :** Travail sur le label éco-école, sur le changement climatique, lombricomposteur. Actions avec la mairie *Clean up day* dans le quartier. Intérêt d'un comportement éco-citoyen, trier et jeter ses déchets dans les poubelles, gaspillage de l'eau. Partenariats avec le centre nature et le syndicat intercommunal de valorisation des déchets. Des auteurs d'albums jeunesse interviennent dans les classes, financés par l'association « lire sous les couvertures », la mairie et classe à projet artistique et culturel (PAC) financée par le rectorat.

**Coéducation :** Communication orale régulière avec les parents d'élèves à la sortie de l'école pour engager une relation de confiance. Les parents sont sollicités pour des projets, des ateliers et peuvent assister à des séances d'apprentissage. Dans cette école, le taux de participation aux élections de parents d'élèves est de 80 %. L'école a élaboré une « charte du parent délégué » avec le collège de secteur. Projet « dialogue avec l'école » pour organiser des soirées avec les directeurs, des enseignants et des parents d'élèves autour de thématiques choisies à l'avance. Programme de réussite éducative, maison de quartier, maison pour tous, centre social et culturel, association « école et familles » basée à Saint-Ouen l'Aumône qui facilite les liens entre les professeurs et les parents.

**Lutte contre les discriminations sociales :** Projet sur la situation des sans-abris avec une association du Val-d'Oise « United » qui aide les sans-abris. Classes de CM2. Collecte de produits d'hygiène.

**Culture de l'égalité entre les sexes et le respect mutuel :** Projet « Lire égaux », les élèves écrivent des livres. Projet égalité autour du foot.

**Projets autour de semaines à thèmes proposées par l'IEN de la circonscription :** Semaine des langues (langues : source de richesse pour un enfant issu de l'immigration), semaine de la science et semaine olympique et paralympique.

#### *Le collège de Port-la-Nouvelle (académie de Montpellier)*

Dans ce collège, 90 % des actions rattachées au parcours citoyen sont pluridisciplinaires et le principal exige que toutes les classes soient impliquées dans ce projet. Les projets sont pilotés de manière progressive par les enseignants qui adaptent les actions à chaque niveau, de la 6<sup>ème</sup> à la 3<sup>ème</sup>.

La référente citoyenneté dans l'établissement, enseignante d'HG-EMC a lancé une action sur le thème de la lutte contre les discriminations, étudié de la 6<sup>ème</sup> à la 3<sup>ème</sup> sur ce thème selon une progression pédagogique. Les classes ont été rebaptisées chacune du nom d'une personnalité (Nelson Mandela, Gandhi, Andreï Sakharov, etc.). Les élèves ont étudié les biographies de ces personnalités et réalisé, avec l'enseignant d'arts plastiques, un graff sur le mur extérieur du collège. Les enseignants de français les ont fait travailler sur des ouvrages en lien avec ce thème. Avec les professeurs d'EPS, tous les collégiens se sont entraînés pour participer au cross organisé par la branche locale de l'association ELA (association européenne contre les leucodystrophies) ; sur ce thème, ils ont aussi écouté les interventions d'associations spécialisées, visité des expositions photo et assisté à un film suivi d'un débat. Plusieurs sorties mémorielles ont eu lieu comme celle qui a marqué les élèves pour visiter le camp mémorial de Rivesaltes, camp d'internement où ont été enfermés successivement des juifs, des tsiganes, des réfugiés espagnols fuyant la guerre civile et, plus tard des harkis.

Sur le thème de la laïcité, les classes de 6<sup>ème</sup> ont construit un « arbre de la laïcité », ceux de 5<sup>ème</sup> ont réalisé et affiché dans le hall du collège des « nuages de mots », les 4<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> ont réalisé un slam.

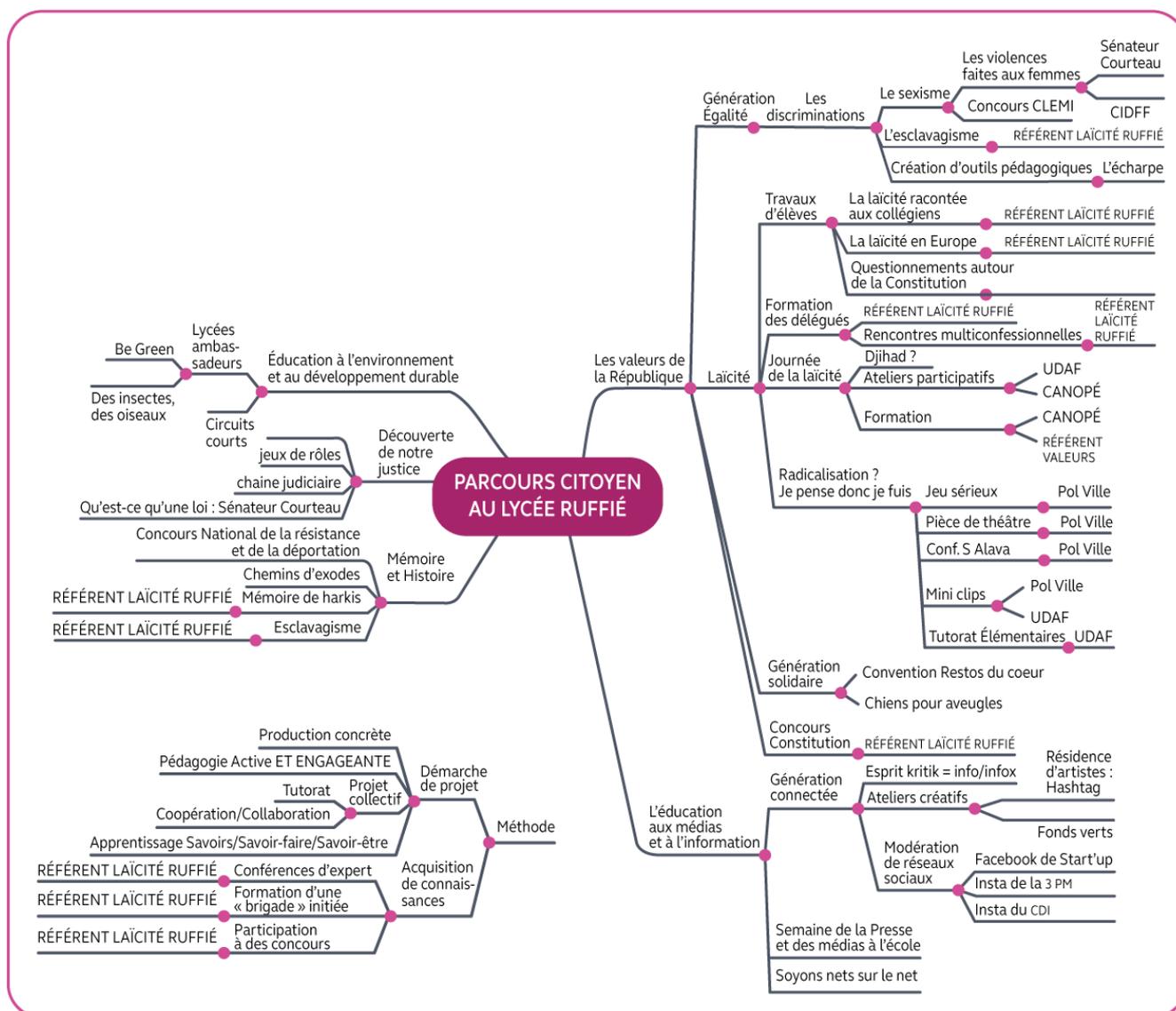
Une autre action collective s'intitule « cultivons notre jardin » et fait travailler ensemble des enseignants de disciplines scientifiques et ceux d'EMC. Les éco délégués, présents dans l'établissement depuis la rentrée 2020, y participent activement.

Les élèves ont réalisé un « passeport citoyen » avec une équipe d'enseignants qui comporte des références au programme et aux valeurs de la République et que chaque élève doit compléter en inscrivant des éléments personnels.

## Au lycée

### La représentation graphique du parcours citoyen au lycée Jacques Ruffié, à Limoux (académie de Montpellier)

La richesse et la variété des actions entreprises dans le cadre du parcours citoyen, représentées dans un graphique, sont organisées autour de plusieurs thèmes : culture de l'égalité entre les sexes et respect mutuel, lutte contre les discriminations, éducation au développement durable, EMI, valeurs républicaines, co-éducation, prévention et lutte contre le harcèlement.



## **Annexe n° 8 : la formation à la citoyenneté dans les départements d'outre-mer**

### **Un contexte d'apprentissage propre aux jeunes ultramarins**

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte forment les départements et régions d'outre-mer (DROM), lesquels ne constituent pas un ensemble homogène mais partagent des caractéristiques qui pèsent sur le système scolaire et distinguent les jeunes ultramarins des autres jeunes Français<sup>128</sup>. De façon générale, l'enseignement est dispensé dans des conditions plus difficiles qu'en métropole et le temps d'enseignement y est plus court, ce qui contribue à expliquer des niveaux d'acquis scolaires préoccupants.

En 2021, les cinq départements et régions d'outre-mer comptent un peu plus de deux millions d'habitants (3 % de la population française). Avec plus de 857 800 habitants, La Réunion est le territoire le plus peuplé devant la Guadeloupe (375 700), la Martinique (354 800), la Guyane (294 100) et Mayotte (288 900). Les dynamiques et les taux de croissance démographiques sont très variables. Mayotte et la Guyane, où la part des étrangers se stabilise à environ 40 % de la population, connaissent une croissance démographique soutenue. À l'inverse, la Martinique et la Guadeloupe connaissent une décroissance de leur population en raison d'un faible niveau de fécondité et d'une forte émigration de la population jeune. La Réunion connaît une situation intermédiaire.

Sur le plan socio-économique, les taux de pauvreté et de chômage sont importants. Une étude sur la pauvreté dans les cent plus grandes communes de France<sup>129</sup> indiquait que la moitié des dix communes les plus touchées par la pauvreté se situait en outre-mer.

Si la scolarisation progresse dans ces territoires, les conditions d'apprentissage sont parfois plus difficiles qu'en métropole. À Mayotte, pour éviter les classes surchargées, un système de rotation a été mis en place dans certaines écoles afin que la moitié des élèves ait cours le matin et l'autre l'après-midi.

#### *Le défi de la lutte contre l'illettrisme*

Une étude nationale du ministère chargé de l'éducation nationale indiquait, à partir des statistiques des journées Défense et Citoyenneté de 2018, que la part de jeunes de 18 ans en difficulté de lecture atteint 11,5 % en moyenne pour l'ensemble de la France, mais entre 27 et 74 % dans les DROM, ce qui constitue un obstacle à la maîtrise de l'enseignement moral et civique.

Au-delà de l'illettrisme, la scolarisation des jeunes ultramarins demeure très en-deçà des pratiques de la métropole, et entre les DROM eux-mêmes, les écarts sont conséquents : si, aux Antilles et à La Réunion, entre 20 % et 30 % des élèves de sixième ne maîtrisent pas le français, cette proportion s'élève à 45 % en Guyane et à plus de trois quarts des élèves à Mayotte.

---

<sup>128</sup> Cour des comptes, *Le système éducatif dans les académies ultramarines*, enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, décembre 2020.

<sup>129</sup> *Compas études* n° 11, janvier 2014.

L'échec scolaire, l'abandon précoce des études ou la moindre réussite aux examens distinguent les élèves des DROM de ceux des autres départements de métropole.

À côté de l'absence de perspective d'insertion professionnelle pouvant expliquer en partie l'échec scolaire, d'autres éléments, comme le faible niveau de qualification des parents, un moindre accompagnement ou la part élevée de familles monoparentales peuvent être avancés.

### *Des familles monoparentales deux fois plus nombreuses qu'en métropole*

Les familles monoparentales sont en moyenne deux fois plus nombreuses qu'en métropole. En 2011, selon l'Institut national d'études démographiques (INED), les familles monoparentales avec enfant de moins de 25 ans<sup>130</sup> représentaient 25 % des familles de métropole, contre 54 % en Martinique, 51 % en Guadeloupe, 46 % en Guyane et 38 % à La Réunion.

À l'origine de cette situation, moins de mariages qu'en métropole et davantage de naissances issues de couples non constitués, avec une part importante d'enfants non reconnus par le père (10 % en métropole, 84 % en Guadeloupe, 80 % en Martinique, 40 % à La Réunion et 65 % en Guyane) et de maternités précoces avant 20 ans<sup>131</sup> (4 % en métropole, 10 % en Guadeloupe, 11 % en Martinique, 27 % en Guyane et 23 % à La Réunion). Cette situation n'est pas sans conséquence sur le parcours scolaire de l'enfant, comme la DEPP l'a montré dans ses travaux en 2012<sup>132</sup>.

### *La nécessaire intégration des élèves allophones*

La question linguistique représente également un enjeu majeur dans les outre-mer : il s'agit d'intégrer au système scolaire un nombre considérable d'élèves allophones. Près de 70 % des enfants scolarisés en Guyane ont une langue maternelle autre que le français. La maîtrise du français est pourtant la clé d'accès à l'enseignement. Afin de développer un véritable bilinguisme et d'améliorer la pratique du français académique, l'intégration parmi les enseignements d'exercices d'expression orale a été développée.

### **Le projet EOL (Expression Orale Libre)**

Ce projet consiste dans la prise de parole libre d'un élève par jour du CP à la terminale pendant cinq minutes et sur un sujet de son choix. Outre l'acquis de l'expression orale et le goût de la discussion, l'exercice a pour objectif de renforcer l'estime de soi, de renforcer la capacité de synthèse et l'esprit critique, dans le respect des principes et valeurs républicaines et le respect d'autrui.

<sup>130</sup> 90 % d'entre elles sont portées par des femmes (contre 83 % en métropole).

<sup>131</sup> Certaines études suggèrent que certaines jeunes femmes, en situation d'échec scolaire et d'absence de perspective d'emploi, privilégient la maternité et le rôle traditionnel de mère comme moyen d'accéder à l'autonomie.

<sup>132</sup> *Éducation & formations* n° 82, décembre 2012.

## **L'apprentissage de la citoyenneté chez les jeunes ultra-marins**

Comme en métropole, l'éducation à la citoyenneté est fréquemment inscrite de façon transversale dans plusieurs axes des projets des académies ultramarines.

Un partenariat noué au sein des EPLE avec de nombreuses associations favorise le déploiement de l'éducation au développement durable, lequel prolonge les actions mises en œuvre dans le premier degré. La Réunion se distingue par l'accent mis, depuis 2017, sur le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires.

### *Un pilotage académique pléthorique*

Alors qu'en Guyane, ce parcours relève de plusieurs services du rectorat, l'académie de Martinique a installé, en octobre 2018, un Pôle civique piloté par la référente mémoire et citoyenneté.

#### L'académie de Martinique, « Partenaire de la défense nationale »

Afin de favoriser la diffusion des valeurs républicaines, ainsi que la promotion de l'esprit de défense, l'académie a nommé un référent défense. Cet enseignant accueille au sein des forces armées aux Antilles (FAA) les membres de la communauté scolaire. À ce titre, il est aussi le Référent éducation nationale des FAA. Un protocole a été conclu avec les FAA concernant les conditions d'emploi des membres de la communauté scolaire de la Martinique dans la réserve opérationnelle. Cela confère à l'académie le label « Partenaire de la défense nationale ».

Les équipes pédagogiques peuvent faire appel à ce référent. Les thèmes, définis en concertation, sont regroupés autour de séminaires d'intégration, de formations citoyennes des délégués d'élèves, d'information aux métiers de la défense, de sensibilisation aux notions de défense nationale. Les années « non covid », la moyenne est d'environ 4 500 participants *via* une centaine de journées de formation.

Trois missions concourent en Martinique, pour le premier de degré, à la promotion de l'apprentissage de la citoyenneté des élèves. En Guadeloupe, un « Pôle citoyenneté » est en cours de constitution tandis qu'à La Réunion, l'instance de pilotage du parcours citoyen est le CAESC.

Face à la diversité des acteurs, à leur peu de lisibilité et à la variété des besoins à couvrir, une amélioration des modalités d'accompagnement des enseignants apparaît nécessaire d'autant qu'il n'existe pas de document unifiant les orientations stratégiques portées par chacune de ces missions au sein des cinq académies d'outre-mer.

### *Des ressources pédagogiques mises à disposition des enseignants à consolider*

#### Une réponse à des besoins enseignants insuffisamment structurée

En dehors de la valorisation des actions éducatives nationales et de la consultation de sites institutionnels nationaux, les enseignants disposent parfois de ressources pédagogiques propres à leur académie, comme c'est le cas en Martinique, en Guadeloupe ou à La Réunion. Toutes ces initiatives illustrent l'intérêt que les autorités académiques manifestent à l'égard des besoins exprimés par les enseignants mais souffrent néanmoins d'une structuration insuffisante.

### Une prise en compte relative de l'EMC dans la formation continue des enseignants

L'EMI, comme l'EMC, ne dispose que rarement d'une enveloppe financière dédiée aux actions de formation des enseignants. Le plus souvent, le financement nécessaire à ces formations provient d'actions inscrites dans les CESC des académies (Cf. Martinique). Des formations sont dispensées dans le cadre du PAF voire relèvent, dans certains cas, de l'activité des chargés de mission (Cf. Guyane). En dehors des actions inscrites dans le PAF, l'EMC est abordé, le plus souvent, de manière transversale et dans les enseignements disciplinaires fondamentaux. Parfois, les plans de formation académiques prévoient des modules en lien avec les valeurs de la République. C'est le cas en Guyane et à La Réunion.

À l'occasion de l'entrée en vigueur de la réforme de la formation initiale le 1<sup>er</sup> septembre 2020, la maquette de formation dans les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) a été révisée et 10 % de la scolarité laissée à la main de l'Inspé, pour être adaptée à la réalité territoriale. Dans le cadre de ce quantum, les enseignants interrogés au cours de l'enquête ont indiqué l'intérêt qu'il y aurait à s'appuyer sur un plan de formation prenant davantage appui sur les témoignages des pairs intervenant tout au long du parcours citoyen des élèves.

### Un défaut de recensement des heures d'enseignement des professeurs documentalistes

En Martinique, les 36 heures d'enseignement d'EMI dispensées en moyenne par les professeurs documentalistes s'inscrivent le plus souvent dans le cadre d'un projet. 20 % des établissements dispense un volume horaire annuel dépassant 80 heures. En Guyane comme à La Réunion, il n'est pas fait de décompte des heures réalisées en EMI par les professeurs documentalistes.

Au total, on connaît mal l'intensité réelle de cet enseignement, la DGESCO ne disposant d'aucune donnée. Quelques initiatives sont apparues récemment pour combler cette lacune.

#### **Un observatoire des pratiques en EMI dans l'académie de La Réunion**

Pour accroître la visibilité des actions réalisées dans et hors la classe, la cellule EMI de l'académie a lancé, en 2019, un observatoire des pratiques en EMI, qui vise à recenser les projets ou actions de toute nature relevant de l'EMI, à donner à voir la réalité des pratiques de terrain, à constituer une aide à la communication et à la collaboration inter établissements ou inter-cycles, à impulser la mise en place de nouvelles actions au sein des établissements.

Les professeurs documentalistes peuvent alimenter une cartographie recensant actuellement 27 projets.

Un module de formation, mettre en place une progression EMI en EPLE, est proposé chaque année à une vingtaine de professeurs documentalistes dont l'objectif est d'élaborer une progression EMI afin de structurer et intégrer cet enseignement dans le projet d'établissement.

## Un suivi académique déficient des élèves

L'académie de Martinique permet le suivi des résultats au DNB en distinguant, pour l'épreuve d'histoire-géographie/EMC, la note obtenue à chacun des exercices, et ce, pour chaque année scolaire. Les résultats de l'EMC au DNB sont en général les plus faibles des trois exercices proposés en situation d'examen, en raison de la persistance d'obstacles lexicaux et notionnels chez les élèves mais aussi de la difficulté d'expliquer à l'écrit des situations présentant des enjeux complexes, comme c'est le cas en EMC.

### *Un recensement défaillant des données relatives à l'engagement des jeunes*

Faute de dispositif académique de collecte des données relatives à l'engagement des jeunes, les seuls éléments d'information disponibles relèvent des EPLE. Au sein des établissements scolaires, l'implication des membres du CVL et du CAVL peut se traduire par une participation aux instances de l'établissement<sup>133</sup>, une adhésion aux maisons des lycéens (MDL<sup>134</sup>) ou aux activités de l'UNSS. Elle peut aussi prendre la forme d'une participation à des événements particuliers nationaux déclinés au niveau académiques (semaine de l'engagement, journée des droits des femmes, etc.).

Leur engagement peut également trouver une traduction au sein d'associations sportives ou des collectivités locales et territoriales, à l'instar du Conseil territorial des jeunes de Saint-Martin, du Comité consultatif de la jeunesse de Sainte-Anne ou du Conseil régional des jeunes de Guadeloupe (cf. *infra*).

Enfin, leur implication peut trouver à s'épanouir au sein d'instances internationales, comme c'est le cas à travers le programme « Jeunes ambassadeurs de l'engagement associatif ». À l'automne 2019, six jeunes de Guadeloupe et Martinique faisaient partie de la délégation française, composée de 36 membres.

Tous les jeunes ultramarins ne partagent pas le même degré d'engagement. Dans le cadre de cette enquête, la Cour a sollicité l'IFOP pour la réalisation d'un atelier citoyen auprès de jeunes d'outre-mer nés en 2003, qui ne sont plus scolarisés et qui ont ou non un emploi. Il ressort de l'atelier un abattement de la part de ces jeunes, qui ont très peu de perspectives pour l'avenir, malgré une aspiration forte à se sortir de l'impasse dans laquelle ils sont par l'emploi.

### **L'atelier citoyen organisé par l'IFOP**

Tout au long des échanges, les jeunes avaient une difficulté à s'impliquer dans la conversation, à s'intéresser à des sujets d'actualité et à s'en faire une opinion. Le lien avec la citoyenneté est particulièrement distendu, non pas parce qu'ils ne se reconnaissent pas dans les « valeurs de la République », mais en raison d'un déficit de connaissances plus important que chez les autres. Le sujet de la citoyenneté leur apparaît en décalage avec leurs préoccupations.

S'agissant de leur rapport à l'information, ils témoignent d'un intérêt assez relatif pour les questions d'actualité. Les réseaux sociaux sont cités comme source d'information prioritaire qui délivrerait « une information moins censurée que le journal télévisé ».

L'exercice de bilan des cours d'EMC s'est avéré difficile pour beaucoup d'entre eux, laissant peu de souvenirs des cours suivis.

<sup>133</sup> L'académie de La Réunion se place en tête des 30 académies pour le taux de participation aux élections CVL 2020.

<sup>134</sup> 85 % des MDL ont été créées en Martinique contre 90 % à La Réunion et 100 % en Guadeloupe et Guyane.

### *Une trop faible appropriation des outils d'évaluation de l'efficacité des interventions*

À l'exception de l'académie de La Réunion, les académies ultramarines ont peu mis en place d'outils d'évaluation de l'efficacité des interventions en matière d'apprentissage de la citoyenneté chez les jeunes. Le principal outil de suivi et de capitalisation des parcours éducatifs, auquel l'académie de La Réunion a recours, est l'application FOLIOS mise à disposition des chefs d'établissement par l'ONISEP. L'outil a été présenté en CAESC en 2016, mais sa faible appropriation par les établissements et l'absence de visibilité académique au niveau du rectorat ne lui ont pas permis de devenir incontournable.

En Guadeloupe, l'application « fait établissement » est un des indicateurs du climat scolaire et permet d'avoir une idée des types d'atteintes perpétrées à l'encontre des valeurs républicaines. Il en est de même de la participation active aux concours, du taux de participation aux élections des délégués de classe ou de l'engagement des élèves au sein des instances des établissements et dans le monde associatif.

En sus de ces éléments, l'académie de Guyane dispose d'une application qui lui est propre et décline la convention EVIDENCE<sup>135</sup> (Endiguer violences et incivilités en développant les échanges pour normaliser le climat éducatif), laquelle vise à renforcer la coopération entre les signataires (Préfecture, rectorat, CTG, justice, gendarmerie, police, PJJ, DDAF, Université, enseignement diocésain) en vue d'améliorer la sécurité dans et aux abords de établissements et de mieux combattre la violence.

## **La contribution des partenaires**

L'État déconcentré, les parents d'élèves, les collectivités territoriales développent des actions en direction de la jeunesse, tout comme le Parlement. Les associations sont également à l'avant-poste des politiques jeunesse sur leur territoire.

### *L'apport des partenaires « institutionnels »*

#### Une implication ministérielle au-delà de la seule Éducation nationale

- *Les maisons de confiance et de protection des familles*

Instituées au sein des groupements de gendarmerie, ces structures constituent un point d'entrée unique en matière de Violences intrafamiliales (VIF). À La Réunion, le partenariat qui existe avec la maison de confiance et de protection des familles (ex brigade de la prévention de la délinquance juvénile) permet de sensibiliser chaque année près de 10 000 élèves du premier degré, 15 000 collégiens et 500 lycéens sur la prévention de la violence, les dangers d'internet, la prévention des conduites addictives et le rappel à la loi. Les interventions se font en complémentarité avec celles de l'équipe mobile de sécurité académique. Par ailleurs, les compagnies de gendarmerie de Saint-Benoît, de Saint-Paul et du Tampon assurent des actions de prévention sur 36 % des écoles, 82 % des collèges et 22 % des lycées de leur secteur d'intervention.

---

<sup>135</sup> Signée dans un premier temps le 3 juillet 2014, elle a été étendue le 1<sup>er</sup> avril 2016 aux établissements privés, agricoles et à l'université de Guyane. Parmi les actions définies par cette convention figure l'intensification des actions de citoyenneté mises en place par le Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté.

- *Le ministère de la justice*

Les premières relations des jeunes ultramarins avec le ministère de la Justice ont souvent lieu lorsque leurs enseignants les accompagnent à une audience publique. Dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté, il n'est également pas rare que des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) interviennent afin de sensibiliser et d'informer les élèves quant à leurs droits et devoirs. Pour ce faire, ils s'appuient le plus souvent sur l'exposition interactive « 13-18 Questions de justice ». Les demandes des écoles élémentaires ont conduit la direction de la PJJ à la conception d'un nouvel outil, « Moi Jeune Citoyen », afin de répondre aux situations que rencontrent les enfants de 9 à 13 ans.

Enfin, certaines académies, comme celle de Guadeloupe, ont conclu une convention cadre « école - police - gendarmerie - justice » afin de faciliter les actions de prévention.

- *Le ministère de la culture*

Les directions régionales des affaires culturelles peuvent être porteuses de projets aux côtés d'autres partenaires, comme les collectivités. Dans ce cadre, l'EMI peut prendre des formes variées : interventions ponctuelles ou au long cours voire résidences de journalistes, comme cela fut le cas à La Réunion où, à la suite d'un premier projet avec des élèves de l'école Primat (Saint-Denis) et deux journalistes, une deuxième résidence de journaliste en partenariat avec la PJJ s'est adressée à de jeunes volontaires placés sous ordonnance judiciaire.

#### Le concours d'autres institutions

- *Le Défenseur des droits*

En Martinique, l'académie a également noué un partenariat avec le Défenseur des droits et assuré la formation de 41 lycéens, futurs jeunes ambassadeurs des droits des enfants (JADE), à l'occasion de la journée de lutte contre le harcèlement à l'école. Ces élèves ont pour mission de sensibiliser leurs camarades et de repérer les potentielles victimes.

À La Réunion, les CEMEA (centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active) est également associé au dispositif. Cette action est menée par 12 JADE, sous statut service civique, durant huit mois, d'octobre à juin. Au total, près de 4 200 enfants, jeunes et adultes sont touchés annuellement par l'action des JADE. Le rectorat (CT EVS, assistante sociale CT et inspecteur AESH) participe à la formation des JADE qui dure trois semaines.

- *Le Parlement des enfants*

Parmi les classes d'outre-mer ayant participé au Parlement des enfants<sup>136</sup>, celle de l'école mixte A de Rivière-Salée (Martinique) a vécu sa participation comme un point d'appui privilégié pour la mise en place du parcours citoyen et un moment de fierté particulier pour les élèves.

---

<sup>136</sup> Organisé conjointement par l'Assemblée nationale, le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et la Mission laïque française (MLF).

### La plus-value des interventions des collectivités territoriales

- *Au travers de l'accompagnement de projets portés par la communauté éducative*

Alors que les communes sont en général les seules collectivités partenaires pour les écoles, elles constituent un lien de proximité pour les établissements du second degré. À de nombreuses reprises au cours de l'enquête, il a été rappelé que le parcours citoyen était au cœur de la relation entre l'école, l'établissement et le territoire sur lequel ils se situent.

Dans le premier degré, en particulier, l'intervention des collectivités prend différentes formes : organisation de visites au sein des collectivités pour permettre aux élèves de mieux connaître les institutions, participation des élus aux actions éducatives et lors de l'installation de conseil d'élèves, mise à disposition des locaux pour l'organisation de dispositif qui promeut l'engagement citoyen, mise à disposition d'agents communaux (par exemple, autour des développements des jardins créoles dans les écoles martiniquaises).

Dans le second degré, le développement durable constitue souvent le domaine privilégié pour instaurer un partenariat entre l'établissement et les collectivités (cf. Convention cadre avec la collectivité territoriale de Martinique (CTM) ou le Conseil régional de Guadeloupe).

Certaines écoles ou établissements travaillent aussi en lien avec des conseils de jeunes. C'est le cas par exemple du Conseil territorial des jeunes de Saint-Martin<sup>137</sup>, du Comité consultatif de la jeunesse de Sainte-Anne<sup>138</sup> ou du Conseil régional des jeunes de Guadeloupe.

#### **Le Conseil régional des jeunes (CRJ) de Guadeloupe**

Depuis 2006, le Conseil régional des jeunes (CRJ) permet à 40 jeunes âgés de 16 à 21 ans de découvrir le fonctionnement de la Région et d'être associés aux décisions qui les concernent. Ces jeunes sont issus de quatre collèges électoraux : jeunes de l'enseignement secondaire, technologique, professionnel et supérieur (20 sièges) ; jeunes en formation en alternance et jeunes en formation professionnelle (8 sièges) ; jeunes ayant une activité professionnelle (4 sièges) ; jeunes sans emploi ou en parcours d'insertion (8 sièges).

Les membres du CRJ sont élus en binôme (un garçon, une fille) lors d'un scrutin à un tour sous forme d'un vote électronique qui se déroule sur le site internet du Conseil régional des jeunes. La durée du mandat est de deux ans. Instance de concertation disposant d'un pouvoir d'initiative, il permet de favoriser l'éveil civique des jeunes, de mieux faire connaître leurs besoins, de proposer des projets et d'émettre des avis consultatifs.

Le CRJ bénéficie d'une large autonomie. Il adopte son règlement intérieur et constitue des commissions thématiques en fonction de ses centres d'intérêt. Il se réunit en assemblée plénière au moins deux fois par an pour valider les propositions émises par les commissions thématiques. Toutes ses décisions sont validées par la Commission permanente du Conseil régional avant de devenir effectives.

<sup>137</sup> Élu pour deux ans, le Conseil territorial des jeunes est composé de 23 membres parmi lesquels sont désignés un président assisté de quatre vice-présidents. Les jeunes élus sont collégiens, lycéens ou déjà dans la vie active, ils ont fait acte de candidature auprès du service Jeunesse de la Collectivité, qui se charge d'organiser l'élection.

<sup>138</sup> Le CCJ est une assemblée consultative constituée de jeunes de 9 à 25 ans, scolarisés dans les établissements scolaires de la ville (écoles, collèges et lycée), et pour certains jeunes actifs. Il s'inscrit dans la continuité du projet d'éducation à la citoyenneté, au cours duquel a été mené à bien le CME (Conseil Municipal des Élèves des classes élémentaires de cycle 3 (CM1-CM2) de la ville entre 2016 et 2018.

À La Réunion, cette mobilisation des jeunes est également le résultat d'un partenariat noué entre l'académie et le conseil départemental à travers le dispositif du conseil départemental des jeunes. Chaque collègue y est représenté par un représentant titulaire de 3<sup>ème</sup> et deux suppléants de 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup>. En plus des actions définies annuellement en commission<sup>139</sup>, le conseil départemental des jeunes organise des visites citoyennes afin de permettre de découvrir le fonctionnement de l'institution.

- *Par la mise à disposition de moyens propres*

Certaines actions réalisées dans les écoles ou les EPLE peuvent nécessiter un financement. Ce sont les collectivités territoriales qui abondent les budgets des établissements.

Certains départements ou régions peuvent allouer des budgets sous conditions aux collèges et aux lycées pour des projets citoyens. Dans ce cadre, le département de Guadeloupe et le musée Victor Schœlcher proposent, à destination des élèves du Cycle 3, collège et lycée, un itinéraire de mémoire autour de 18 sites liés à l'histoire de l'esclavage sur l'île. Cet itinéraire fait partie du projet international de l'UNESCO « La Route de l'esclave ».

### **Les interventions d'une pluralité d'acteurs associatifs**

L'apport associatif est un soutien important à la réalisation de projets dans les établissements scolaires. Ces enjeux éducatifs nationaux et académiques sont régulièrement partagés et discutés avec les associations dans le cadre du dialogue de partenariat académique.

#### *La déclinaison académique de conventions nationales*

Plusieurs associations ont établi des conventions de « partenariat pluriannuel d'objectifs » avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports qui font l'objet d'une déclinaison et d'un bilan annuel académique. À titre d'illustration, les interventions des FRANCAS en Guadeloupe en 2020 ont concerné 10 élèves sur la culture scientifique sous la forme d'un cyber-rallye et 25 élèves sur « Éduquer à la citoyenneté ».

#### *Une offre associative territoriale peu lisible*

Le plus souvent, en sus de ces conventions nationales, les académies privilégient l'instauration d'un partenariat actif avec certaines associations intégrant la dimension « apprentissage de la citoyenneté »<sup>140</sup>. Tel est le cas du conventionnement engagé entre l'académie de La Réunion et le CRIJ Réunion.

---

<sup>139</sup> Les projets qui sont menés s'articulent souvent autour de la solidarité intergénérationnelle, la lutte contre la pauvreté, la valorisation du patrimoine réunionnais, la prévention des conduites addictives et du harcèlement, la lutte contre les discriminations et la sécurité routière.

<sup>140</sup> Les sections académiques de l'ordre national du Mérite (SRONM) relativement au prix de l'éducation citoyenne récompensant un ou des élèves ayant réalisé une action remarquable dans le domaine de la citoyenneté, la Société des membres de la légion d'honneur (SMLH) au titre du prix de la Légion d'honneur « Mérite et talent », l'association Mouvement européen France au sujet de la journée de consultation citoyenne sur l'Europe.

### **Le partenariat académique avec le CRIJ Réunion**

Plateforme de premier niveau d'information pour les jeunes, le CRIJ joue un rôle de courroie de transmission entre les institutions, les associations et les jeunes. Il a été missionné pour mettre en œuvre l'action CADIJ (base de Connaissance d'accès aux droits et information jeunesse) et recenser l'ensemble des dispositifs existants en faveur des jeunes. En parallèle, le CRIJ a mené en 2019/2020 une enquête « Parcours jeunes » auprès d'un échantillon de 1 834 individus pour évaluer leur niveau de connaissance des structures œuvrant dans le domaine de la jeunesse et les freins ou difficultés rencontrés.

Bénéficiaire de l'agrément « Formation Civique et Citoyenne », le CRIJ est également une ressource pour les entreprises souhaitant accueillir des futurs stagiaires, ainsi qu'auprès des collègues REP et REP+ pour le fonctionnement de la plateforme « Monstagedetroisième.fr ».

Au niveau territorial, l'offre partenariale des associations en matière d'apprentissage de la citoyenneté chez les jeunes souffre, assez régulièrement, d'une insuffisante lisibilité. À titre d'illustration, en mars 2015, une quinzaine d'associations réunionnaises ont décidé de se fédérer sur la base de la plateforme du Réseau réunionnais pour un avenir solidaire afin d'amplifier l'action locale au service de l'éducation civique et laïque, la lutte contre le racisme et la transmission des valeurs de la République. Aux côtés des CEMEA, se trouvaient de nombreux partenaires<sup>141</sup>. L'objectif était notamment de mutualiser les ressources et de multiplier le nombre et la qualité des interventions des associations dans les établissements scolaires et les quartiers. Lors du comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA) du 3 mars 2017, un projet de convention partenariale devait être signé entre l'État, les collectivités et la plateforme. Quatre ans plus tard, même si certaines de ces associations interviennent toujours ponctuellement en milieu scolaire, la plateforme ne s'est pas transformée en un partenaire incontournable en matière d'apprentissage de la citoyenneté.

### **Les dispositifs d'engagement volontaire aux politiques de citoyenneté**

#### *Le service militaire adapté (SMA)*

Le service militaire adapté (SMA) constitue un des éléments de réponse aux difficultés de la société et du système d'enseignement pour répondre aux besoins d'une partie de la jeunesse ultramarine et pour relever le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins.

Créé en 1961 dans les Antilles et en Guyane, le SMA est un dispositif de formation et d'insertion à destination des jeunes d'outre-mer de 18 à 25 ans éloignés de l'emploi. Il contribue aux plans de défense et aux plans de protection et de secours aux populations, ainsi qu'à la mise en valeur des territoires d'outre-mer. Son originalité consiste à associer une formation citoyenne, une formation militaire et une formation professionnelle, en travaillant à la fois sur le savoir, le savoir-faire et le savoir-être de jeunes confrontés à l'échec scolaire. Assortie d'un accompagnement permanent, cette formation est sanctionnée par l'obtention du Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI).

<sup>141</sup> La Ligue de l'enseignement, le Syndicat national des journalistes, la Ligue des droits de l'Homme, l'ALEFPA, les Petits Débrouillards, l'UFAL, le Syndicat Solidaires, les Amis du monde diplomatique, la Lanterne magique, le CDAFAL, l'OCCE 974, la FCPE 974.

Encadré majoritairement par du personnel mis à disposition par le ministère des armées<sup>142</sup>, le SMA est fondé sur les valeurs et les traditions militaires, proposant un cadre structurant aux volontaires qui relèvent de deux catégories distinctes. Les volontaires stagiaires, d'une part, qui bénéficient de six mois à un an de formation et d'un accompagnement à l'insertion ; les volontaires techniciens, d'autre part, qui y trouvent un premier emploi dans des fonctions d'aide-moniteur ou de soutien, pour une durée d'un an renouvelable jusqu'à quatre fois. Ces volontaires techniciens représentent 20 % du total formé, mais 27 % des ETPT.

Ces deux catégories de volontaires sont insuffisamment distinguées dans les statistiques d'activité et de coût, alors que la nature du service qui leur est rendu est différente : les volontaires techniciens peuvent être considérés comme une force d'appoint nécessaire au fonctionnement des régiments du SMA, tout autant que comme des bénéficiaires du dispositif. Le taux d'insertion des volontaires techniciens est inférieur à celui des volontaires stagiaires, même s'il tend à s'améliorer. Leur accompagnement et le développement de leur employabilité mériteraient un effort spécifique, dans le cadre des plans SMA 2025 et 2025+.

L'augmentation de capacité mise en œuvre au cours de la période 2009-2017 pour parvenir à l'objectif d'accueil et de formation de 6 000 volontaires par an s'est accompagnée d'une relative diminution de la qualité du service rendu, que les plans SMA 2025 et 2025+ s'efforcent de corriger<sup>143</sup>.

Conséquence de ces évolutions, les dépenses ont augmenté de 14,6 % entre 2017 et 2020 pour atteindre 216,6 M€, principalement en raison du renforcement de l'encadrement par 140 postes, le portant à 1 218 cadres en 2021, et de l'augmentation des dépenses de maintenance du patrimoine. Estimé à 40 600 € par volontaire, le coût du SMA est significativement plus élevé que celui des autres dispositifs de formation ou d'insertion. Cela relève, pour une part, de choix d'organisation et, plus largement, des surcoûts liés à la sur-rémunération des agents publics et au niveau des prix en outre-mer.

Si l'éducation à la citoyenneté et au comportement est inscrite dans l'action du SMA, elle n'en constitue pas l'enjeu principal, mais davantage une modalité utile à conforter la bonne insertion sociale et professionnelle des volontaires, qui constitue la vocation première du dispositif.

#### Un module d'éducation à la citoyenneté en cours de réécriture

La pédagogie du SMA vise à ce que la socialisation des jeunes volontaires soit basée sur des savoir-être et des comportements constitutifs d'une citoyenneté pratique. Elle comprend, lors de la formation militaire initiale, un module spécifique d'éducation à la citoyenneté, dont le format et le contenu sont en cours de réécriture.

---

<sup>142</sup> Le SMA bénéficie également de la mise à disposition d'enseignants par l'Éducation nationale.

<sup>143</sup> Ces plans visent en particulier à moderniser l'offre de formation en mettant l'accent sur le numérique et à mieux prendre en compte les publics les plus fragiles en renforçant, par exemple, l'acquisition des savoirs de base ou en accueillant des mères célibataires.

Destiné à des jeunes éloignés de l'emploi, pas ou peu diplômés<sup>144</sup>, le SMA mise sur l'instauration d'un cadre militaire structurant symbolisé par le code du volontaire<sup>145</sup>. Sa pédagogie vise à inculquer des valeurs, telles que le goût de l'effort et du dépassement de soi, le goût du don, l'esprit collectif.

Le cadre de vie et la pédagogie militaires n'étant pas adaptés à toutes les personnalités, le volontariat des stagiaires est un élément essentiel du dispositif, bien vécu<sup>146</sup> par les intéressés.

Instaurée en 2006, la formation citoyenne du SMA comprend une phase théorique, la formation civique, et une phase pratique, reposant sur l'éducation au comportement. Elle se déroule sur l'ensemble de la durée de la formation. Elle est sanctionnée par la délivrance de l'attestation de formation citoyenne (AFC) nécessaire à l'obtention du Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI).

### **Le RSMA, partenaire de l'académie pour la formation des jeunes**

L'académie de Martinique a engagé un partenariat avec le RSMA. Six professeurs des écoles sont mis à disposition de la structure. Une convention est en cours de réalisation dans le cadre de la lutte contre le décrochage sur le modèle de ce qui est mis en œuvre depuis le 31 mai 2021 en Guadeloupe. Un partenariat y a été signé entre la région académique et le Régiment du service militaire adapté (RSMA), relatif à la mise en place de parcours de « volontaires jeunes cadets », dispositifs, baptisés aussi « cadets citoyens », qui existent déjà à Mayotte et en Guyane. Les bénéficiaires sont des jeunes mineurs en situation de décrochage scolaire ou d'errance. Durant trois semaines, leurs compétences sociales élémentaires sont développées, tant au plan individuel que collectif.

Un accord-cadre signé avec le MENJS accroît le contingent d'enseignants détachés de dix professeurs supplémentaires.

Le projet SMA 2025 prévoit de resserrer cette formation à 25 heures en s'attachant à développer la compréhension des institutions et les enjeux locaux, et mis en pratique par un projet collectif mené au profit d'une collectivité ou d'une association.

Considérée comme la phase pratique de la formation à la citoyenneté, l'éducation du comportement fait l'objet d'une évaluation continue. L'addition de la note théorique (sur 200 points) et de la note pratique (sur 300<sup>147</sup>) donne la note d'ensemble décidant de l'attribution de l'attestation de formation citoyenne.

Au-delà de la formation citoyenne spécifique, d'autres enseignements concourent à la formation citoyenne des volontaires : l'un des quatre modules de la formation militaire concerne l'éducation civique et morale, tandis que la formation générale dispense aux volontaires les savoirs de base indispensables à l'autonomie sociale et à l'exercice de la citoyenneté et qu'une formation aux premiers secours leur est délivrée.

<sup>144</sup> En 2020, 43 % des volontaires étaient illettrés.

<sup>145</sup> « Cinq règles d'or » résumant ce code : être à l'heure, agir en sécurité, travailler en équipe, avoir la bonne tenue, respecter ses cadres et ses camarades.

<sup>146</sup> À l'exception de l'année 2020, le taux d'attrition (abandon en cours de formation) oscille entre 5 et 9 %.

<sup>147</sup> Présentation-tenue / Volonté / Maîtrise de soi / Moralité-conduite / Motivation-ardeur au travail / Esprit d'équipe / Capacité d'adaptation : sur 20 ; Esprit de discipline-respect de l'autorité / Respect des autres : sur 30.

### **Les missions d'appui aux plans d'aide et de secours du SMA**

Les volontaires du SMA peuvent être appelés à contribuer à des missions d'appui aux plans d'aide et de secours. Fortement mobilisatrices et suscitant un sentiment de fierté et d'estime de soi chez les volontaires, ces interventions concrétisent l'engagement citoyen promu par le SMA. Cela fut le cas après le passage des ouragans IRMA et MARIA en 2017, pour le ramassage d'algues sargasses aux Antilles en 2018, pour la lutte contre la dengue, à La Réunion, en Guadeloupe et à Mayotte, lors de la crise sanitaire, dans le cadre de l'opération résilience, lors du premier confinement en 2020<sup>148</sup>.

#### La volonté d'inscrire le SMA dans la perspective de mise en place du SNU

Le SMA développe également des actions plus spécifiquement tournées vers les 16- 18 ans, cadets volontaires ou cadets citoyens. Enfin, structure d'accueil d'étudiants en stage ou de services civiques, il projette d'en accroître le nombre, dans la perspective de la mise en place du service national universel.

#### L'ouverture du recrutement aux mineurs

Le SMA a expérimenté depuis 2018, à Mayotte et en Guyane, le dispositif « cadets citoyens » en faveur de la remobilisation de jeunes en situation d'errance ou de décrochage scolaire.

À Mayotte, le dispositif accueille des jeunes adressés par des organismes partenaires (missions locales, PJJ, Croix-Rouge, etc.) ou par le rectorat. Il comprend deux sections d'environ vingt cadets<sup>149</sup>, l'une encadrée par la gendarmerie, l'autre par le SMA. D'une durée de trente jours sur une année, le programme poursuit l'objectif de développer des compétences sociales. Trois promotions de trente à quarante cadets ont été formées. La majorité d'entre eux ont repris leur scolarité, plusieurs ont intégré le SMA.

Le dispositif expérimenté en Guyane s'appuie sur un partenariat avec l'Éducation nationale, grâce à des professeurs des lycées de Saint-Jean du Maroni. La durée n'en est que de douze jours. Quatre promotions d'une vingtaine de mineurs ont été accueillies jusqu'à présent.

Ces expérimentations devraient déboucher sur la généralisation, dès la rentrée scolaire 2021, d'un parcours à destination des 16-18 ans dans l'ensemble des RSMA, dénommé « volontaires jeunes cadets ». Il serait déployé conjointement avec l'Éducation nationale et les rectorats et accueillerait dans chaque régiment 30 jeunes en situation de décrochage scolaire pendant 30 jours discontinus. Cette action devrait être organisée en s'appuyant sur le cadre juridique des périodes militaires<sup>150</sup>.

#### L'élargissement de l'accueil aux étudiants

Le SMA accueille déjà régulièrement des volontaires du service civique (140 en 2021), ainsi que des stagiaires de l'École polytechnique (18 en 2021). L'objectif est de contribuer au renforcement du creuset républicain, en suscitant la rencontre de jeunes d'origines sociales et géographiques différentes, mais aussi d'améliorer la connaissance des outre-mer par les étudiants métropolitains.

<sup>148</sup> Dans ce cas, seuls les volontaires techniciens sont intervenus, les volontaires stagiaires ayant été renvoyés dans leurs foyers.

<sup>149</sup> La première promotion accueillait cinq jeunes étrangers, avec l'intention que le parcours accompagne leur naturalisation. Celle-ci n'ayant pu aboutir, le dispositif a été réservé aux jeunes Français depuis la deuxième promotion.

<sup>150</sup> Cette disposition est encore en attente de la validation de l'État-major des armées.

Le projet SMA 2025+ prévoit la montée en charge progressive de cet accueil à partir de 2022, pour parvenir en 2024 à 200 volontaires du service civique et 120 étudiants de métropole par an. À terme, cet accueil s'inscrirait dans le cadre de la phase 3 du service national universel, phase facultative d'engagement volontaire d'une durée de trois à six mois.

La généralisation envisagée des expériences de sensibilisation de cadets de 16 à 18 ans et de l'accueil d'étudiants métropolitains ou de services civiques d'intérêt général devraient utilement renforcer la dimension citoyenne du SMA et être source de synergies avec le service national universel, sous réserve que la singularité du SMA en tant qu'outil d'insertion professionnelle soit préservée par la montée en puissance de ce nouveau dispositif.

### *Les autres dispositifs dans les corps en uniforme*

Ces dispositifs contribuent à la mise en œuvre d'un projet pédagogique interdisciplinaire et pluriannuel, en lien avec la défense et la sécurité, tout en participant à la lutte contre le décrochage scolaire.

#### Les cadets de la défense et de la gendarmerie

Les centres cadets sont implantés au sein d'unités militaires et proposent à des jeunes âgés de 14 à 16 ans des activités encadrées par des militaires d'active ou de réserve et des enseignants volontaires. En 2021, le dispositif des « cadets de la défense » concerne 20 départements et deux collectivités territoriales (Martinique et Guyane). La totalité des cadets accueillis en Martinique est scolarisée en éducation prioritaire.

Le dispositif des « cadets de la gendarmerie » été mis en place à la rentrée scolaire 2009. Inspiré des cadets de la défense, il s'en est éloigné et ne prospère pas.

#### Les « classes défense et sécurité globales » (CDSG)

À la différence des dispositifs « cadets », les « classes défense et sécurité globales » (CDSG) s'inscrivent dans le temps scolaire. Le Centre du service national de Martinique a permis la mise en œuvre d'une CDSG grâce à un partenariat avec la BPDJ de la gendarmerie et le 33e RIMA.

À La Réunion, le trinôme académique a accompagné la création de 11 « classes de défense et de sécurité globale » (neuf en collège et deux en lycée) qui peuvent être constituées en classe ou proposées en option. Sur les 11 CDSG, une se fait en partenariat avec la police nationale, une avec le PGHM de la gendarmerie nationale et une avec le SDIS. Les thématiques développées en CDSG sont très complémentaires de celles développées dans l'EMC.

### *Le service civique*

#### Un développement soutenu depuis 2014

Comme au niveau national, le nombre d'engagés n'a cessé d'augmenter outre-mer depuis 2010, au point d'atteindre aujourd'hui 10 % du nombre total de volontaires.

**Tableau n° 7 : le flux de nouveaux volontaires**

	2015	2018	Évolution (%)	Part % (2018)
<b>DROM</b>	2 897	6 074	209,67 %	83 %
<b>Martinique</b>	645	728	112,87 %	10 %
<b>Guadeloupe</b>	476	1563	328,36 %	21 %
<b>Guyane</b>	625	887	141,92 %	12 %
<b>Réunion</b>	976	2 288	234,43 %	31 %
<b>Mayotte</b>	175	608	347,43 %	8 %
<b>COM</b>	567	1 250	220,46 %	17 %
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	72	382	530,56 %	5 %
<b>Polynésie</b>	488	803	164,55 %	11 %
<b>Wallis et Futuna</b>	7	65	928,57 %	1 %
<b>Total OM</b>	3 464	7 324	211,43 %	100 %
<b>France entière</b>	38 200	83 854	219,51 %	9 %

Source : rapports territoriaux 2018 – Elisa avril 2019

Les hausses les plus significatives concernent Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie, Mayotte, la Guadeloupe et La Réunion. Le taux de rupture des contrats d'engagement est inférieur à la moyenne nationale (22 %), excepté en Martinique (23 %), ce qui témoigne d'une certaine adéquation avec les besoins des jeunes engagés.

#### Le profil type des engagés de service Civique

Comme au niveau national, les engagés sont en majorité des femmes. Leur niveau de formation est d'abord de niveau baccalauréat (45 % contre 42 % au niveau national<sup>151</sup>), puis décrocheurs (25 % contre 17 %). Les volontaires s'engagent pour des missions consacrées à l'éducation pour tous (moyenne de 36 % contre 26 %) et à la solidarité (moyenne de 31 % contre 27 %), mais aussi à l'environnement. Les organismes agréés localement sont principalement des associations ou des services de l'État. La part des jeunes issus de quartiers politique de la ville y est plus forte qu'au niveau national (59 % en Guyane, 53 % à Mayotte en 2018, 25 % à La Réunion, 15 % en Guadeloupe, pour 13 % au niveau national). Elle est globalement supérieure à la part des 16-25 ans vivant dans ces quartiers.

<sup>151</sup> Données 2017.

### Les projets mis en place dans les territoires d'outre-mer

Les territoires ultramarins s'appuient sur un tissu associatif de proximité et un partenariat actif avec les acteurs institutionnels pour mettre en place des projets de service civique.

La Martinique se distingue par son dynamisme à organiser des animations autour du dispositif. En Guadeloupe, une convention signée avec Pôle emploi permet de proposer un suivi individualisé à des jeunes demandeurs d'emploi. De même, le Comité de lutte contre le décrochage scolaire des jeunes en service civique (CLUD'S) propose un accompagnement personnalisé aux jeunes engagés en service civique en situation de décrochage scolaire.

Un projet de mobilité pour des jeunes a été mis en œuvre entre la Martinique et la Guadeloupe afin d'encourager l'expérience du « déracinement » et la prise d'autonomie pour des jeunes qui n'ont jamais quitté leur territoire.

Les attentes par rapport aux opportunités que représente ce dispositif sont très importantes en Guyane, qui connaît des problématiques sociales aigües. L'animation territoriale peine cependant à s'y organiser, en raison de l'étendue du territoire et des moyens limités de l'administration territoriale

Les projets développés à Mayotte se caractérisent par des crédits d'intervention qui soutiennent en partie l'équipement associatif, tandis qu'à La Réunion, le service civique contribue à la lutte anti vectorielle et à la prévention de la population contre la dengue.

## **Annexe n° 9 : les actions des associations**

### **La grande diversité des interventions en faveur de la citoyenneté des associations, collectivités locales et des acteurs sociaux**

La formation à la citoyenneté fait partie des axes d'actions d'une multitude d'acteurs, qu'il s'agisse d'opérateurs de l'État, de collectivités locales, d'associations parfois fédérées au sein de réseaux nationaux mais pas toujours, d'acteurs sociaux, tels que les caisses d'allocations familiales. Ces actions sont le plus souvent incorporées dans des politiques plus larges pilotées par les préfetures au plan territorial mais dans des cadres d'interventions, ou thématiques ou géographiques, concertés et partagés avec les collectivités locales. Elles peuvent être prévues dans des conventions nationales passées entre l'État et les têtes de réseau associatif, puis déclinées localement. Elles peuvent aussi émaner d'initiatives de proximité.

Ces actions en faveur de la formation à la citoyenneté s'adressent le plus souvent à des jeunes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle, parfois également à l'adresse de leurs familles.

Cette annexe a vocation à rendre compte de cette diversité par des illustrations issues de l'enquête de la Cour et pour les seuls acteurs, essentiellement associatifs, dans son champ. Bien évidemment, ces illustrations n'ont pas de vocation à l'exhaustivité.

\*\*

**Les actions de formation des jeunes à la citoyenneté sont multiples. Elles sont principalement organisées autour de quelques grands axes d'interventions : le respect d'autrui, la découverte pratique des institutions démocratiques, l'exercice de la responsabilité.**

### **Le respect d'autrui**

Pour l'association Léo Lagrange, la Confédération des MJC, la fédération des clubs sportifs et culturelles de France, la formation à la citoyenneté a principalement pour objectif la lutte contre toutes formes de préjugés et de discriminations, tout en étant adaptée à l'âge et au niveau de maturité des bénéficiaires. Pour les 8-12 ans, le programme intitulé « défis et différence » ou « non à la haine » mis en œuvre par la CMJCF prévoit des modules de jeux et de parcours ludiques. Des interventions ont lieu auprès des collégiens et lycéens autour du concept « démocratie et courage » pour les amener à interroger leurs préjugés, leur rapport à l'autre, et à la différence. Ainsi 670 interventions ont pu être organisées dans les établissements scolaires auprès de 11 000 collégiens et lycéens.

Dans les structures d'accueil qui sont mises à leur disposition, les jeunes poursuivent leur apprentissage de la vie collective et du respect de l'autre. L'association Léo Lagrange a mis en place, dès 2015, des structures conviviales intitulées « Hub Léo » à destination des 11-15 ans : 40 structures Hub Léo existent en 2020 et 2 600 adolescents les fréquentent, accompagnés de 90 animateurs professionnels permanents qui orientent les débats et favorisent l'émergence d'une pensée critique.

Association experte reconnue par dix ministères et organismes publics, la Licra (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme) mène des actions éducatives de la maternelle à l'université, sous forme d'interventions, de conférences, d'actions dans le cadre de la semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme. Le nombre d'interventions annuelles varie entre 750 et 1 000 auprès d'un public compris entre 22 000 et 32 000 élèves entre 2017 et 2019, et leur permet de développer leur capacité de réflexion et leur sens critique.

### **La découverte pratique du fonctionnement des institutions démocratiques**

Aux côtés de la transmission des connaissances (droits, institutions et valeurs de la République), « l'agir citoyen » constitue une dimension essentielle de la formation à la citoyenneté. Ainsi, la Ligue de l'enseignement, dont l'UFOLEP (Union française des œuvres laïques et de l'éducation populaire) fait partie, propose beaucoup d'actions de découverte pratique de l'exercice de la citoyenneté. C'est aussi le cas de la Fédération des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale (AROEVEN), qui inscrit ses actions de découverte dans la continuité éducative du parcours citoyen. La dimension plus récente d'une citoyenneté européenne est également prise en compte.

Véritable école de la démocratie, les conseils de jeunes sont des lieux de réflexion, de discussion, de découverte et d'apprentissage du fonctionnement de la démocratie locale. Un des premiers conseils a été constitué à La Réunion dans les années 1980. Plusieurs modèles coexistent jusqu'à des formes plus élaborées incorporant l'attribution d'une enveloppe budgétaire. Ainsi, avec l'aide de l'ANACEJ (association nationale des conseils de jeunes), le conseil départemental de l'Aude a mis en place un conseil de jeunes (16/25 ans) en 2016 qui dispose d'un budget participatif. Pour le public des étudiants, l'association Anima'fac, par exemple, créée en 1996, accompagne des projets de création d'associations d'étudiants.

Cet apprentissage de la citoyenneté auprès des associations est soutenu activement par les départements en lien étroit avec les communes, les CAF et leurs relais, les centres sociaux ; ils mettent en œuvre des dispositifs d'aides financières en contrepartie d'un investissement associatif. Il en est ainsi du dispositif « tremplin citoyen » du conseil départemental de l'Essonne (40 heures d'engagement associatif contre une aide de 400 €).

### **L'exercice de la responsabilité**

Des associations, comme l'UFOLEP ou la Fédération sportive et culturelle de France (FSCF) dans le domaine sportif, mettent en avant la prise de responsabilités par les jeunes participants : organisateur, arbitre, reporter, etc. La création et le soutien à des juniors associations permet ensuite aux jeunes de s'exercer aux règles de fonctionnement des associations.

Cet apprentissage à la prise de responsabilité peut aller jusqu'à une implication concrète des jeunes dans le fonctionnement même de l'association. À titre d'illustrations, la confédération des maisons des jeunes et de la culture de France (CMJCF) a accru la place des jeunes adhérents à la vie associative. C'est ainsi que, depuis le milieu des années 2010 et pour un tiers des MJC, les conseils d'administration accueillent systématiquement des jeunes de moins de 25 ans. En Bretagne notamment, six jeunes de moins de 25 ans sont devenus administrateurs de la fédération régionale ; neuf MJC comptent des jeunes dans leur conseil d'administration. De plus, une MJC est administrée par un président, une vice-présidente, et

une secrétaire de moins de 21 ans. Ailleurs, un rôle d'ambassadeur a été institué pour les jeunes de 16 à 25 ans qui souhaitent porter les valeurs de la confédération. L'ouverture aux jeunes des instances de gouvernance fédérales ou locales est également le fait de l'UFOLEP, avec la participation des jeunes aux commissions techniques et thématiques, à des groupes de travail, des événements et rassemblements fédéraux.

Les associations s'impliquent également dans le domaine de l'éducation aux médias. Ainsi, la confédération de MJC de France a créé un outil « Des-intox » cofinancé par le ministère de la culture, la DJEPVA et la CNAF. Élaboré en collaboration avec des universitaires et des chercheurs sous forme d'un kit pédagogique de six modules, il est destiné aux jeunes de 12 ans et plus. Il doit bénéficier à 900 jeunes en 2021-22 et à plus de 10 000 par an en régime de croisière.

\*\*

**Dans les zones urbaines défavorisées, les conditions de réussite des actions à destination de jeunes « décrocheurs civiques » reposent sur le dytique de la proximité géographique des interventions et de la communication ciblée des institutions publiques à l'adresse des publics jeunes.**

### **L'action territorialisée et de proximité**

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) soutient l'engagement des jeunes issus des quartiers politique de la ville (QPV) avec l'appui de la fédération des centres sociaux (FNCS) et de l'Agence du service civique (ASC). L'opération « Quartiers d'été 2020 » illustre les actions visant à l'apprentissage de la citoyenneté dans le cadre de la crise sanitaire : sur les 1,3 million de jeunes identifiés dans les QPV, 580 000 d'entre eux ont participé à des actions ciblées durant cette période, selon l'ANCT. Le partenariat est particulièrement fort avec l'association UNIS CITE qui porte des missions de service civique confiées à des jeunes issus de ces quartiers.

Les « cités éducatives » sont citées comme un modèle de développement au niveau local. Celles-ci consistent en une collaboration étroite entre tous les acteurs éducatifs dans les quartiers politiques de la ville : services de l'État, collectivités, associations, mais également les habitants et les parents. Elles visent à intensifier les prises en charge éducatives des enfants et des jeunes jusqu'à 25 ans avant, pendant, autour et après le cadre scolaire. Dans les Yvelines, les quatre cités éducatives des Mureaux, Mantes, Trappes, Chanteloup-les-Vignes et prochainement de Poissy sont présentées comme des réussites permettant d'assurer la continuité entre le temps scolaire, extrascolaire, et péri scolaire.

La CNAF participe également à des actions concrètes dans les territoires, au-delà du versement des prestations à plus de 15 millions de bénéficiaires. Elle dispose d'une direction de l'action sociale, dotée de 1,8 Md€ en 2020 pour financer les actions relatives à la jeunesse sur deux tranches d'âge que sont, d'une part, la petite enfance et l'enfance, de 3 à 11 ans et, d'autre part, les jeunes de 12 à 25 ans. Un certain nombre de ces actions, parfois difficilement identifiables, rentrent dans le champ de l'apprentissage de la citoyenneté : par exemple, le soutien de l'engagement et des initiatives des jeunes (10,5 M€), les « promeneurs du net » sur l'usage du numérique (3,8 M€), ou encore « PS jeunes » (9,5 M€).

En outre, le dispositif des conventions pluriannuelles de la CNAF (d'une durée de quatre ans) apporte une aide de plus de 19 M€ au profit de 52 têtes de réseaux associatifs qui décline avec les CAF des actions territorialisées. À titre de comparaison, les financements relatifs aux actions en faveur de la citoyenneté ont été estimés par la DJEPVA à 2,6 M€ entre 2016 et 2020.

L'adhérence au terrain est une des conditions de la réussite des actions de promotion de la citoyenneté active. Le département de l'Aude est, à cet égard, emblématique ; la CAF de l'Aude a soutenu 389 actions pour 1,1 M€ en soutien d'initiatives locales portées par les collectivités locales. Le respect de la Charte de la laïcité de la CNAF est une condition *sine qua non* pour l'attribution de subventions.

### **La communication ciblée vers les publics en difficulté**

Les neuf postes de préfets délégués à l'égalité des chances (PDEC), héritiers des sous-préfets à la ville créés en 2005, occupent une place essentielle pour porter un discours public.

Ainsi, à compter de 2015 et à la suite des attentats, le préfet de l'Essonne a mis en œuvre des initiatives sur la thématique de « la République s'affiche » en lien avec les services du ministère de l'éducation nationale, du département de l'Essonne, du tribunal judiciaire d'Évry et de l'Union des maires de l'Essonne. Cette action de communication destinée aux jeunes de l'enseignement primaire et secondaire du département portait sur la connaissance des institutions de la démocratie locale et nationale et la participation à des projets autour de cette thématique, par le biais d'un concours avec remise de prix et exposition des travaux.

Peut également être citée l'opération « Soif de la République », initiée en 2019 par la préfecture du Rhône, qui vise la promotion de valeurs de la République dans des territoires labellisés, opérations menées avec le soutien du conseil départemental et de la métropole.