

N<sup>o</sup> 499

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1982-1983

Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1983  
Enregistrée à la Présidence du Sénat le 8 septembre 1983

## PROPOSITION DE LOI

*sur l'enseignement de l'éducation civique,*

PRÉSENTÉE

par M. Jean CLUZEL,

Senateur

Renvoyée à la Commission des Affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Il n'est pas de démocratie vivante et stable lorsque règnent dans un pays le scepticisme, l'ignorance ou l'indifférence à l'égard de la vie publique. Au rebours de ces attitudes, l'esprit de civisme inspire la volonté de participer aux institutions que la société s'est choisies, dans le respect de la diversité des opinions et dans l'attachement aux libertés.

**Enseignement.** — *Éducation civique.*

Il est immuable dans ses principes et dans ses valeurs. Mais diverse est la manière dont ces valeurs sont vécues et incarnées dans la vie sociale ; si bien qu'il n'est pas facile de bien le concevoir et son contenu est relativement vague aux yeux de l'opinion.

Le Grand Dictionnaire Larousse de la langue française retient deux acceptions du mot civisme : la première se réfère aux « sentiments, aux vertus du bon citoyen et au dévouement à la nation » ; la seconde vise le « sens qu'un homme a de ses responsabilités et de ses devoirs de citoyen ».

Ainsi sont mis en évidence deux aspects du civisme ; c'est, d'une part, un sentiment ou une conscience : le sentiment de faire partie d'une collectivité politique organisée. En ce sens, on comprend le lien étroit qui l'unit à l'enseignement de l'histoire nationale. D'autre part, ce sentiment entraîne des devoirs dont certains peuvent être définis positivement et d'autres négativement.

Mais, force est de constater que dans la France de cette fin de siècle, les valeurs civiques apparaissent fragiles et menacées ; c'est que les supports de leur transmission sont en grande partie défaillants et que cette situation appelle par conséquent un vigoureux effort de redressement.

#### *Un civisme fragile et menacé.*

Le civisme consiste certes à satisfaire à diverses obligations en matière fiscale, militaire... et, d'une manière générale, il se confond avec l'obéissance aux lois et règlements qui sont, dans les régimes démocratiques, l'expression de la volonté générale. C'est aussi le refus de faire prévaloir l'intérêt particulier sur l'intérêt général. C'est, enfin, et peut-être surtout, la participation aux affaires de la communauté nationale, participation non seulement au débat politique à l'occasion du vote lors des élections, mais aussi à la vie quotidienne de la cité à l'échelon le plus modeste de la commune ou du quartier. La participation permet au citoyen la maîtrise partagée du destin de la communauté nationale ; elle associe le citoyen à la responsabilité et il n'y a pas de progrès de la démocratie sans responsabilité.

Or, à cet égard, la situation de notre pays n'est guère enviable et le civisme y apparaît comme singulièrement fragile et menacé. L'impression prévaut que les valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de participation semblent désuètes et archaïques, sinon vidées de leur sens.

Le civisme apparaît tout d'abord menacé par l'indifférence, car les individus sont l'objet de très nombreuses sollicitations dans la société contemporaine. La multiplicité des centres d'in-

térêt fait que la disponibilité à l'égard des affaires de la cité est singulièrement affaiblie. L'indifférence des jeunes est particulièrement révélatrice et inquiétante. Si l'on considère qu'au moins un tiers des jeunes âgés de dix-huit à vingt ans ne sont pas inscrits sur les listes électorales, qu'une proportion importante ne participe pas aux scrutins électoraux et ne se sent pas concernée par la « chose politique » ou les programmes des partis traditionnels, on peut nourrir de légitimes appréhensions sur l'avenir de la démocratie. Pour les étudiants et les lycéens, cette tendance est particulièrement visible à l'occasion des consultations universitaires. Il faut constater un manque évident d'intérêt devant les possibilités de participation qui leur sont offertes et une fuite devant leurs responsabilités, mis à part de petites organisations ou mouvements très politisés. Si l'on y ajoute une absence de points de référence historique pour juger du fonctionnement du système politique, une vision du monde « ahistorique » et pacifiste qui a tendance à rejeter le patriotisme comme « hexagonal » et sans intérêt, il faut reconnaître que les valeurs civiques traditionnelles ne rencontrent que peu d'échos. Les difficultés rencontrées par les jeunes pour s'intégrer dans la vie active et le lourd tribut qu'ils paient au chômage ne sont pas de nature à faciliter leur participation à la vie de la nation. Quel avenir se réserve une société dont les éléments les plus jeunes, qui sont en principe les plus dynamiques, négligent leurs obligations vis-à-vis des autres ?

Le civisme est également menacé par l'individualisme caractéristique des Français, préoccupés essentiellement par la solution de leurs problèmes matériels, et qui ont tendance à se réfugier dans une attitude de « chacun pour soi », d'où est exclu tout esprit de solidarité. L'attitude traditionnelle de défiance et de résistance à l'égard de tous les pouvoirs alimente par ailleurs une forme de réaction qui tend moins à la révolte qu'à la fraude comme à l'esquive, aux dépens des diverses institutions chargées de défendre l'intérêt général.

Menacé, le civisme l'est aussi par les égoïsmes catégoriels qui ont tendance à peser de plus en plus sur les décisions des responsables politiques au point que l'intérêt général s'en trouve dévalué. Il semble que l'on s'éloigne toujours davantage de l'exercice normal du droit qu'a chacun dans sa profession de défendre ses intérêts. Cette déviation qui fait que, de plus en plus souvent, les Français se sentent d'abord membres d'une catégorie professionnelle avant de se considérer comme des citoyens, aboutit à une régression du sens de la solidarité nationale à l'égard des groupes et des individus défavorisés ou en situation difficile.

Devant la conjonction de ces menaces multiformes qui se traduisent par la fuite devant les obligations, le chacun pour soi, la négation de l'esprit de solidarité, le refus des disciplines et des responsabilités collectives, certains ont pu parler de crise du civisme. Il faut reconnaître à cet égard que la responsabilité, si elle est largement partagée, en incombe plus particulièrement à la défaillance de certains des supports traditionnels de la transmission des valeurs civiques.

### *La transmission des valeurs civiques en question.*

La transmission des valeurs civiques repose non seulement sur les parents mais aussi sur les médias et sur l'école. Le rôle des parents et de la famille dans l'éducation des jeunes en général et dans l'éducation du civisme en particulier est fondamental. Il faut bien avouer qu'en cette matière ils n'ont pas toujours rempli la mission qui est la leur.

C'est à compter de la Révolution française que l'éducation civique se substitue à l'éducation religieuse. Dès 1791, le projet Talleyrand prévoyait de donner des instructions claires sur les devoirs communs à tous les citoyens et sur les lois qu'il est indispensable à tous de connaître, ainsi que des exemples d'actions vertueuses... Plus tard, le projet de loi de Carnot du 30 juin 1848 s'inspirait de l'esprit de la Révolution, après la période de la Restauration, et introduisait l'enseignement des devoirs et des droits de l'Homme et du Citoyen, le développement des sentiments de liberté, d'égalité, de fraternité ». Sous la III<sup>e</sup> République, les lois de Jules Ferry plaçaient au premier rang des matières de l'enseignement primaire « l'instruction morale et civique », qui devait constituer un des éléments de base dans la formation des jeunes Français.

L'école constituait le véhicule privilégié de la transmission des valeurs républicaines et civiques. L'instruction civique, au même titre que l'enseignement de l'histoire, était l'un des piliers sur lequel reposait tout l'édifice de l'instruction publique.

Or les programmes établis depuis 1977, tant dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement secondaire, ne réservent qu'une place réduite à l'instruction civique. Ainsi, pour les trois cycles de l'école élémentaire, cet enseignement a été fondu dans les sept heures consacrées aux activités d'éveil. Certes, les programmes mis en place de 1977 à 1980 comportent une section consacrée à l'instruction morale et civique, et les textes qui définissent en la matière les directives pour l'école primaire

(arrêtés du 18 mars 1977 pour le cycle préparatoire, du 7 juillet 1978 pour le cycle élémentaire et du 16 juillet 1980 pour le cycle moyen) lui consacrent plusieurs pages. Mais il n'a pas paru souhaitable de dégager une tranche horaire spécifique, motif pris qu'une telle discipline enseignée de manière théorique n'aurait que peu d'efficacité. Les enseignants ont donc été laissés libres d'aborder ou non avec les élèves les données fondamentales de l'instruction civique. Le principe de l'unicité du maître dans les écoles primaires serait de nature, selon les défenseurs de la réforme, à permettre à celui-ci d'intervenir à tout moment de la classe si un événement particulier pouvant illustrer une leçon de civisme se présente. On en connaît le résultat.

Quant aux lycées et collèges du secondaire, il ne leur est attribué ni horaire ni programmes spécifiques. On considère que les bases de cet enseignement sont l'histoire, l'organisation et le fonctionnement des institutions, et peuvent donc être présentées par les professeurs d'histoire et de géographie, ainsi que par les professeurs des autres matières qui sont censés intégrer les problèmes de la formation du citoyen dans leurs cours. Comment éviter dans ces conditions que ne soit négligé cet aspect de l'enseignement par des professeurs qui ont été formés dans une seule discipline et ont souvent bien du mal à parvenir au bout de leur programme, sans compter que certains sont sceptiques sur l'intérêt de cette matière prenant ainsi de surcroît de grandes libertés avec les principes de la laïcité.

En réponse à l'une des innombrables questions écrites ou orales qui ont été posées sur les carences de l'enseignement en matière d'éducation civique par les sénateurs et les députés appartenant à tous les horizons politiques, le Ministre de l'Education nationale a été amené à reconnaître qu'il était possible que dans certaines classes, cet aspect de la mission éducative de l'école soit encore négligée. Cet euphémisme résonne comme un aveu d'échec car en voulant atteindre des objectifs louables, c'est-à-dire mieux intégrer l'instruction civique dans l'enseignement et éviter les inconvénients d'un cours dogmatique éloigné des réalités quotidiennes, la réforme entreprise en 1977 n'a abouti qu'à une dissolution, une quasi-disparition de la matière que l'on voulait en principe favoriser. Il est donc temps de proposer des remèdes face à une situation particulièrement compromise.

*Les voies du redressement.*

Pour redresser la barre, il paraît nécessaire de proposer non seulement de nouvelles orientations pour l'enseignement de l'éducation civique, mais aussi des actions d'information à la charge des médias et principalement du service public de l'audiovisuel.

Il convient d'abord de redonner à l'instruction civique la place qui lui revient dans l'enseignement primaire et secondaire. Il faut donc la rétablir comme discipline autonome dans les programmes, étant entendu que l'enseignement dispensé devra contribuer autant au développement des connaissances qu'à la formation du caractère qui n'a pas moins d'importance pour la préparation à la vie collective et pour l'acquisition des qualités dont la pratique constante fait le prix de la vie en société. Il ne s'agit pas de revenir à des méthodes pédagogiques attardées faites de dogmatisme et de préceptes désincarnés (l'opposé serait un enseignement sur cas concret comme le film scolaire suédois sur l'alcoolisme, avec les exercices et réflexions qu'il amorce une fois les élèves sensibilisés), mais au contraire d'adopter des méthodes qui prennent appui sur les réalités quotidiennes en évitant le caractère lassant et répétitif d'un enseignement trop théorique. Les exemples de travaux pratiques sont nombreux et peuvent être adaptés à l'âge et à la psychologie des enfants ou des adolescents : enquêtes personnelles auprès des autorités municipales, départementales ou administratives, assistance à des réunions de conseils municipaux ou des séances de tribunaux, comptes rendus de visites d'hôpitaux, de foyers de personnes âgées, de bâtiments publics, réalisations d'opérations de plantations d'arbres, de nettoyage de parcs et de jardins publics, séances de secourisme ou de lutte contre le feu, pratique de la sécurité routière et application des principes du code de la route, etc.

L'éventail est large pour une éducation civique imaginative, faisant la place à l'esprit critique et à l'initiative, et destinée autant à une acquisition de connaissances qu'à une prise de conscience de la réalité sociale.

Pour motiver les élèves et les enseignants, l'insertion de l'éducation civique comme matière obligatoire dans toutes les options du baccalauréat et l'imposition d'épreuves sur ce thème dans les concours de recrutement de la fonction publique paraissent nécessaires.

Mais qui dit renouveau de l'éducation civique, dit amélioration de la formation des enseignants dans ce sens. En cette matière, il semble que d'importants progrès restent encore à accomplir.

Comme toute formation qui doit rester efficace, l'éducation civique doit être l'objet d'une « formation permanente ».

### *La formation permanente*

La formation des adultes ne doit pas être négligée. C'est pour cette raison que la formation civique doit trouver une place plus importante dans l'éducation permanente et la formation professionnelle des adultes, telle qu'elle a été définie par les articles L.900-1 et suivants du Code du Travail.

L'information des citoyens sur les institutions politiques et sociales mérite d'être grandement améliorée. Certes le service public de l'audiovisuel s'est déjà vu fixer comme mission générale de contribuer à accroître et développer les connaissances, l'initiative et les responsabilités des citoyens sans que l'esprit de parti détourne les efforts de leur but national et social. Mais il convient de renforcer cette obligation et de faire en sorte que la Haute Autorité de la communication audiovisuelle veille à son respect scrupuleux. La création d'émissions régulières d'information civique en dehors des périodes électorales semble hautement souhaitable, sous une forme qui ne soit pas ennuyeuse et bénéficie au contraire de toute l'ingéniosité créative que la nation peut attendre d'une télévision qu'elle n'a pas réduite à la portion congrue.

D'autres mesures touchant l'environnement et la vie sociale dans son ensemble peuvent être envisagées. L'organisation d'expositions régulières ou de journées d'études, l'encouragement aux associations qui se proposent d'œuvrer pour l'amélioration de l'information et de la participation des citoyens à la vie collective, la centralisation des initiatives publiques en la matière dans le cadre d'une structure interministérielle permanente, méritent d'être pris en considération.

∴

Telles sont les voies du redressement qui paraissent devoir être explorées pour redonner à la formation des citoyens le rôle qu'elle a perdu. Le domaine est trop important pour que le législateur s'en désintéresse. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, c'est la loi qui « détermine les principes fondamentaux... de l'enseignement ». L'aménagement des dispositions relatives à la formation professionnelle continue et aux obligations du service public de l'audiovisuel est également du domaine de la loi. C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter la présente proposition de loi.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

L'enseignement de l'éducation civique est assuré dans tous les établissements dispensant une formation primaire ou secondaire.

### Art. 2

Les élèves reçoivent, au cours de leur scolarité obligatoire, un enseignement destiné à développer chez eux le goût d'exercer leurs droits mais aussi de remplir leurs devoirs de futurs citoyens. Cet enseignement porte notamment sur l'organisation et les règles de fonctionnement des institutions politiques, économiques et sociales de la France.

Cet enseignement est organisé sous la forme de cours théoriques et pratiques, mettant en œuvre des principes de formation actifs et permettant une préparation vivante à la vie collective, adaptée à l'âge, aux rythmes d'apprentissage et à la psychologie des enfants concernés.

### Art. 3.

L'éducation civique constitue une discipline autonome dont l'horaire et le programme sont fixés par arrêté ministériel.

### Art. 4.

Elle constitue une matière obligatoire dans toutes les options du baccalauréat.

### Art. 5.

Tous les concours ouvrant accès aux emplois de fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités territoriales décentralisées comportent une épreuve obligatoire d'éducation civique.

### Art. 6.

Les personnes appelées à enseigner l'éducation civique reçoivent une formation adaptée aux exigences de cet enseignement telles qu'elles résultent de la présente loi.

## Art. 7.

Le deuxième alinéa de l'article L. 900-1 du Code du Travail est ainsi complété :

Elle a pour objet, en outre, de développer la formation civique des adultes et des jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent.

## Art. 8.

Le troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle est modifié comme suit :

-- En répondant aux besoins contemporains en matière d'éducation, de distraction et de culture des différentes composantes de la population en vue d'accroître les connaissances et de développer le sens civique, l'initiative et les responsabilités des citoyens.

## Art. 9.

Après le troisième alinéa du paragraphe I<sup>er</sup> de l'article 14 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, il est inséré un alinéa nouveau ainsi rédigé :

-- Au développement de l'éducation civique des enfants, des adolescents et des adultes.

## Art. 10.

L'article 33 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle est complété par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

• Un temps régulier d'antenne est également réservé pour la diffusion d'émissions ayant pour objet d'accroître les connaissances en matière d'instruction civique et de développer chez les citoyens le sens de leurs responsabilités dans le cadre des institutions démocratiques.