

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Mission d'information de la Conférence des Présidents visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale**

- Audition de M. Didier Lacroix, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives à la direction générale de l'enseignement scolaire (ministère de l'éducation nationale), et de Mme Judith Klein, cheffe du bureau de l'égalité et de la lutte contre les discriminations..... 2

Mercredi

22 septembre 2021

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 8

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de  
M. Xavier Breton,  
*Président***



**Audition de M. Didier Lacroix, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives à la direction générale de l'enseignement scolaire (ministère de l'éducation nationale), et de Mme Judith Klein, cheffe du bureau de l'égalité et de la lutte contre les discriminations.**

*La séance est ouverte à 16 heures 31.*

*Présidence de M. Xavier Breton, président.*

**M. le président Xavier Breton.** Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je propose que nous poursuivions notre après-midi d'auditions sur les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale. Nous poursuivons nos travaux en accueillant des responsables de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'Éducation nationale. Nous accueillons M. Didier Lacroix, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives, et Mme Judith Klein, cheffe du bureau de l'égalité et de la lutte contre les discriminations. Vous représentez le directeur général, M. Édouard Geffray, qui a dû annuler sa participation à notre réunion. Nous avons souhaité entendre des représentants de votre direction générale, car le niveau de l'abstention est particulièrement élevé chez les jeunes adultes, ce qui nous conduit à nous interroger sur la manière dont l'école prépare les élèves à remplir leur devoir de citoyen et sur les axes de progrès qui pourraient s'offrir à nous. Cette audition est ouverte à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site internet de l'Assemblée nationale et fera également l'objet d'un compte rendu.

**M. Didier Lacroix, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives.** Le sujet d'aujourd'hui concernant la préhension des jeunes et leur comportement citoyen à travers le vote aux élections ne fait pas l'objet en lui-même d'une analyse de la DGESCO. La direction générale de l'enseignement scolaire de l'Éducation nationale a pour mission l'action éducatrice et, au-delà, l'accompagnement des politiques éducatives, parmi lesquelles l'enseignement moral et civique. Cet enseignement présente l'engagement citoyen à travers la démocratie scolaire. Il prépare les jeunes, nos élèves, à l'accomplissement de leur participation à la vie citoyenne qui se concrétise notamment par le vote aux élections. Nous ne détaillerons pas tout le programme scolaire adossé à l'enseignement moral et civique, mais également aux matières et disciplines connexes que sont l'histoire, les sciences économiques et sociales ou la philosophie, qui contribuent à l'imprégnation à la citoyenneté et au parcours citoyen. Il n'en demeure pas moins que l'accent est porté sur la participation de nos élèves à la démocratie scolaire, comme propédeutique à cet engagement citoyen. Nous disposons d'instruments de participation dans nos établissements qui préfigurent l'engagement citoyen à travers la participation au comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CEC), au conseil de la vie lycéenne (CVL) et au conseil d'administration, qui donnent lieu à des votes au sein de l'établissement. Pour les CVL, la participation est de l'ordre de 37 %. La participation est plus élevée dans les lycées professionnels qu'au sein des lycées d'enseignement général et technologique. Certes, 37 % de participation demeure un chiffre relatif. Pour les représentants au Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), la participation est inférieure. Ce qui se déroule dans nos lycées montre quelques signes encourageants. Pour cela, il est nécessaire de faire preuve de pragmatisme.

Lors de la rentrée 2019, nous avons créé la fonction des « éco-délégués ». Il existe une certaine appétence pour cette fonction, qui a rencontré un grand succès. Il y est question de sujets tels que la lutte contre le gaspillage dans le restaurant scolaire, la plantation d'arbres et la mise en place de nichoirs. Les éco-délégués ont des fonctions concrètes.

S'agissant des CVL, il existe un moindre attrait. Peut-être qu'un élève sortant de collège ne sait pas de quoi il s'agit et ignore la nature de cet engagement, bien que ce conseil soit adossé à la semaine de l'engagement qui a lieu à la rentrée. Le délégué au CVL est aussi moins visible, d'où un moindre engagement. L'élection au CVL est suivie d'une élection au conseil académique de la vie lycéenne (CAVL). Auparavant, cette dernière se déroulait dans les locaux de l'inspection académique pendant une journée. Cette élection pouvait également s'effectuer par correspondance, modalité qui désacralisait le processus. Depuis deux ans, il existe un système de vote électronique. Pour l'académie de Créteil, ces nouvelles modalités ont permis de quasiment doubler la participation passée, de 35 % à 59 %. Il est donc possible de s'améliorer sur le sujet.

Certains concours participent également à l'émergence de cette conscience citoyenne, tel que celui organisé avec le Conseil constitutionnel lors de la fête de la constitution. Les prix seront remis demain, le 23 septembre 2021, au Conseil constitutionnel. Nous disposons de différents concours mémoriels qui contribuent à cette édification de la citoyenneté, ainsi que de partenariats avec des associations, notamment le Parlement européen des jeunes et les Électeurs en herbe, une association apolitique qui a pour mission de favoriser le vote des jeunes.

**M. le président Xavier Breton.** Il existe également le Parlement des enfants, belle initiative qui permet d'associer des classes. Cette initiative rencontre un beau succès.

**Mme Judith Klein, cheffe du bureau de l'égalité et de la lutte contre les discriminations.** Les jeunes de 18 à 24 ans ne sont pas notre public. Pour autant, des enfants qui sont à la veille d'exercer leur droit de vote fréquentent nos établissements. Il s'agit donc d'un sujet qui nous préoccupe. Ainsi, nous portons une attention très importante à la participation de nos élèves aux différents scrutins qui leur sont proposés. Un de nos indicateurs pour le programme budgétaire 230 – Vie de l'élève mesure et fixe des objectifs de participation à l'élection des délégués au conseil de la vie lycéenne. Il s'agit donc d'un indicateur développé et présenté dans le projet annuel de performance et dans les rapports annuels de performance. Nous avons bien identifié le problème. Le taux de participation se situe à un tiers de la population scolaire au lycée. Nous avons également des conseils de la vie collégienne dont la composition est variable. Il peut s'agir d'élèves élus ou désignés par le chef d'établissement. De fait, les modalités de participation et la question de la représentation sont différentes. Au sein de cette instance, la désignation permet de travailler à une meilleure représentativité à l'échelle d'un collège.

Il s'agit d'un sujet que nous traitons à l'articulation de la mise en œuvre des programmes. Nous avons préparé une présentation des différents contenus des programmes d'enseignement. L'enseignement moral et civique constitue notre programme d'éducation à la citoyenneté avec un volume horaire dédié et un système d'évaluation. Il articule des savoirs théoriques et l'acquisition de compétences civiques fondées sur l'expérience et l'expérimentation de la démocratie en milieu scolaire. La démocratie scolaire est fondée sur des instances, les conseils de la vie collégienne, et les conseils de la vie lycéenne avec un échelon académique et un échelon national (le Conseil national de la vie lycéenne, interlocuteur de notre ministre de tutelle).

Concernant les éléments de pilotage de cette démocratie scolaire, rappelons qu'il existe dans chaque établissement un référent de la vie lycéenne. Généralement, il s'agit d'un conseiller ou d'une conseillère d'éducation. La vie lycéenne est pilotée au niveau académique

par un réseau de délégués académiques à la vie lycéenne animés par notre collègue délégué national à la vie lycéenne, appartenant au service que dirige Didier Lacroix.

Il ne suffit pas de disposer d'instances, d'un pilotage et de rendez-vous comme ceux qui ont été cités ; il est également nécessaire de donner du sens à ce que représente un scrutin, aux enjeux de représentation et de représentativité. À cet égard, l'enseignement moral et civique est un programme dont il demeure nécessaire de s'emparer. Il articule différentes compétences, des savoirs, du savoir-faire et du savoir-être. À partir des remontées des élèves, nous savons de quelle manière ils vivent leur enseignement moral et civique. Ils considèrent que la dimension concrète et pratique est insuffisante.

Nous avons mis à disposition de nos enseignants des ressources pour accompagner la mise en œuvre de cet enseignement, notamment une ressource permettant d'effectuer un travail sur la représentation, par le biais du scrutin, et ce sur toute la durée du collège. Il s'agit d'inscrire la réflexion sur la représentation dans le cadre d'un parcours citoyen basé sur les enseignements, les actions éducatives et le travail avec les partenaires. Ce processus permet de construire des compétences sociales et civiques à partir de savoirs et de la mise en œuvre concrète de ces savoirs.

La démocratie scolaire débute au collège, bien qu'il existe également des travaux à l'école élémentaire consacrés à l'acquisition du sens du droit, de l'État de droit, de la vie dans une république, et de ses institutions. Nous essayons de préparer les élèves à la vie citoyenne. Le succès demeure relatif mais il repose uniquement sur ce que l'école réussit ou non à effectuer. Des sociologues ont démontré que les ressorts de la faible participation des jeunes aux scrutins sont multifactoriels.

**M. le président Xavier Breton.** Je vous remercie. Concernant le parcours citoyen, quelle est l'évaluation qui en découle ? Existe-t-il des évaluations individuelles ? Existe-t-il des évaluations collectives ? À quel niveau sont-elles effectuées ?

**M. Stéphane Travert, rapporteur.** Vous avez parlé du public cible, c'est-à-dire des jeunes âgés de 18 à 24 ans, qui diffèrent de votre public. Pour autant, ils passent par le chemin de l'école. Pendant quelques années, vous avez l'occasion de préparer ces actions citoyennes et d'éduquer nos enfants à la citoyenneté. J'évoquerai deux points. D'abord, l'intégralité de ce processus d'acquisition ne doit pas reposer sur l'Éducation nationale. La famille tient également un rôle dans l'éducation des enfants. L'école est un sanctuaire et nous ne pouvons pas tout demander aux enseignants : il s'agit d'un travail conjoint avec les familles.

Un certain nombre d'heures ont été supprimées dans l'enseignement de matières ces dernières années. L'enseignement du français au collège a perdu deux heures hebdomadaires en passant de six heures de cours à quatre heures par semaine. Il apparaît que l'Éducation nationale pourrait réfléchir sur les voix et les moyens d'améliorer cette éducation à la citoyenneté à travers des exemples précis, des rencontres. Ainsi, les parlementaires se déplacent dans des écoles primaires, des collèges et des lycées à la demande des enseignants pour évoquer leurs fonctions. Ne pourrions-nous pas réfléchir à un caractère facultatif de ces rencontres avec des maires, des parlementaires, des conseillers régionaux afin que cette éducation à la citoyenneté ait lieu à tous les niveaux du parcours scolaire ?

Les élections organisées dans les établissements au sein des classes avec les délégués de classe représentent la première rencontre d'un élève avec un acte de vote. Ils effectuent alors un choix pour désigner celui qui va les représenter. Quelles sont les solutions auxquelles

la DGESCO a pu réfléchir, de même que son ministère de tutelle, pour améliorer et renforcer cette éducation à la citoyenneté ? Comment l'école peut-elle contribuer à la diffusion du civisme et encourager la participation citoyenne sans sortir du devoir de neutralité qui incombe à ses fonctionnaires ? Les différentes échéances électorales donnent-elles lieu de manière obligatoire à des consignes particulières dans les écoles ? Pensez-vous que l'abaissement de la majorité et donc du droit de vote aux jeunes de 16/17 ans pourrait être un facteur déterminant d'une meilleure participation électorale ? Dans le cas contraire, devons-nous passer par d'autres modalités ?

La démocratie scolaire passe également par la participation des parents d'élèves aux scrutins des assemblées de parents d'élèves. Dans un lycée de 1 000 élèves, il n'est pas rare que seulement quatre parents d'élèves décident de l'avenir de nos enfants. Ici aussi, nous pouvons nous interroger sur la manière dont l'école, les dirigeants, les responsables des écoles, des collèges et des lycées peuvent entamer un dialogue avec les élèves et leurs parents afin que cette éducation à la citoyenneté puisse enrayer la chute de la participation à laquelle nous avons dû faire face lors des dernières élections régionales et départementales, d'autant que ce phénomène croît depuis 1974.

**M. Didier Lacroix.** L'acquisition par nos élèves des principes de l'enseignement moral et civique est sanctionnée par une épreuve de citoyenneté intégrée à l'examen d'histoire et de géographie au diplôme national du brevet.

S'agissant du rôle de la famille et des parents, nous sommes convaincus qu'une partie du code de l'éducation repose sur l'alliance éducative. En effet, les parents sont les premiers éducateurs. En parallèle, il existe une co-éducation de l'enfant au sein de laquelle l'apprentissage de la citoyenneté est partie prenante. Effectivement, cet apprentissage demande un effort constant. Pour les élections de parents d'élèves, dans le premier degré, nous avoisinons 50 % de participation, contre 20 % à peine dans le second degré. Un travail de sensibilisation est nécessaire afin de favoriser cette participation. Au-delà des parents délégués, il s'agit de veiller au sein des établissements, lors des réunions avec les parents d'élèves, au respect d'un horaire de convocation compatible avec la disponibilité des parents et ainsi de permettre à la quasi-totalité de ces derniers d'être présents.

Vous avez évoqué les rencontres avec des élus. Cette pratique pourrait être un levier si nous parvenions à incarner la démocratie et son rôle de manière vivante. Ces rencontres contribueraient ainsi à la prise de conscience citoyenne que nous recherchons. Le système des éco-délégués, comme celui des délégués de classe, fonctionne parfaitement, car l'enjeu est perçu immédiatement. Cet état de fait est probablement moins vérifiable pour des élections telles que celles qui se déroulent au Conseil régional, qui apparaissent davantage éloignées. En effet, les facteurs de proximité et d'incarnation sont moins prégnants. Dans votre questionnaire, vous indiquez une plus forte participation aux élections européennes. Peut-être qu'Erasmus et les autres programmes d'échanges permettent d'incarner de manière plus concrète le rôle de l'Europe pour notre jeunesse.

Nous demeurons conscients de la nécessité constante d'approfondir ce chantier, qui reste ouvert en permanence. Il existait auparavant la semaine de la presse et des médias, facteur d'éveil à la conscience et à la fabrication de l'esprit critique.

S'agissant des périodes électorales, il n'existe pas de consigne particulière. Certains enseignants s'en emparent en profitant de l'actualité pour présenter le mécanisme institutionnel lié à l'élection en question.

**Mme Judith Klein.** Concernant la question des échéances électorales, lorsque l'association Électeurs en herbe nous a présenté son travail dans le bureau dont j'ai la responsabilité, la méthode développée nous a paru particulièrement intéressante. Nous pourrions la considérer comme périlleuse puisqu'il s'agit d'un parcours proposé lors d'un scrutin réel. Il se déploie sur l'année et est clos par une simulation de vote réalisée avec les listes des candidats tels qu'ils sont présentés au scrutin national. Nos correspondants dans les académies, notamment les personnes responsables de l'éducation à la citoyenneté, nous ont interrogés sur le respect de la neutralité de l'école face à un parcours qui offre la possibilité d'émettre un choix entre les candidats au scrutin national. La neutralité et la confidentialité du vote ne sont en réalité pas mises à mal. En outre, nous avons pu constater que lorsque cette association intervient dans un établissement, qu'elle offre un savoir, l'expérimentation d'une campagne électorale et propose de réaliser un choix éclairé, ce processus entraîne des effets positifs l'année suivante sur la participation aux élections du conseil de la vie lycéenne. Il s'agit d'un partenariat complémentaire aux programmes, dont la mise en œuvre appartient au choix des enseignants. Électeurs en herbe ne peut pas intervenir dans tous les établissements.

On peut citer également le Parlement européen des jeunes, qui propose des simulations de sessions parlementaires et met à disposition des outils de débat. L'un d'entre eux concerne l'abaissement de la majorité à 16 ans. Sur cette question, je n'émettrai pas d'avis en ma qualité de fonctionnaire. En revanche, il s'agit d'un débat au sein de la société. En outre, aucune question n'est exclue du champ des sujets pouvant faire l'objet d'un travail pédagogique en classe.

L'élection des délégués constitue effectivement la première expérience, le premier contact des élèves avec l'exercice du droit de vote. Cette élection ne pose aucun problème. Les élèves comprennent que ces représentants sont choisis pour défendre leurs intérêts. Le public est captif puisque l'élection se déroule dans le cadre de la classe. Comprendre le sens d'une instance quelque peu éloignée de la classe comme les conseils de la vie collégienne et lycéenne est moins aisé. Il incombe aux membres du personnel de l'établissement de donner un sens à cette instance, de la consulter, de la faire fonctionner en dépit des difficultés liées à l'absence de certains élèves (dans les lycées professionnels, il existe de nombreuses périodes de formation).

Didier Lacroix citait l'exemple des éco-délégués, forme d'engagement qui semble plus immédiatement suivi d'effets visibles qu'un conseil de la vie lycéenne et *a fortiori* qu'un conseil académique de la vie lycéenne, où les élèves qui disposent d'ores et déjà d'une appétence pour la vie politique restent majoritaires. Dans le questionnaire, vous nous posiez une question sur le profil sociologique des votants et des élus lors des différents scrutins. Nous ne disposons pas d'étude à ce sujet. Dans les conseils académiques de la vie lycéenne, des places sont réservées pour assurer la représentativité dans les lycées généraux et technologiques d'une part, et d'autre part dans les lycées professionnels et les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA). Nous constatons malheureusement qu'un certain nombre de sièges ne sont pas pourvus ou alors que des élèves élus ne participent pas aux séances. L'entonnoir se resserre s'agissant du Conseil national de la vie lycéenne, bien qu'il subsiste une certaine diversité. Toutefois, il s'agit d'élèves qui ont manifesté une appétence pour la représentation, pour la participation à des instances et à la démocratie scolaire au niveau national.

**Mme Jacqueline Dubois.** Vos explications ont mis en lumière le travail fait pour permettre aux élèves de s'approprier le fonctionnement de la vie démocratique. Ce processus

peut commencer très tôt, notamment dans les cours préparatoires, notamment sous l'impulsion de l'Office central de la coopération à l'école (OCCE).

L'élection est un processus manié facilement dans les classes. Nous avons eu précédemment un entretien avec des professeurs de droit et l'enjeu, semble-t-il, serait également de s'approprier le rôle des différentes institutions — ce qui relève probablement du programme scolaire — et en particulier celui des collectivités locales, telles que le conseil départemental, le conseil régional et le conseil municipal. Il s'agit pour notre jeunesse de comprendre les différentes étapes du vote et les rôles de ces institutions. Ces étapes de notre démocratie sont très mal connues ; il règne à ce sujet beaucoup de confusion, y compris s'agissant du rôle des élus. Il a été suggéré d'imaginer un programme progressif d'appropriation de ces instances en fonction du niveau de classe. Or, en discutant sur les marchés avec des citoyens de tout âge, j'ai constaté que beaucoup ne différencient pas les tâches qui incombent à un député de celles d'un maire. Cette méconnaissance existe également chez de jeunes qui sortent du lycée. C'est impressionnant et navrant. Si nos citoyens en sortant de l'école ne comprennent pas ces différents étages institutionnels, comment auraient-ils envie d'aller voter ? Envisagez-vous que l'école joue un rôle pédagogique d'appropriation de ces compétences, le cas échéant au travers de rencontres avec des élus ?

**M. Charles de la Verpillière.** Mon intervention rejoint celle de ma collègue. Nous avons bien compris que l'éducation à la citoyenneté dans les établissements scolaires comporte deux volets : d'une part, la démocratie scolaire dans le cadre de l'établissement avec les différentes instances, voire des initiatives comme celle d'Électeurs en herbe, d'autre part, un enseignement moral et civique concernant les institutions de la République. L'organisation institutionnelle me semblait plus simple autrefois avec le maire, le conseiller général puis le député et le Président de la République. Désormais, le paysage s'est obscurci avec les communautés de commune, le conseil régional et l'enchevêtrement des compétences. Je conçois parfaitement qu'il soit difficile pour des enseignants d'explicitier tous ces éléments. Il s'agit d'un argument supplémentaire pour entamer dès le plus jeune âge l'enseignement moral et civique. Je souhaiterais vous pousser un peu dans vos retranchements, concernant l'enseignement moral et civique et notamment la description des institutions de la République et de leur rôle.

**M. le président Xavier Breton.** Je vous propose de répondre à nos deux collègues sous forme de conclusion.

**M. Didier Lacroix.** Nous n'avons pas souhaité entrer dans le contenu des programmes. Cependant, à titre d'illustration, en terminale générale et technologique, sont abordées différentes notions, dont celle de la démocratie et des élections, de la participation, de l'abstention, du vote blanc, de la campagne électorale, des partis politiques et de la représentation parlementaire. Ces différents éléments sont tous présents dans les programmes. Demeure le problème du temps imparti aux enseignants pour couvrir l'intégralité du programme, peut-être trop ambitieux par rapport au temps disponible.

Il est également nécessaire de distinguer l'acquisition à un moment donné et ce qu'il en reste quelques mois ou années après. Il existe cependant un côté itératif et progressif dans l'acquisition du programme. Certes, il existe l'enseignement moral et civique. Cependant, des questions connexes sont abordées au sein du programme d'histoire comme la V<sup>e</sup> république et son fonctionnement. Les programmes de sciences économiques et sociales (SES) dispensent aux élèves de 2<sup>nd</sup>e un enseignement intitulé « Comment s'organise la vie politique ».

**Mme Judith Klein.** Il existe, dans le programme d'enseignement moral et civique, un volet de connaissances des institutions dont l'enseignement démarre à l'école élémentaire. Vous citez le Parlement des enfants ; j'imagine que vous auditionnerez également la direction de la *jeunesse*, de l'*éducation populaire* et de la *vie associative* (DJEPVA). Elle anime le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) qui mène une réflexion très importante sur la question de la participation des jeunes à la vie citoyenne. Il y a une question de l'articulation entre les temps scolaire, périscolaire ou extrascolaire. Par ailleurs, la manière dont nous travaillons sur le temps scolaire avec les représentants des institutions mérite une réflexion plus approfondie. Les écoles et classes qui participent au Parlement des enfants abordent très concrètement le rôle de l'Assemblée nationale.

**Mme Jacqueline Dubois.** Cette participation ne concerne qu'une classe dans ma circonscription et un temps dans la vie des élèves.

**Mme Judith Klein.** Effectivement, l'enjeu demeure de systématiser des rencontres avec les élus et les collectivités dans les établissements scolaires. Au collège doit être abordé le rôle du conseil départemental, à l'école élémentaire celui de la mairie, au lycée celui du conseil régional. Il s'agit d'explorer de façon concrète les institutions qui concernent directement les élèves. Certains enseignants s'en emparent et démontrent ainsi concrètement comment les collectivités interviennent dans la vie des usagers.

À propos de la systématisation, les mêmes classes et les mêmes secteurs candidatent chaque année au Parlement des jeunes. Il existe donc un sujet de diversification de l'origine de nos candidatures aux différentes actions éducatives.

**M. le président Xavier Breton.** Je vous remercie pour cet échange. Vous nous avez indiqué que le programme scolaire nous sera transmis. Cet élément sera précieux pour la rédaction de notre rapport.

*La séance est levée à 17 heures 20.*





**Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Xavier Breton, Mme Jacqueline Dubois, M. Stéphane Travert, M. Charles de la Verpillière

*Excusé.* - M. Pierre Cordier