

N° 56

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi de Mme Françoise CARTRON et plusieurs de ses collègues visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire,

Par M. David ASSOULINE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, présidente ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Placade, vice-présidents ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, secrétaires ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Marcel Rainaud, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 756 (2011-2012), 57 (2012-2013)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| I. L'ABSENTÉISME SCOLAIRE, UN PHÉNOMÈNE COMPLEXE QUI RÉSISTE AU RÉGIME DE SANCTIONS EN VIGUEUR | 7 |
| A. LA MULTIPLICITÉ DES CAUSES ET DES FORMES DE L'ABSENTÉISME | 7 |
| 1. <i>La définition légale de l'obligation scolaire</i> | 7 |
| 2. <i>Une typologie des visages et des sources de l'absentéisme</i> | 7 |
| 3. <i>Une estimation statistique de l'ampleur du phénomène</i> | 9 |
| B. LA LOI CIOTTI, UNE RÉPONSE RÉPRESSIVE UNIVOQUE, INÉQUITABLE ET INEFFICACE | 11 |
| 1. <i>La reprise d'un mécanisme ancien de suspension des allocations familiales abrogé en 2004</i> | 11 |
| 2. <i>Une montée en charge du dispositif sans amélioration mesurable du taux d'absentéisme</i> | 12 |
| 3. <i>De fortes objections contre l'équité du dispositif</i> | 16 |
| II. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS POUR LUTTER EFFICACEMENT CONTRE L'ABSENTÉISME | 18 |
| A. LES FAIBLESSES DES MESURES DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ EXISTANTES | 18 |
| 1. <i>Le contrat de responsabilité parentale, un dispositif caduc et inopérant</i> | 18 |
| 2. <i>Une concentration trop exclusive de l'accompagnement parental en matière de scolarité sur le premier degré</i> | 20 |
| B. TRAITER L'ABSENTÉISME À PARTIR DE L'ÉTABLISSEMENT EN MOBILISANT LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE | 22 |
| 1. <i>Mobiliser l'ensemble des parties prenantes pour accompagner les familles et créer une fonction d'enseignant référent</i> | 22 |
| a) <i>Les premières expériences de coopération entre services de l'État pour prévenir l'absentéisme</i> | 22 |
| b) <i>Une nouvelle procédure d'accompagnement et de suivi à l'initiative du chef d'établissement</i> | 23 |
| 2. <i>Tirer parti des expériences étrangères de soutien à la parentalité</i> | 25 |
| 3. <i>Favoriser l'ouverture de l'école aux parents dans le cadre de la refondation de l'école</i> | 27 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 29 |
| • <i>Article unique (articles L. 131-8 du code de l'éducation, L. 222-4-1 et L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, L. 552-3 et L. 552-3-1 du code de la sécurité sociale) Abrogation du mécanisme de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire et abrogation du contrat de responsabilité parentale</i> | 29 |

| | |
|---|----|
| EXAMEN EN COMMISSION | 39 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 43 |
| ANNEXE | 45 |
| • Synthèse du rapport du Conseil d'analyse stratégique <i>Aider les parents à être parents</i> | 45 |
| TABLEAU COMPARATIF | 53 |

Mesdames, Messieurs,

Phénomène complexe aux multiples causes, l'absentéisme scolaire touche tous les milieux et tous les territoires. Il peut être le révélateur de difficultés d'apprentissage, de perte du sens de l'école, dans certains cas de violence subie à l'école. Il est parfois le symptôme de souffrances psychologiques, de conflits à l'intérieur des familles ou d'exclusion sociale. Surtout, il frappe durement le lycée professionnel parce qu'il est fréquemment la conséquence d'une orientation par défaut et par l'échec.

C'est animée de la conviction qu'une même réponse univoque ne peut suffire pour toutes ces situations très diverses que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'est réunie le mercredi 17 octobre 2012 pour examiner la proposition de loi n° 756 (2011-2012), déposée par Mme Françoise Cartron et les membres du groupe socialiste.

Ce texte a deux objets connexes :

- abroger le mécanisme de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire mis en place par la loi n° 2010-1027 du 28 septembre 2010, dite « loi Ciotti »;

- abroger le dispositif du contrat de responsabilité parentale introduit par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. L'ABSENTÉISME SCOLAIRE, UN PHÉNOMÈNE COMPLEXE QUI RÉSISTE AU RÉGIME DE SANCTIONS EN VIGUEUR

A. LA MULTIPLICITÉ DES CAUSES ET DES FORMES DE L'ABSENTÉISME

1. La définition légale de l'obligation scolaire

La loi Ferry du 28 mars 1882 a posé le principe de l'obligation scolaire. Celle-ci se décline aujourd'hui en deux volets :

- d'une part, l'**instruction obligatoire** des enfants des deux sexes, français et étrangers, de six à seize ans, soit dans un établissement d'enseignement public ou privé, soit dans la famille sous la responsabilité des parents (art. L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'éducation) ;

- d'autre part, l'**assiduité obligatoire**, qui constitue spécifiquement un devoir de l'élève, dès lors qu'il est inscrit dans un établissement, et s'impose donc même après la fin de la scolarité obligatoire (art. L. 511-1 du code de l'éducation).

L'absentéisme est précisément défini par le code de l'éducation (art. L. 131-8) de telle sorte qu'il recouvre tout enfant ayant manqué la classe sans motif légitime au moins quatre demi-journées sur un mois. Sont seuls réputés légitimes les motifs suivants : maladie de l'enfant, maladie transmissible ou contagieuse au sein de la famille, empêchement résultant d'une difficulté accidentelle de communication, absence temporaire des personnes responsables de l'enfant. Les autres motifs sont appréciés par le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN).

2. Une typologie des visages et des sources de l'absentéisme

L'absentéisme est un phénomène complexe qui se présente sous de multiples formes et reflète des situations éducatives, psychologiques et sociales sous-jacentes très diverses.

Il peut être très régulier et confiner au décrochage scolaire, mais il se manifeste le plus souvent de façon perlée, irrégulière et aléatoire, avec une forte volatilité au cours de l'année. On parle parfois de *zapping*

scolaire, qui correspond à l'évitement systématique d'une matière ou d'un enseignant particulier. Certaines plages horaires au cours de la journée sont particulièrement touchées. On a pu ainsi constater qu'un grand nombre d'absences intervient après la pause méridienne, si bien qu'une incitation à la demi-pension peut diminuer le taux d'absentéisme en maintenant les élèves dans l'établissement. Enfin, il faut tenir compte du phénomène des élèves présents dans l'établissement mais absents des cours.

Tous les territoires ne sont pas touchés de la même façon, ce qui incite à trouver des solutions adaptées aux situations locales. Ainsi, dans le cas de la Seine-Saint-Denis, évoqué avec M. Mathieu Hanotin député et vice-président du conseil général, le décrochage scolaire par amplification régulière des absences intervient souvent après l'exclusion de l'élève de l'établissement. Le recours légitime aux sanctions dans les établissements pour faire respecter le règlement intérieur et préserver le climat de vie scolaire nécessite d'être associé avec des dispositifs de prise en charge des élèves exclus. Un partenariat entre le rectorat de Créteil, certaines communes et le conseil général de Seine-Saint-Denis vise à préserver la socialisation du jeune exclu pour éviter que ne soient rompus les liens avec l'établissement.

Les causes de l'absentéisme sont aussi diverses que ses manifestations. Il faut distinguer des sources proprement éducatives. L'absentéisme peut être provoqué par un contexte scolaire démobilisateur et peu propice à la motivation des élèves.¹ C'est le cas après une orientation par défaut dans des voies et des filières que n'a pas choisies l'élève. Il faut aussi tenir compte des difficultés d'apprentissage et des retards accumulés depuis le primaire. Ainsi que le note Catherine Blaya dans son rapport de 2003 : « certains élèves sont placés dans une situation de faiblesse, voire de marginalisation en raison de leur échec. Humiliés par la situation de scolarité, ils mettent en place des stratégies d'esquive face à une situation qu'ils estiment douloureuse et afin d'assumer aux yeux de tous cette identité de mauvais élève. »²

La Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) auditionnée par votre rapporteur a souligné le rôle néfaste que pouvait jouer le système actuel de notation, qui demeure trop uniquement négative et tend à décourager certains enfants. L'absentéisme est plus élevé chez les redoublants et généralement chez ceux qui se perçoivent eux-mêmes comme de mauvais élèves incapables de réussir et finissent par rejeter l'institution scolaire.³ La réflexion sur les programmes et les cursus devrait également prendre en compte le souci de donner l'envie aux adolescents d'assister aux cours.

¹ C. Blaya, Absentéisme des élèves : recherches internationales et politiques de prévention, Rapport au ministre de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche, janvier 2003, p. 27.

² Ibid ; p. 28.

³ L. Machard, Rapport du délégué interministériel à la famille, Les manquements à l'obligation scolaire, janvier 2003, p. 18.

Au-delà de la perspective strictement éducative, il convient de tenir compte de l'influence du climat de vie scolaire. Le rapport du délégué interministériel à la famille Luc Machard souligne en 2003 que « *les violences subies par certains enfants ou adolescents figurent parmi les premières causes de souffrance dont l'absentéisme est l'expression.* »¹ Les travaux internationaux et nationaux de l'observatoire européen de la violence scolaire ont établi une corrélation robuste entre l'absentéisme scolaire et le *school bullying* : certains jeunes victimes de harcèlement dans l'établissement fuient les cours pour éviter leurs agresseurs.² La Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), au cours de son audition, a confirmé que le harcèlement subi dans l'établissement était parfois la cause de l'absentéisme.

En dehors de la scolarité et de l'établissement, les absences peuvent également plonger leurs racines dans des difficultés d'ordre social ou familial. Même si l'absentéisme touche tous les milieux sociaux, il semble plus élevé chez les familles dont la situation est précaire, qui sont frappées par le chômage et allocataires des minima sociaux. Les enquêtes de profilage sociologique restent toutefois très lacunaires, ce que votre rapporteur regrette car cette carence d'information nuit à l'intelligibilité du phénomène et à la recherche de solutions pertinentes.

La structure familiale peut jouer également un rôle. D'après le rapport Machard, les facteurs de fragilisation et de rupture familiales, comme un divorce, une recomposition difficile ou le décès d'un des deux parents, ont un effet important sur l'assiduité. En outre, l'existence de conflits intrafamiliaux pèse sur l'assiduité, à un âge où l'autorité de fait des parents est contestée par l'adolescent et doit se reconfigurer. De la qualité des relations entre les parents et les enfants dépend en partie l'assiduité scolaire.³

D'autres facteurs peuvent encore entrer en jeu. Il ne faut pas négliger par exemple d'éventuels problèmes psychologiques individuels de l'adolescent.

Dans le cas du lycée professionnel, sur un tout autre plan, l'exercice d'un travail salarié en parallèle des études est source d'absences répétées qui nuisent au final à la scolarité, comme les chefs d'établissement représentés par le Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN) l'ont indiqué à votre rapporteur.

3. Une estimation statistique de l'ampleur du phénomène

Le premier degré est touché de façon marginale. D'après le ministère de l'éducation nationale, seulement 0,01 % à 0,03 %, selon les

¹ *Ibid.*, p. 17.

² C. Blaya, *op. cit.*, p. 31.

³ L. Machard, *op. cit.*, p. 19.

mois, des élèves de l'école élémentaire ont été signalés comme absentéistes à l'inspection académique en 2011.¹ Même si tous les élèves absentéistes sont loin d'être signalés, ce qui empêche à partir de ces chiffres d'extrapoler le taux d'absentéisme en primaire, il convient de noter que le taux de signalement en collège est 10 fois plus élevé.

Le taux d'absentéisme augmente dans le second degré. Il est plus fort au lycée qu'au collège, très nettement plus dans la voie professionnelle que dans la voie générale.

D'après les statistiques de l'éducation nationale², sur l'année scolaire 2010-2011 en moyenne, le taux d'élèves absentéistes dans le second degré public est de 5 % avec la répartition suivante : 2,6 % des élèves de collège, 6,9 % en lycée général et technologique et 14,8 % en lycée professionnel. Le plancher se situe tous établissements confondus à la rentrée en septembre (3,2 %) et le pic est atteint en octobre (8,7 %).

Cependant, l'automne 2010 a été marqué par des mouvements sociaux qui ont provoqué une augmentation très forte et inhabituelle de l'absentéisme au mois d'octobre.³ Traditionnellement, les statisticiens prennent le mois de janvier comme point de référence, car d'année en année, il contient quasiment toujours le même nombre de jours de classe, soit quatre semaines entières. Au mois de janvier 2011, le taux d'absentéisme global s'est élevé à 5,2 %, avec la répartition suivante : 3,2 % en collège, 6,1 % au lycée d'enseignement général et technologique (LEGT) et 14,3 % au lycée professionnel (LP). La voie professionnelle est ainsi trois fois plus touchée que la moyenne sur l'ensemble du second degré public.

Si l'on considère l'absentéisme lourd à partir de 10 demi-journées d'absence non justifiées, la répartition est encore plus nette avec les LP (3 %) environ trois fois plus touchés que les LEGT (1 %) et six fois plus que les collèges (0,5 %).

Tous les établissements ne sont pas touchés de la même manière : ainsi, 10 % des lycées professionnels concentrent plus de 40 % des absentéistes. A l'inverse, dans près d'un quart des établissements du second degré, on ne dénombre aucun élève absentéiste. En outre, l'absentéisme est près de trois fois plus élevé dans les collèges de l'éducation prioritaire que dans les autres collèges.⁴

¹ DEPP-MEN, L'absentéisme des élèves dans le second degré public en 2010-2011, note d'information, 12-08, mai 2012, p. 4.

² RERS 2012 et note d'information de la DEPP précitée.

³ Sur le seul mois d'octobre 2010, le taux d'absentéisme monte à près de 30 % dans les LP et 17 % dans les LEGT alors qu'il reste faible pour les collégiens (2,6 %).

⁴ DEPP-MEN, L'absentéisme des élèves dans le second degré public en 2008-2009 et 2009-2010, note d'information n° 11-22, décembre 2011, p. 2. En janvier 2010, le taux d'absentéisme en RAR et RRS (réseaux de réussite scolaire) était de 6,4 % contre 2,3 % hors éducation prioritaire.

Le phénomène est donc très concentré dans certains établissements, le plus généralement des lycées professionnels, ce qui donne une place centrale à la question de l'orientation. Les difficultés des collèves des réseaux ambition réussite (RAR) sont bien connues et nécessitent une relance de l'éducation prioritaire et une concentration des moyens dans ces établissements, ainsi que l'envisage le rapport de la concertation sur la refondation de l'école.

Il ressort de cette analyse succincte que l'efficacité de la loi Ciotti est d'emblée douteuse car elle ne touche pas à la racine de l'absentéisme en lycée professionnel : la persistance d'une orientation par l'échec et par défaut.

B. LA LOI CIOTTI, UNE RÉPONSE RÉPRESSIVE UNIVOQUE, INÉQUITABLE ET INEFFICACE

1. La reprise d'un mécanisme ancien de suspension des allocations familiales abrogé en 2004

La loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire dite « loi Ciotti » reprend des éléments destinés initialement à la loi d'orientation pour la sécurité intérieure de 2010 (LOPSI 2). Elle se présente comme un ensemble de mesures sécuritaires, en faisant directement le lien entre absentéisme et délinquance. La lutte contre l'absentéisme n'est pas vue comme une partie intégrante de la politique éducative et sociale, mais comme un instrument de prévention de la délinquance.

La loi Ciotti reprend l'ancien régime de suspension des allocations pour manquement à l'obligation d'assiduité scolaire, en vigueur entre 1966 et 2004. La suppression intervenue sous le gouvernement Raffarin¹ provenait du constat de l'inefficacité et de l'inéquité du dispositif. En 2004, l'accent était mis à la suite du rapport Machard sur la nécessité de développer le soutien à la parentalité et d'accompagner les parents. Les sanctions pénales avaient néanmoins été maintenues et sont toujours en vigueur.

Les sanctions pénales existantes répondent à deux incriminations possibles comme contravention et comme délit. L'article R. 624-7 du code pénal punit d'une amende, pouvant aller jusqu'à 750 euros, le fait de ne pas imposer à un enfant l'obligation d'assiduité scolaire, après avertissement de l'inspecteur d'académie. Plus largement et plus sévèrement, l'article 227-17 du même code vise la répression de la mise en péril des mineurs et plus spécifiquement des atteintes à la santé, à la sécurité, à la moralité ou à

¹ Loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance. M. Luc Ferry était le ministre de l'éducation nationale en poste.

l'éducation de leur enfant, dues à la négligence des parents. Peuvent être requis jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

Rétablissant une sanction administrative en plus des sanctions pénales, la loi Ciotti prévoit un régime gradué de suspension des allocations familiales aux parents des élèves absentéistes. Après quatre demi-journées d'absence non justifiée sur un mois, le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), saisi par le chef d'établissement, adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant.

La suspension des allocations intervient après le constat de l'inefficacité de l'avertissement. Dans le cas où l'élève manque de nouveau quatre demi-journées de classe sur un mois, malgré son avertissement, le DASEN doit mettre par tout moyen les personnes responsables de l'enfant en mesure de se justifier. En l'absence de tout motif légitime d'absence et de toute excuse valable, le DASEN saisit alors la caisse d'allocations familiales (CAF) en vue de la suspension de la part des allocations familiales dues au titre de l'enfant en cause. La compétence des CAF est liée, si bien qu'elles doivent obligatoirement suspendre les versements à la demande de l'inspecteur.

Le texte prévoit explicitement que la suspension des allocations familiales ne peut pas être compensée par un rehaussement du revenu de solidarité active (RSA), pour les familles qui en sont bénéficiaires.

Après la suspension, deux cas peuvent se présenter :

- soit l'élève redevient assidu après la suspension des allocations et le versement est rétabli pleinement et rétroactivement ;

- soit l'élève demeure absent sans justification pendant quatre nouvelles demi-journées sur le mois et les allocations suspendues sont supprimées.

En résumé, le premier mois d'absentéisme aboutit à un avertissement, le deuxième à une suspension des allocations familiales et le troisième à une suppression.

2. Une montée en charge du dispositif sans amélioration mesurable du taux d'absentéisme

La loi Ciotti a été adoptée sans étude d'impact et sans réflexion prospective préalable. Les dispositifs d'évaluation qu'elle prévoyait (rapport au Parlement et comité de suivi) sont restés lettre morte. Sans préjuger du fond, votre rapporteur souligne que la méthode de législation n'est pas satisfaisante.

Seuls des éléments purement quantitatifs d'application des dispositifs sont disponibles. Ils ne permettent pas de mesurer l'efficacité des

mesures, ni de bénéficier d'une appréciation qualitative des situations familiales concernées.

La montée en charge progressive du mécanisme de suspension des allocations familiales a touché, entre février 2011¹ et mars 2012, **472 familles. Un peu plus de la moitié des CAF** sont concernées (58 sur 101). Sur le mois de mars 2012, 288 dossiers ont été traités concernant 312 enfants pour 96 suspensions prononcées et 13 levées.

A titre de comparaison, sur l'année 2001-2002, 6 742 familles avaient été sanctionnées. Malgré ces suspensions d'allocations beaucoup plus massives, aucune amélioration durable et significative du taux d'absentéisme n'a pu être observée à l'époque.

Aucune mesure ne permet aujourd'hui d'évaluer convenablement le lien entre la suspension des allocations et l'évolution du taux d'absentéisme. Le ministère de l'éducation nationale n'a publié que des données très parcellaires sur le nombre d'avertissement et de demandes de suspensions sur un trimestre.²

Les **enquêtes de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)** permettent simplement de comparer les années scolaires 2009-2010 et 2010-2011, année de progressive mise en œuvre du dispositif Ciotti. Pour l'instant, les premières évolutions paraissent défavorables avec **une augmentation en moyenne annuelle dans le second degré de 4,3 % à 5 % en un an.**

Évolution du taux d'absentéisme dans le second degré public

| | 2009-2010 | 2010-2011 |
|--------------------------------|--------------|------------|
| Collège | 2,3 % | 2,6 % |
| Lycée général et technologique | 4,9 % | 6,9 % |
| Lycée professionnel | 14,2 % | 14,8 % |
| Total second degré | 4,3 % | 5 % |

Source : DEPP – ministère de l'éducation nationale

Si l'on se restreint aux mois où la loi Ciotti était en vigueur de février à avril 2011 par exemple, l'évolution est moins nette mais aucune amélioration ne se dégage pour autant. **Au collège et au LEGT, au mois d'avril 2011 l'absentéisme gagne respectivement 0,5 point et 1,1 point, par rapport au mois d'avril 2010.**

¹ Le décret d'application de la loi Ciotti date du 23 janvier 2011. Les absences non justifiées sont normalement comptabilisées à partir du 24 janvier. La circulaire d'application du ministère de l'éducation nationale est datée du 31 janvier.

² 32 309 premiers avertissements, 13 574 deuxièmes avertissements et 240 demandes de suspensions pour le deuxième trimestre 2010-2011, soit le premier trimestre d'application de la loi Ciotti.

La DEPP note tout au plus une baisse significative de l'absentéisme dans les lycées professionnels au mois de mars 2011 par rapport à l'année précédente.

Mais l'on ne peut pas porter cette baisse au crédit de la suspension des allocations familiales, puisque la même baisse est constatée au mois de janvier 2011, lorsque le dispositif n'était pas encore opérationnel. En outre, au mois de février 2011, on constate au lycée professionnel comme au collège et au LEGT un absentéisme plus élevé qu'en février 2010. Les fluctuations mensuelles du taux d'absentéisme sont très fréquentes au lycée professionnel et peuvent correspondre à des périodes de formation en milieu professionnel qui se déroulent mal. **En réalité, le premier semestre 2011 se distingue surtout par une plus faible volatilité que le premier semestre 2010.**

Si l'on remonte encore d'une année, on constate que les taux d'absentéisme de 2008-2009 demeurent parfaitement comparables à ceux de 2009-2011.

Rien dans les statistiques disponibles ne suggère donc que le dispositif de suspension des allocations familiales ait été efficace. Derrière les fluctuations mensuelles, qui renvoient à la complexité des causes sous-jacentes déjà évoquée, et compte tenu de l'imperfection des mesures, le taux d'absentéisme stagne depuis trois ans dans le second degré.

Déclinaison mensuelle du taux d'absentéisme dans le second degré public (en %)

| | Collège | | Lycée général et technologique | | Lycée professionnel | |
|-----------|-----------|-----------|--------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
| | 2009-2010 | 2010-2011 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2009-2010 | 2010-2011 |
| Septembre | 1,4 | 1,9 | 2,1 | 3,3 | 8,1 | 10,2 |
| Octobre | 1,8 | 2,6 | 3,2 | 16,8 | 11,9 | 28,8 |
| Novembre | 2,4 | 2,8 | 5,1 | 5,6 | 15,1 | 14,3 |
| Décembre | 2,2 | 2,6 | 5,5 | 5,9 | 12,2 | 11,3 |
| Janvier | 3,2 | 3,2 | 7,0 | 6,1 | 20,0 | 14,3 |
| Février | 2,1 | 2,3 | 4,1 | 5,6 | 10,9 | 13,0 |
| Mars | 3,2 | 3,1 | 7,7 | 6,3 | 21,3 | 14,1 |
| Avril | 2,0 | 2,5 | 4,7 | 5,8 | 14,3 | 12,4 |

Source : MEN-DEPP, enquête auprès des établissements sur l'absentéisme des élèves

Il faut souligner que les **enquêtes demeurent fragiles** en raison de difficultés dans la remontée des données, de l'incertitude sur l'application des seuils légaux dans les établissements scolaires et d'un changement de paramétrage statistique qui provoque la rupture des séries statistiques à partir de 2008-2009.

Le décompte des demi-journées d'absence n'est pas nécessairement effectué de la même façon dans tous les établissements. Par exemple, ainsi que des représentants des parents d'élèves l'ont indiqué à votre rapporteur, dans certains établissements, une demi-heure de retard au premier cours du matin ou de l'après-midi suffit pour que l'élève soit considéré comme absent une demi-journée. La justification des absences par les parents peut aussi être validée avec plus ou moins de rigueur selon les collèges et les lycées. Ceci fragilise les constats statistiques et les évaluations de tous les dispositifs de lutte contre l'absentéisme.

Des précisions ont été demandées à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sur l'évaluation qualitative des situations familiales, c'est-à-dire la structure familiale et le niveau socio-économique des parents touchés par une sanction administrative. Dans l'attente de ces réponses, votre rapporteur regrette le faible empressement de l'ensemble des acteurs à se doter de leur propre chef d'instruments précis d'appréciation des publics touchés par l'absentéisme et par des sanctions pour ce motif.

Pour pallier les lacunes des statistiques agrégées et affiner son diagnostic, votre rapporteur a sollicité le recteur de Créteil afin qu'il lui dresse un bilan de l'application de la loi Ciotti dans son académie. Force est d'abord de constater la **grande disparité d'application du dispositif** dans les trois départements de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne.

| Année 2011-2012 | Seine-et-Marne | Seine-Saint-Denis | Val-de-Marne |
|---|----------------|-------------------|--------------|
| Nombre de signalements | 3049 | 1630 | 987 |
| Nombre d'avertissements de suspension | 648 | 331 | 29 |
| Nombre de demande de suspensions d'allocations | 13 | 132 | 25 |
| Nombre de suspensions effectives | 6 | 0 | 25 |
| Nombre de retours à l'assiduité après suspension des allocations | 0 | 0 | 3 |

Les **écarts de signalement sont frappants**, tout comme la faiblesse des signalements en Seine-Saint-Denis. Le DASEN du Val-de-Marne indique avoir mis en place un système de filtrage grâce à des commissions d'absentéisme de district, qui ne renvoient à l'inspection académique que les cas les plus difficiles.

Le DASEN de Seine-Saint-Denis estime que le département est marqué depuis des années par un sous-signalement massif. Il estime que

depuis la remise en vigueur du dispositif de suspension des allocations familiales, le phénomène s'est aggravé avec une baisse de 300 signalements environ sur une seule année. C'est notamment l'effet de la réticence des professionnels qui ne veulent pas voir pénaliser des familles modestes dans un département où se concentrent de lourdes difficultés sociales. Un des **effets pervers** de la logique répressive de la loi Ciotti est d'avoir dans certains cas conduit à une **baisse des signalements d'absentéisme, ce qui rend le phénomène plus difficile à traiter parce que moins visible.**

Autre point qui mérite l'attention : l'essentiel des retours à l'assiduité intervient au moment de l'avertissement adressé aux parents par le DASEN. C'est bien la **solennité de la procédure** et du rappel à la loi qui importe et non la sanction elle-même, ce que confirment les inspections académiques. De ce point de vue, **la proposition de loi déposée par Mme Françoise Cartron est parfaitement calibrée, puisqu'elle maintient l'avertissement solennel, ainsi que le rappel des règles en vigueur et des sanctions pénales applicables. Tout l'effet dissuasif est conservé par la proposition de loi, qui ne supprime que le volet punitif sans utilité.**

C'est enfin l'inefficacité de la suspension des allocations familiales qui saute aux yeux. Il est d'abord frappant qu'aucune suspension effective n'ait pu être appliquée en Seine-Saint-Denis et que moins de la moitié des demandes de suspension ait pu être honorée en Seine-et-Marne. C'est le signe que les familles visées ne bénéficient pas de ces prestations, certainement parce qu'elles n'ont qu'un seul enfant à charge. En outre, **même lorsque les suspensions sont effectives, le retour à l'assiduité demeure exceptionnel. La sanction proprement dite est sans effet.**

3. De fortes objections contre l'équité du dispositif

Outre les doutes sérieux touchant à l'efficacité du mécanisme de suspension des allocations familiales, les **objections de principe** au dispositif demeurent. Même si le Conseil d'État a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de la loi du 28 septembre 2010 au principe d'égalité, la suspension des allocations familiales pour cause d'absentéisme scolaire constitue une mesure socialement injuste.

En premier lieu, ce dispositif laisse planer la menace d'une **double peine** sur des familles en difficulté, notamment monoparentales et risque de plonger certaines dans la précarité.

Sans disposer de statistiques par catégorie socioprofessionnelle des parents, mais en considérant le tri social massif opéré après la 3^e, on peut considérer que ce sont les familles les plus défavorisées qui sont les plus touchées, ne serait-ce que parce que leurs enfants sont majoritairement orientés vers la voie professionnelle.

D'après les témoignages des DASEN de l'académie de Créteil, les familles convoquées à l'inspection pour recevoir un avertissement se trouvent dans des situations socioéconomiques très difficiles. En Seine-et-Marne, la DASEN a fait réaliser une enquête sur leur profil social. Il s'agit souvent de **situations familiales dégradées avec des élèves faisant l'objet d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)**, déjà suivis par l'aide sociale à l'enfance. On retrouve également une proportion non négligeable d'élèves placés en familles d'accueil.

Quantitativement, on peut donc considérer que la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire frappe davantage les familles les plus défavorisées. Ce sont aussi les familles défavorisées qui ressentent le plus fortement cette sanction, puisque les allocations familiales représentent une part de leurs ressources beaucoup plus importante que pour les familles aisées.

En second lieu, le dispositif de la loi Ciotti contribue à **éloigner encore davantage de l'école des familles** déjà méfiantes vis-à-vis de l'institution scolaire. Il se révèle donc contreproductif et en contradiction avec l'objectif visé de forcer les parents à restaurer leur autorité et à s'impliquer dans la scolarité de leurs enfants.

Enfin, comme les statistiques de l'académie de Créteil le montrent, le mécanisme est vicié à la base puisqu'il laisse dans l'angle mort les **familles n'ayant qu'un enfant à charge**. D'une part, ce n'est pas équitable vis-à-vis des familles qui peuvent être sanctionnées. D'autre part, cela peut être interprété comme un manque d'intérêt pour la situation de ces familles.

Rencontrés par votre rapporteur, les fédérations de parents d'élèves, les associations familiales, la CNAF, les personnels de direction de l'éducation nationale et l'ADF se sont tous prononcés contre la loi Ciotti. Tous l'avaient déjà fait lors de son adoption en 2010. Leur position n'a pas évolué, si bien qu'ils accueillent favorablement la proposition de loi d'abrogation.

II. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS POUR LUTTER EFFICACEMENT CONTRE L'ABSENTÉISME

A. LES FAIBLESSES DES MESURES DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ EXISTANTES

1. Le contrat de responsabilité parentale, un dispositif caduc et inopérant

La proposition de loi n° 756 (2011-2012) déposée par Mme Françoise Cartron et les membres du groupe socialiste a deux objets connexes :

- abroger le mécanisme de **suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire** mis en place par la loi Ciotti du 28 septembre 2010 ;

- abroger le dispositif du **contrat de responsabilité parentale (CRP)** introduit par la loi Borloo en 2006.

Historiquement, il existait **un lien entre les deux dispositifs que la loi Ciotti a rompu.**

Devant l'inefficacité et l'inéquité de la suspension des allocations familiales en vigueur depuis 1966, constatées par le rapport Machard, la loi de protection de l'enfance de 2004 supprime la sanction administrative et crée une nouvelle incrimination pénale pour défaut d'assiduité scolaire¹.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances complète l'arsenal. Elle prévoit la possibilité pour le président de conseil général de proposer aux personnes responsables de l'enfant la signature d'un contrat de responsabilité parentale (CRP). Un tel contrat doit rappeler les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporter toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation constatée.

Peuvent seuls justifier la conclusion d'un CRP entre le conseil général et les parents ou représentants légaux d'un mineur, les cas avérés d'absentéisme scolaire, de trouble porté au fonctionnement de l'établissement ou toute manifestation de carence de l'autorité parentale. En cas d'un manquement aux obligations fixées dans le CRP ou d'un refus de signature sans motif légitime, le président du conseil général peut :

- demander la suspension des allocations familiales afférentes à l'enfant concerné ;

¹ L'article R. 624-7 du code pénal punit d'une amende, pouvant aller jusqu'à 750 euros, le fait de ne pas imposer à un enfant l'obligation d'assiduité scolaire, après avertissement de l'inspecteur d'académie.

- saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ;

- saisir l'autorité judiciaire en vue d'une mise sous tutelle des prestations familiales.¹

La loi Ciotti a infléchi le dispositif pour que l'inspecteur d'académie soit tenu de saisir sans délai le président du conseil général de tous les avertissements qu'il a adressé pour défaut d'assiduité. Cette saisine peut avoir pour visée la mise en place d'un CRP ou de toute autre mesure d'accompagnement.

En outre, par coordination avec le nouveau mécanisme, elle a supprimé la possibilité du président de conseil général de demander la suspension des allocations en cas d'absentéisme scolaire.

Elle a également élargi aux parents et représentants légaux d'un mineur l'initiative de solliciter la signature d'un CRP, alors que seul le président du conseil général lui-même, de son propre chef ou saisi par un tiers, pouvait auparavant le proposer. Cet élargissement de la saisine avait pour but affiché de contourner les présidents de conseil général qui s'étaient montrés très peu disposés à utiliser le CRP. Seul le président du conseil général des Alpes-Maritimes, lui-même auteur de la proposition de loi, s'était véritablement saisi de cette possibilité.

En rétablissant la suppression administrative et automatique des allocations familiales, la loi Ciotti a dessaisi le président de conseil général. Ce faisant, elle **rend caduc le CRP**, qui n'a plus aucune spécificité, ni aucun contenu, ni aucun objet propre. De fait, la loi Ciotti a décorrélé le CRP et la suspension des allocations familiales, ce qui explique d'ailleurs les dynamiques divergentes de mise en œuvre des dispositifs depuis 2011. **Le CRP n'est donc plus depuis la loi Ciotti un instrument de lutte contre l'absentéisme par la responsabilisation des familles.**

Selon le ministère des affaires sociales, 38 CRP seulement ont été signés entre 2006 et 2010. Depuis la loi Ciotti, **194 ont été signés en 2010**, dont 184 dans un seul département, les **Alpes-maritimes**.² En 2011, le schéma se reproduit : 174 CRP signés dont 165 dans les Alpes maritimes. Quelle que soit leur sensibilité politique, les présidents de conseil général n'ont pas considéré cet instrument comme utile. Ce mouvement ne peut s'inverser dans la mesure où, précisément, la loi Ciotti a déconnecté lutte contre l'absentéisme et CRP.

Ainsi que l'a indiqué à votre rapporteur la direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales, ce dispositif **distordait**

¹ *Le juge des enfants peut, s'il y a lieu, nommer un délégué aux prestations familiales, chargé de prendre toutes décisions pour répondre aux besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants et de préparer les parents à une gestion autonome des allocations, conformément à l'article 375-9-1 du code civil.*

² *Une poignée a été signée à l'initiative du conseil général de Vendée.*

la conception traditionnelle en France de l'aide sociale à l'enfance, selon laquelle les services sociaux prennent en charge l'accompagnement et le juge seul sanctionne en cas de carence grave et avérée. Les professionnels de l'action sociale tant dans les départements que dans les services de l'État ont toujours eu de ce fait des réticences de principe.

En outre, le CRP ne comprend matériellement aucune mesure précise et spécifique. En particulier, il ne comporte pas de mesure proprement éducative. Il est apparu comme **largement redondant par rapport à une offre d'accompagnement parental préexistante**. Dans le département de la Dordogne par exemple, le président du conseil général recommandait dès 2006 aux services sociaux de mettre en place une mesure d'aide sociale à l'enfance plutôt qu'un CRP, qui n'apporte aucune plus-value de prise en charge.

Il convient de rappeler que les CAF financent des dispositifs d'accompagnement parental permettant notamment :

- d'apporter un appui aux parents dans le cadre des réseaux d'écoute et d'accompagnement (Réaap) ;
- de prévenir la rupture du lien familial grâce à la médiation familiale ;
- d'améliorer la qualité des liens entre les enfants et les parents dans le cadre de lieux d'accueil spécifiques (Laep).

Votre rapporteur s'est procuré des modèles de CRP. Ils ne font que rappeler les dispositions législatives et réglementaires du code civil et du code de l'action sociale et des familles. Le seul accompagnement proposé est de suivre une session de l'école des parents locale et une éventuelle orientation vers les travailleurs sociaux. Ceci ne fait que reprendre la base même de l'action des services sociaux et de protection de l'enfance dans tous les départements. **Le CRP manque de consistance et ne constitue donc ni une innovation, ni un instrument de rationalisation de l'offre existante.**

Au regard de ces éléments, l'abrogation du CRP paraît légitime et opportune.

2. Une concentration trop exclusive de l'accompagnement parental en matière de scolarité sur le premier degré

La logique des dispositifs d'accompagnement parental est plutôt celle d'un guichet universel, sans ciblage proactif de certaines populations et sans instruments spécifiquement reliés à des problèmes précis nettement identifiés. On demeure dans une **logique de prévention pure avec des instruments génériques**. Ce prisme n'est pas universellement répandu et les **pays scandinaves optent pour des approches beaucoup plus ciblées**,

volontaristes, voire contraignantes et donnant lieu à des évaluations précises des modifications du comportement des parents.

En outre, les dispositifs français ont le défaut d'être **trop centrés sur les enfants et non sur les adolescents, sur le primaire et non sur le collège et le lycée**. Au moment où les difficultés, notamment l'absentéisme, apparaissent, se cristallisent et se développent, l'accompagnement parental en lien avec l'école s'amenuise et disparaît. Les familles les plus en difficulté sont laissées sans accompagnement dans la phase la plus sensible, où l'imposition de l'autorité parentale ne suffit pas à ramener l'adolescent vers l'école.

La **restauration de l'autorité parentale** au sein de la famille afin d'améliorer l'assiduité d'adolescents est un **processus ardu**, alors que la parole de l'adulte est souvent invalidée et que les modes traditionnels d'exercice de l'autorité sont disqualifiés. Les tentatives de « reprise en main » directe sont souvent des échecs. C'est d'autant plus vrai lorsque le parent connaît lui-même une situation difficile, par exemple le chômage.

En outre, **l'aide accordée aux parents se concentre trop sur la seule aide aux devoirs**, au détriment d'un soutien à la parentalité beaucoup plus large et plus diversifié qui permettrait une association plus étroite des parents à la vie de l'école et faciliterait la gestion des rapports avec les adolescents.

Enfin, persiste un obstacle majeur qui doit être levé pour lutter efficacement contre l'absentéisme : la **faiblesse des relations entre les familles et les établissements scolaires**, aussi bien en amont qu'au moment du constat du trouble. La méfiance prédomine.

Cet obstacle est **renforcé par le manque de relations entre les établissements et les services sociaux** (CCAS, CAF, Réaap), ce qui **prive les familles d'informations utiles et d'un aiguillage vers le soutien le plus adapté**. Ceci favorise également l'éclatement et la redondance des dispositifs dont se plaignait déjà la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2009.

Il existe certes un certain nombre d'initiatives rassemblant l'éducation nationale et les services sociaux au sens large. Pour les piloter, a même été instauré un Comité national de soutien à la parentalité, coprésidé par le ministre de la famille et le président de la CNAF. Le ministère de l'éducation nationale y participe. Les relations entre la famille et l'école ont été retenues comme thème de réflexion pour l'année 2012. Les conclusions sont attendues pour la fin de l'année.

Néanmoins, il est ressorti des auditions la méconnaissance réciproque du monde de l'éducation et du monde des acteurs sociaux. La coordination avec les partenaires en charge de la politique familiale et de la politique de la ville peut encore être sensiblement améliorée.

Opérationnellement, on peut en particulier signaler à la fois l'intérêt et les lacunes des **contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)**. Même si l'intérêt de ces dispositifs est réel, ils **ne peuvent constituer en l'état des instruments adéquats de lutte contre l'absentéisme**. Leur rénovation pour les **recentrer vers les élèves du second degré et vers le soutien à la fonction parentale** serait souhaitable.

Un bilan statistique des CLAS pour l'année 2009-2010 est disponible. Malheureusement, si les données quantitatives sont assez riches, leur efficacité n'est absolument pas évaluée.

Point positif, on y trouve systématiquement associés dans des comités de pilotage départementaux l'inspection académique, la CAF, les directions départementales de la cohésion sociale. **Les collectivités territoriales sont cependant moins présentes** (deux tiers des cas pour les départements et un peu plus d'un tiers des cas pour les communes).

176 000 enfants et adolescents sont concernés dans 98 départements. Les actions touchent à 63 % des écoliers et à 31 % des collégiens. **Le premier degré est donc largement majoritaire et la part du lycée totalement marginale.**

L'aide au travail scolaire constitue l'essentiel des actions concrètes menées. Le soutien à la fonction parentale est également marginal.

En matière de financement : sur les 54 millions d'euros dont bénéficient les CLAS, les CAF contribuent à hauteur de 23,4 millions d'euros et les collectivités territoriales pour 15,5 millions d'euros.

B. TRAITER L'ABSENTÉISME À PARTIR DE L'ÉTABLISSEMENT EN MOBILISANT LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

1. Mobiliser l'ensemble des parties prenantes pour accompagner les familles et créer une fonction d'enseignant référent

a) Les premières expériences de coopération entre services de l'État pour prévenir l'absentéisme

Il convient également de tirer les leçons des anciens dispositifs administratifs de lutte contre l'absentéisme qui se proposait d'améliorer les synergies entre les services de l'État.

La **circulaire sur le contrôle et la promotion de l'assiduité des élèves soumis à l'obligation scolaire du 23 mars 2004**, remplacée désormais par les instructions de la circulaire du 31 janvier 2011 « Vaincre l'absentéisme » conformes à la loi Ciotti, prévoyait au niveau de l'établissement les réunions de commission de vie scolaire dans

l'établissement pour analyser les causes de l'absentéisme et proposer des solutions pédagogiques et éducatives aux élèves et aux familles.

Puis, **au niveau départemental elle prévoyait la création de commissions départementales de l'assiduité scolaire sous l'autorité du préfet** afin de coordonner l'action de tous les partenaires à l'intérieur et à l'extérieur de l'éducation nationale. La commission départementale pouvait par conventionnement entre l'inspecteur d'académie et des organismes sociaux créer des modules de soutien à la responsabilité parentale.

Il y avait là de **bonnes intentions mais plusieurs défauts** :

1°- la coopération des acteurs n'intervenait qu'au niveau départemental et **pas au niveau local** ce qui ne permettait pas de s'adapter aux différentes situations familiales ;

2°- en plus des collectivités, des fédérations des parents d'élèves, de l'éducation nationale et des services sociaux, la commission départementale comportait aussi la police, la gendarmerie, la protection judiciaire de la jeunesse, le procureur de la République, le défenseur des enfants, ce qui orientait déjà la commission dans un registre de prévention soit de la **délinquance** juvénile, soit de la **maltraitance** parentale ;

3°- le **contenu des modules de responsabilité parentale était peu développé** : réunion d'information sur l'école et l'importance de l'assiduité, présentation des dispositifs des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Réaap) ou de médiation familiale, peu de chose sur l'accompagnement concret ensuite, aucun aiguillage des parents vers un dispositif particulier.

b) Une nouvelle procédure d'accompagnement et de suivi à l'initiative du chef d'établissement

Pour remplacer le CRP inopérant et pallier les carences de la politique de lutte contre l'absentéisme, il convient de refondre le processus de soutien aux parents, de telle sorte qu'il :

1°- **soit centré sur l'établissement scolaire** qui est à la fois le lieu où se déroule le trouble, où il est efficacement repéré et où peut se mesurer *a posteriori* l'efficacité de la mesure ;

2°- **associe sans délai tous les acteurs concernés, aussi bien dans l'éducation nationale qu'à l'extérieur** pour briser le face à face parents-école et mettre immédiatement en liaison l'établissement scolaire et les services sociaux ;

3°- **oriente les parents** vers le dispositif le plus adapté après un diagnostic spécifique et global de la situation de l'élève et de sa famille ;

4°- **et s'appuie sur une nouvelle fonction d'enseignant référent** chargé de suivre les mesures mises en œuvre au sein de l'établissement,

conformément aux souhaits du Président de la République exprimés en clôture de la concertation sur la refondation de l'école, le 9 octobre 2012.

Ce dispositif, inséré par la commission dans le texte de la proposition de loi, à l'initiative de votre rapporteur, ne correspond à **aucune structure nouvelle**, qui s'empilerait sur celles qui ont été créées à tous les échelons, du territoire national au plus local. Il s'agit plutôt d'offrir **une base législative commune pour les dispositifs existants, sur laquelle pourra s'appuyer leur rénovation et leur recentrage vers le collège et le lycée, d'une part, vers l'appui à la fonction parentale, d'autre part.**

La procédure proposée permettrait en particulier de soutenir, de généraliser et d'étendre l'action des commissions « éducatives », « de vie scolaire » ou des groupes d'aide à l'insertion¹ (GAIN) existants dans les établissements du second degré. Dans les GAIN, tous les personnels de l'établissement sont impliqués aussi bien les enseignants, que les CPE, les conseillers d'orientation-psychologues ou bien encore l'assistante sociale, l'infirmière scolaire et les personnels ATOS. Sa fonction est d'offrir une aide à l'insertion scolaire, pour que les élèves retrouvent du sens à leur scolarité et leur place d'élèves dans l'établissement.²

La nouveauté de la méthode d'action proposée par votre rapporteur est de **prévoir, outre la mobilisation des personnels de l'éducation nationale, l'intervention, sous l'impulsion du chef d'établissement agissant comme aiguilleur, des organismes sociaux extérieurs (CCAS des communes, services du conseil général, CAF).** Ce sont eux qui connaissent le mieux les réseaux et les dispositifs existants d'accompagnement parental.

L'amendement adopté par la commission à l'initiative de votre rapporteur, reconnaît la responsabilité première et éminente aux **chefs d'établissement**, tout en prévoyant un **aiguillage des parents** vers la solution adéquate après un diagnostic global de la situation.

Par conséquent, en cas de persistance du défaut d'assiduité, appréciée par le chef d'établissement, celui-ci **réunit les parties prenantes au sein de la communauté éducative pour analyser le cas spécifique de l'élève et de sa famille.** Il est important dès ce moment d'associer également les représentants des parents d'élèves qui peuvent agir comme médiateurs vis-à-vis de familles très éloignées de l'institution scolaire. L'implication du conseil régional en raison de ses compétences en matière d'orientation et de formation professionnelle peut se révéler essentiel pour des élèves de lycée professionnel afin d'envisager une réorientation vers d'autres filières ou vers l'apprentissage par exemple. De même, les services de la commune de résidence, du conseil général et des CAF peuvent

¹ Rectorat de Créteil, Plan de lutte contre le décrochage scolaire, 3 juin 2010.

² Rectorat de Créteil, Le GAIN, une démarche collective pour prévenir le décrochage scolaire, 2 janvier 2012, p. 8.

disposer d'éléments importants sur la situation de la famille que n'ont ni le psychologue, ni l'infirmière, ni l'assistante sociale de l'éducation nationale.

En fonction du diagnostic établi, sera proposée **une aide et un accompagnement adapté aux personnes responsables de l'enfant**. Si des problèmes pédagogiques, éducatifs ou d'orientation sont en cause, l'éducation nationale devra prendre en charge l'aide à l'élève et à sa famille, en lien avec les collectivités territoriales concernées. S'il s'agit d'un problème plus psychologique ou familial, alors il reviendra aux services sociaux d'assumer l'accompagnement.

L'accompagnement des parents sera **contractualisé** avec eux. Ce souci de formalisation d'engagements réciproques vise à ce que les mesures d'aide envisagées ne leur apparaissent pas comme punitives et imposées de force. En outre, la contractualisation, selon des formules souples dont conviendront les parties, imposera **un suivi régulier et une évaluation des mesures et de l'évolution de la situation**. Il ne s'agit pas de sanctionner mais de disposer d'une base suffisante pour évaluer la réalisation concrète d'objectifs fixés.

Avec l'inscription d'un **enseignant référent** est également fournie la première traduction des engagements du Président de la République après la concertation sur la refondation de l'école de la République. Les modalités de rémunération en heures supplémentaires ou de décharge de services seront appréciées en fonction des moyens budgétaires disponibles et de la situation propre à chaque établissement. Les lycées professionnels, particulièrement touchés par l'absentéisme et le décrochage, devraient bénéficier d'un traitement prioritaire.

2. Tirer parti des expériences étrangères de soutien à la parentalité

Les préconisations de la commission de la culture et de l'éducation recoupent certaines lignes de réforme déjà suggérées par le rapport Machard en 2003. Surtout, elles rejoignent les **conclusions de la direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne** après les ateliers mis en place sur l'absentéisme et le décrochage scolaire en mars 2012.¹ Dans sa communication au Parlement européen et au Conseil Européen du 31 janvier 2011, la Commission notait que « *la mise en réseau avec des intervenants en dehors de l'école et l'accès aux réseaux d'aide locaux s'avèrent hautement efficaces pour apporter les soutiens adéquats.* »²

¹ Commission européenne, Reducing Early School Leaving : Efficient and Effective Policies and Europe, 1&2 mars 2012.

² Commission européenne, La lutte contre l'abandon scolaire : une contribution essentielle à la stratégie Europe 2020, p.7.

Les **expériences de la Finlande, du Danemark, de la Suède et des Pays-Bas** incitent à nouer des coopérations étroites et obligatoires entre les établissements et les services sociaux, sans abandonner l'idée de responsabilisation effective des parents, mais hors d'une logique uniquement répressive et sécuritaire. Ces pays se caractérisent aussi par la qualité des croisements d'information sur l'absentéisme et le décrochage, ainsi que par des évaluations constantes des dispositifs mis en œuvre.

L'**implication forte des collectivités territoriales** aux Pays-Bas s'est avérée comme une stratégie payante pour lutter contre l'abandon scolaire.¹ Elles ont pu s'appuyer sur les *Centrum voor Jeugd en Gezin* (**Centres de la jeunesse et de la famille**) qui informent, conseillent les parents et coordonnent l'action de tous les services qui leur sont dédiés dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la politique familiale.² Un travail a été mené **auprès des entreprises pour diminuer l'offre de petits boulots précaires à des jeunes encore en formation**, notamment dans la voie technique et professionnelle, qui pèse sur l'assiduité et sur la réussite aux examens.

Le Danemark a récemment lancé une campagne nationale contre l'absentéisme présentée à la Commission européenne par la ministre de l'éducation, Mme Christine Antorini en mars 2012. La stratégie retenue joue sur plusieurs leviers. Elle commence par une réforme de la formation des enseignants pour développer des pédagogies favorisant l'implication des élèves. Elle passe par une identification précise dans chaque établissement des élèves en risque de décrochage, qui débouche sur une **offre de soutien à l'élève par les enseignants et par des tuteurs spécifiques** selon les difficultés rencontrées. Des pénalités peuvent être imposées à l'élève qui ne respecte pas le programme de soutien, sous forme d'examens supplémentaires. Une inspection générale des lycées techniques et professionnels a été menée pour favoriser la dissémination des bonnes pratiques. Sont également renforcés les **centres d'accompagnement pour la jeunesse** (*Youth guidance centers*), destinés à aider à l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes du primaire à l'âge de 25 ans.³ En outre, sont également ouverts aux parents dans chaque municipalité du Danemark des **centres de ressources sur l'éducation et le développement de l'enfant**, qui peuvent orienter ensuite sur des services plus spécialisés.⁴

Les **groupes de pairs** mis en place au niveau européen, auxquels participe la direction générale de la cohésion sociale, sont des lieux de réflexion intéressants pour permettre une fertilisation croisée des approches de l'aide sociale à l'enfance et de l'accompagnement parental.

¹ *Ibid.*, p. 8.

² *Centre d'analyse stratégique, M.P. Hamel & S. Lemoine (coord.), Aider les parents à être parents, septembre 2012, p. 189.*

³ *Commission européenne, Reducing Early School Leaving : Efficient and Effective Policies and Europe, 1&2 mars 2012.*

⁴ *Centre d'analyse stratégique, op. cit., p. 187.*

3. Favoriser l'ouverture de l'école aux parents dans le cadre de la refondation de l'école

Dans le rapport de la concertation sur la refondation de l'école, trois points importants permettront d'agir contre l'absentéisme :

- la mise en place d'un programme de lutte contre le décrochage scolaire systématisant l'accompagnement personnalisé et organisé autour d'un référent, dont l'amendement proposé par votre rapporteur jette les premières bases ;¹

- une transformation du système d'orientation autour d'un service public régional ; plus souple et plus juste que les procédures actuelles ;²

- un engagement de reconnaissance de la place des parents à l'école, dans une perspective de coéducation.³

Au terme des auditions qu'il a menées, votre rapporteur est convaincu que **la lutte contre l'absentéisme et l'échec scolaire passe nécessairement par davantage d'implication des parents d'élèves dans la vie de l'école et par plus de dialogue entre les acteurs de la communauté éducative.**

Il peut arriver, en effet, que certains parents ne perçoivent plus l'utilité ni le sens de l'école, qu'ils considèrent comme une institution lointaine, impénétrable, voire hostile. Il peut alors être très difficile de les faire venir dans l'établissement. Le recteur de l'académie de Créteil comme les représentants des parents d'élèves ont insisté sur la peur qu'éprouvent littéralement certains parents à l'idée de revenir dans l'école. C'est plus particulièrement le cas des parents qui ont eux-mêmes connu des difficultés au cours de leur scolarité ou qui subissent l'exclusion sociale.

Si l'on veut que les parents veillent à l'assiduité scolaire de leurs enfants, il faut d'abord entreprendre de leur expliquer ce qu'est l'école, ce qu'elle apportera à leurs enfants et ce qui est attendu d'eux. Il faut **les mettre en confiance, en évitant que le premier contact concret ne soit qu'une convocation en cas de trouble provoqué par un enfant ou de mauvais résultats scolaires.**

Il est important d'introduire dans la **formation des enseignants** des modules pour leur transmettre les bonnes pratiques et améliorer la qualité du lien entre l'école et la famille.

L'initiative de la **Mallette des parents**, initiée dans l'académie de Créteil et évaluée par l'école d'économie de Paris s'est avérée légère à mettre en œuvre et fructueuse. On a pu constater une implication plus forte des parents dans l'école, une amélioration sensible du comportement des

¹ Refondons l'école de la République, Rapport de la concertation, p. 39.

² *Ibid.*, p. 40.

³ *Ibid.*, p. 48.

enfants (moins d'absentéisme, moins d'exclusion temporaire) et un certain impact sur les apprentissages.

Elle ciblait néanmoins surtout le primaire et les parents d'origine étrangère, ce qui justifiait sa déclinaison en kurde, en bambara ou en chinois. En outre, sa généralisation laisse à désirer de l'avis des représentants d'élèves consultés. Le recteur de l'académie de Créteil reconnaissait qu'en fonction de son appropriation par l'équipe enseignante, le dispositif fonctionnait plus ou moins bien.

Quels que soient la valeur et l'intérêt de ce type d'initiatives, elles ne peuvent suffire à redynamiser le partenariat entre l'école et les parents, comme le souhaitent le Président de la République et le ministre de l'éducation au regard des conclusions de la concertation sur la refondation de l'école de la République.

C'est un **modèle d'école ouverte, intégrée dans la vie du quartier et de la communauté humaine alentour, accueillante pour les parents comme pour les élèves**, qu'il convient désormais de promouvoir.

Il paraît important pour cela d'inciter au vote aux élections des représentants de parents d'élèves et de **favoriser la participation des parents dans les conseils d'école et les conseils d'administration**, notamment dans les lycées professionnels.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(articles L. 131-8 du code de l'éducation,
L. 222-4-1 et L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles,
L. 552-3 et L. 552-3-1 du code de la sécurité sociale)

Abrogation du mécanisme de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire et abrogation du contrat de responsabilité parentale

I - Le texte de la proposition de loi

A - Une modification du code de l'éducation

Le I de l'article unique de la présente proposition de loi modifie l'article L. 131-8 du code de l'éducation, qui règle le contrôle de l'obligation d'assiduité scolaire, en abrogeant le régime de suspension des allocations familiales des parents des élèves absentéistes.

Tous les enfants mineurs régulièrement inscrits dans un établissement doivent se conformer à l'obligation d'assiduité, fondée sur l'article L. 511-1 du code de l'éducation. Une fois majeur, l'élève est personnellement responsable de ses actes sans que la responsabilité de sa famille puisse se substituer à la sienne. L'obligation d'assiduité couvre donc l'intégralité de la scolarité, en-deçà et au-delà même de la période de scolarité obligatoire de 6 à 16 ans.

Le juge administratif a défini l'assiduité comme obligation pour l'élève de suivre, dans l'établissement qui l'accueille, l'intégralité des enseignements, aussi bien ceux qui sont obligatoires que ceux qui sont facultatifs, dès lors qu'il les a choisis (*CAA Douai, 18 mars 2004, M. Vincent et Mme Nathalie Y.*) En l'absence de contre-indication médicale, l'élève est tenu d'assister à tous les cours inscrits à l'emploi du temps, y compris l'éducation physique et sportive (*CAA Nantes, 27 avril 2000, Melle Yilmaz*).

Dans le droit existant, en cas d'absence d'un enfant, les personnes responsables doivent, sans délai, en faire connaître les motifs au directeur de l'établissement d'enseignement, terme qui vise aussi bien les écoles, les collèges et les lycées que les établissements privés et les centres de formation

des apprentis. La proposition de loi ne modifie pas ce point et ne revient pas sur l'interprétation de l'assiduité scolaire.

La liste des motifs réputés légitimes est dressée limitativement par l'article L. 131-8 du code de l'éducation mais il est laissé au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN)¹ un pouvoir d'appréciation des autres types de motifs admissibles. Il est néanmoins exclu que les DASEN puissent accueillir favorablement des demandes générales et systématiques de dérogation ou de régularisation des absences. L'impossibilité d'accorder au sein de l'établissement une dérogation systématique à un élève qui en fait la demande peut d'ailleurs légalement justifier le refus de son inscription dans cet établissement (*CE, Assemblée, 14 avril 1995, Koen*).

Consultée sur l'étendue des motifs recevables, la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale estime que seuls peuvent justifier l'absence de l'enfant, en droit, des motifs médicaux, des événements imprévisibles indépendants de la volonté des parents tels qu'un accident ou un décès, ou des considérations d'intérêt général, comme la protection de la santé publique en cas de maladie contagieuse.

De même, le juge administratif considère que des raisons de convenance personnelle, telles que des difficultés de transport depuis le domicile rencontrées par les parents, ne peuvent constituer une excuse valable (*CE, 28 octobre 1996, Mme Van Hulle*). En revanche, il est possible de délivrer individuellement les autorisations d'absence nécessaires à l'exercice d'un culte ou la célébration d'une fête religieuse, tant que ces absences sont compatibles avec les études et avec le respect de l'ordre public dans l'établissement (*CE, Assemblée, 14 avril 1995, Consistoire central des israélites de France*).

La proposition de loi ne revient pas sur la définition de l'assiduité, ni sur les dispositions légales, ni sur leur interprétation par l'administration ou le juge.

En outre, est maintenu le principe de la saisine du DASEN par le directeur d'établissement, lorsqu'aucun motif d'absence n'a été donné, lorsque les motifs invoqués se révèlent inexacts, ou lorsque les absences sans motif légitime, ni excuses valables s'élèvent au moins à quatre demi-journées dans le mois. C'est au chef d'établissement, puis à l'inspecteur, de juger de la validité des excuses proposées. A l'issue d'un dialogue avec les parents, obligatoire en cas d'absences répétées, justifiées ou non, ainsi que l'impose l'article R. 131-6 du code de l'éducation, une régularisation des absences reste donc possible, tant au niveau des établissements que de la direction académique.

¹ Nouvelle dénomination des inspecteurs d'académie-directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN).

Le DASEN saisi adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant absentéiste pour leur rappeler les sanctions administratives et pénales qu'ils encourent.

La sanction administrative est constituée par la suspension de la part des allocations familiales correspondant à l'enfant en cause. Les sanctions pénales existantes répondent à deux incriminations possibles comme contravention et comme délit. L'article R. 624-7 du code pénal punit d'une amende, pouvant aller jusqu'à 750 euros, le fait de ne pas imposer à un enfant l'obligation d'assiduité scolaire, après avertissement de l'inspecteur d'académie. Plus largement et plus sévèrement, l'article 227-17 du même code vise la répression de la mise en péril des mineurs et plus spécifiquement des atteintes à la santé, à la sécurité, à la moralité ou à l'éducation de leur enfant, dues à la négligence des parents. Peuvent être requis jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

Par ailleurs, l'avertissement doit également comporter une information sur les dispositifs d'accompagnement parental auxquels les personnes responsables de l'enfant peuvent prétendre.

Toute la procédure d'avertissement est laissée intacte par la présente proposition de loi. En revanche, toutes les étapes suivantes de la procédure pouvant aboutir à la suspension, voire à la suppression des allocations familiales, sont abrogées.

Est ainsi supprimée la saisine, immédiatement après l'avertissement des parents, du président de conseil général par le DASEN en vue de la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale (CRP) ou de toute autre mesure d'accompagnement à la disposition du conseil général.

Est également supprimée la communication trimestrielle au maire de la résidence de la liste nominative des élèves dont les parents ont reçu un avertissement. Ces informations sont actuellement enregistrées dans le traitement automatisé prévu par l'article L. 131-6 du code de l'éducation afin de contrôle de l'obligation scolaire par le maire. La possibilité de traitement automatisé n'est pas non plus conservée. En revanche, la proposition de loi ne prévoit pas de rectifier la rédaction de l'article L. 131-6 par coordination.

Est surtout supprimée l'obligation faite au DASEN de saisir la caisse d'allocations familiales après le constat que l'avertissement de l'inspecteur est resté sans effet. C'est ce qui précisément conduit à la suppression du mécanisme de suspension des allocations.

Le droit existant prévoit que, dans le cas où l'élève manque de nouveau quatre demi-journées de classe sur un mois, malgré son avertissement, le DASEN permette aux personnes responsables de l'enfant de présenter leurs observations et de justifier une dernière fois un motif légitime ou une excuse valable. Cet entretien préalable avait pour but d'assurer la compatibilité de la procédure de sanction avec les principes de jugement équitable, rappelés tant par le Conseil constitutionnel que par la Cour

européenne des droits de l'homme. Si aucun motif légitime d'absence n'est avancé, ni aucune excuse qu'il estime valable, l'inspecteur d'académie saisit le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales en vue de la suspension de la part des allocations familiales dues au titre de l'enfant en cause.

Il convient de rappeler qu'en droit existant les caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole ont compétence liée et ne peuvent en opportunité s'opposer à la suspension ou retarder sa mise en œuvre. De plus, la suspension des allocations familiales peut déboucher actuellement sur leur suppression en cas de persistance de l'absentéisme. Deux cas se présentent :

- soit, l'élève redevient assidu après la suspension des allocations et le versement est rétabli pleinement et rétroactivement ;

- soit l'élève demeure absent sans justification pendant quatre nouvelles demi-journées sur le mois et les allocations suspendues sont supprimées.

Par cohérence, la proposition de loi supprime les dispositions de rétablissement du versement des allocations familiales. Pour l'instant, la procédure respecte le parallélisme des formes : l'inspecteur d'académie saisit le directeur de l'organisme débiteur d'une demande de rétablissement après avoir constaté le retour à l'assiduité.

Celui-ci est caractérisé comme le fait de ne pas avoir été absent pendant plus de quatre demi-journées sans motif légitime ou excuses valables au cours d'un mois. Il est mesuré sur un mois de scolarisation, et non un mois calendaire, à compter du mois au titre duquel le versement des allocations a été suspendu. Les vacances scolaires ne sont donc pas prises en compte. Pour tenir compte des mois d'été, la rédaction actuelle de l'article L. 131-8 prévoit que la suspension des allocations ne peut prendre effet s'il est impossible de vérifier sous deux mois la condition de reprise d'assiduité. Ainsi, les allocations familiales restent versées pendant l'été et une éventuelle suspension des allocations familiales ne peut intervenir avant le mois de septembre.

B - Des modifications du code de l'action sociale et des familles

La proposition de loi prévoit l'abrogation de l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, qui régit les contrats de responsabilité parentale (CRP).

Dans sa version actuelle, modifiée par la loi « Ciotti » en 2010 puis par la loi LOPPSI 2 du 14 mars 2011, l'article 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles donne au président de conseil général la faculté de proposer aux personnes responsables de l'enfant la signature d'un CRP en cas :

- d'absentéisme scolaire sur saisine du DASEN ;

- de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire ;
- de prise en charge d'un mineur de treize ans soumis à une interdiction de circuler ou de stationner sur la voie publique non accompagné entre 23 heures et 6 heures ;
- de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale.

Un tel contrat doit rappeler les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporter toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation constatée.

Le manquement aux obligations inscrites dans le CRP ou le refus de signature peut entraîner une demande de suspension des allocations familiales, sauf lorsque le contrat a été signé en cas d'absentéisme scolaire. Ils peuvent également entraîner la saisine du procureur de la République des faits susceptibles de constituer une infraction pénale. Enfin, le président de conseil général peut saisir l'autorité judiciaire en vue d'une mise sous tutelle des prestations familiales ; le juge des enfants peut, s'il y a lieu, nommer un délégué aux prestations familiales, chargé de prendre toutes décisions pour répondre aux besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants et de préparer les parents à une gestion autonome des allocations, conformément à l'article 375-9-1 du code civil.

Par ailleurs, la proposition de loi supprime également une disposition de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, introduite par la loi Ciotti.

Aux termes de l'alinéa visé par l'abrogation, la part des allocations familiales suspendue pour cause d'absentéisme scolaire demeure prise en compte pour le calcul du revenu de solidarité active (RSA). L'objectif poursuivi en 2010 était d'empêcher la compensation de la suspension des allocations familiales par une hausse automatique du RSA, qui constitue une prestation différentielle. Le maintien fictif de la part suspendue d'allocations dans le revenu du ménage bloque aujourd'hui la réévaluation du minimum social perçu par les familles sanctionnées.

C - Des modifications du code de la sécurité sociale

Par coordination avec l'abrogation du contrat de responsabilité parentale, la proposition de loi abroge parallèlement l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale, qui décrit la procédure de suspension des allocations familiales à la disposition du président de conseil général en cas de manquement au CRP ou de refus de signature.

Par coordination avec l'abrogation du mécanisme de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, la proposition de loi abroge parallèlement l'article L. 552-3-1 du code de la sécurité sociale, qui renvoyait au code de l'éducation la description des modalités de mise en œuvre de cette sanction administrative.

II – La position de votre commission

L'approche de l'absentéisme scolaire développée dans la loi Ciotti de 2010 s'inscrit dans une perspective uniquement sécuritaire de prévention de la délinquance. Le mode de traitement retenu est la menace et la sanction des familles touchées.

Votre commission considère que **l'absentéisme** est un phénomène **complexe, protéiforme et dont les causes sont extrêmement diverses, sans que l'on puisse pointer comme seul facteur une supposée démission des parents**. Les fédérations de parents d'élèves sollicitées par votre rapporteur (FCPE, PEEP et UNAAPE) ont toutes affirmé qu'hors cas extrêmes liés à une profonde exclusion sociale, elles ne rencontraient jamais de parents démissionnaires, mais uniquement des parents démunis et désemparés.

Les sociologues de l'éducation font le même constat. L'on peut citer notamment Agnès Van Zanten dans ses ouvrages désormais classiques *L'école de la périphérie* et *Choisir son école : au cœur des stratégies familiales*. Plus récemment Séverine Kakpo, auditionnée le 10 octobre 2012 par votre commission, a montré l'implication intense des familles populaires dans l'éducation de leurs enfants, notamment dans la réalisation des devoirs à la maison.

Alors que le lycée professionnel est massivement touché par l'absentéisme, **la question de l'orientation ne peut être occultée**. Au collège, les élèves absents sont souvent ceux qui connaissent l'échec scolaire, après un parcours en primaire difficile. Quant à la relation avec la violence scolaire, il convient de remarquer que le lien de causalité suggéré par la loi Ciotti devrait être inversé. Ce sont les cas de violence, parfois de harcèlement constitué, pour reprendre les inquiétudes de certains représentants des parents d'élèves, qui poussent certains enfants à ne pas aller en cours. Il existe aussi un absentéisme de confort, proche du *zapping* scolaire, où l'on évite un professeur particulier, une discipline spécifique ou bien certains horaires, comme le premier cours après la pause méridienne. Enfin, il ne faut pas négliger les cas de malaise psychologique de l'adolescent.

Il paraît profondément irréaliste de proposer une solution commune à tous ces types d'absentéisme bien différents dans leurs manifestations et dans leurs origines. Une solution purement répressive, soit directement *via* une sanction pénale ou administrative, soit indirectement *via* un contrat imposé aux parents et assorti des mêmes sanctions, semble particulièrement inadaptée.

La suspension des allocations familiales sur saisine de l'éducation nationale reprend le vieux dispositif en vigueur de 1966 à 2004, qui avait déjà fait la preuve de son inefficacité, en ne parvenant pas à endiguer l'absentéisme. C'est la raison même pour laquelle le gouvernement Raffarin en avait proposé la suppression.

L'application de la suppression des allocations familiales n'entraîne pas le retour des enfants absentéistes, comme l'a indiqué le

recteur de l'académie de Créteil à votre rapporteur sur la base des rapports transmis par les DASEN. L'effet dissuasif de la mesure même, s'il a pu être observé dans certains cas particuliers, tenait plus à la solennité de la convocation à l'inspection académique qu'à la crainte de la sanction proprement dite. Le rapport du Conseil d'analyse stratégique (CAS) de septembre 2012 sur l'aide à la parentalité¹ s'est penché sur les expériences étrangères de recours à la contrainte. Il souligne les débats sur la légitimité éthique des dispositifs et remarque la difficulté d'évaluer les programmes mis en œuvre. Il conclut que c'est de la qualité et de l'intensité des services d'accompagnement parental dont dépend le succès et non de la perspective d'une sanction, souvent passée sous silence par les travailleurs sociaux afin de faciliter l'adhésion des parents.

En outre, votre commission ne peut que rappeler les critiques de fond bien connues contre cette mesure. Elle stigmatise et frappe disproportionnellement les familles modestes, pour lesquelles les allocations familiales peuvent représenter une ressource importante, alors que les familles plus aisées sentent peu le poids de cette sanction. **Elle constitue une sorte de double peine, qui frappe des familles déjà fragiles et risque de les éloigner encore plus de l'institution scolaire.** Enfin, elle laisse dans l'angle mort de nombreuses familles qui ne perçoivent pas ou plus les allocations familiales car elles n'ont qu'un seul enfant à charge. Votre commission accueille donc très favorablement la suppression d'un mécanisme inefficace et injuste.

Le contrat de responsabilité parentale (CRP) est demeuré inappliqué par l'ensemble des conseils généraux de toute sensibilité politique, hormis le cas du département des Alpes-Maritimes présidé par l'auteur de la loi de 2010. Tant l'Assemblée des départements de France (ADF) que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la direction générale de la cohésion sociale ont souligné que le dispositif n'avait pas pris, parce qu'il perturbait la logique même de l'accompagnement parental mis en place dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Rejeté par les acteurs sociaux, redondant avec les autres mesures existantes et décorrélé de la lutte contre l'absentéisme depuis la loi Ciotti, le **CRP présente toutes les caractéristiques d'un dispositif inutile. C'est pourquoi votre commission soutient sa suppression**, proposée par les auteurs du texte.

Ayant approuvé l'abrogation des deux dispositifs du CRP et de la suspension des allocations en cas d'absentéisme, votre commission a adopté deux amendements de coordination pour supprimer des mentions devenues inutiles dans le code de l'éducation aux articles L. 131-6 et L. 131-8.

Elle a également adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement proposant une nouvelle méthode de traitement de l'absentéisme scolaire. Il s'agit de reconnaître la réalité et la gravité du problème de l'absentéisme, tout en mobilisant les acteurs de terrain autour de l'établissement pour qu'ils trouvent la solution la plus adaptée à chaque cas

¹ CAS, M.-P. Hamel & S. Lemoine (coord.), Aider les parents à être parents, septembre 2012.

particulier. Ainsi, en cas de persistance du défaut d'assiduité, le directeur de l'établissement d'enseignement réunira les membres concernés de la communauté éducative, afin de proposer aux personnes responsables de l'enfant une aide et un accompagnement adaptés et contractualisés avec celles-ci.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article L. 111-3 du code de l'éducation, la communauté éducative comprend tous ceux qui participent à l'accomplissement des missions de l'école, du collège ou du lycée. Elle réunit les personnels de direction, les enseignants, les conseillers principaux d'éducation, les infirmières et médecins scolaires, les psychologues et assistantes sociales, les parents d'élèves, les collectivités territoriales, ainsi que les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associés au service public de l'éducation. Le champ en est donc très vaste et déborde le seul personnel de l'éducation nationale. Y sont intégrés le maire de la commune de résidence, le président de conseil général, le président de conseil régional, de même que les services sociaux et jusqu'à la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans ce très vaste panel, le directeur d'école ou le chef d'établissement choisira de réunir les membres les plus à même de formuler un diagnostic rigoureux sur la situation de l'élève et de sa famille. Il est important que les représentants des parents d'élèves y soient systématiquement associés car ils pourront agir comme médiateurs pour faciliter l'adhésion de la famille concernée au processus. Il ne s'agit pas d'une structure nouvelle, qui s'empilerait aux autres, mais d'une méthode de coordination de tout ce qui existe et qui demeure cloisonné, pour le mettre le plus efficacement possible à la disposition des familles.

La réunion de diagnostic doit permettre d'aiguiller la famille. S'il s'agit avant tout d'un problème pédagogique ou éducatif, des solutions lui seront proposées dans l'établissement. S'il s'agit d'un problème d'orientation, notamment dans la voie professionnelle, la coordination avec le président de conseil régional et le rectorat au niveau du bassin d'éducation permettra d'envisager un accompagnement de l'élève, un transfert ou une passerelle. S'il s'agit d'un problème social et familial, les services du conseil général et les CAF interviendront pour guider la famille vers des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Réaap), des groupes de paroles ou de médiation familiale par exemple.

Votre rapporteur a souhaité que l'aide et l'accompagnement soient contractualisés avec la famille. Il ne s'agit pas par ce biais de réintroduire une logique de sanction, mais de permettre un suivi rigoureux et une évaluation précise de l'évolution de la situation de l'élève et de sa famille. C'est aussi un moyen de garantir que la solution ne soit pas imposée à des parents infantilisés et stigmatisés mais qu'elle soit au contraire discutée avec eux jusqu'à leur adhésion et leur approbation. Enfin, la formalisation d'engagement réciproques et d'objectifs confèrera au processus une solennité utile à sa réussite.

Les représentants des parents d'élèves, des élus locaux, des chefs d'établissement et des services de l'éducation nationale auxquels a été présenté ce nouveau dispositif l'ont accueilli favorablement.

En outre, un **enseignant sera désigné pour suivre les mesures mises en œuvre au sein de l'établissement d'enseignement**. Il agira comme **réfèrent** ainsi que l'a souhaité le Président de la République en clôture de la concertation sur la refondation de l'école. Une attention particulière sera donnée à la prévention de l'absentéisme et du décrochage scolaire en lycée professionnel.

Votre commission a adopté l'article unique de la proposition de loi ainsi amendé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 2012, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission examine le rapport de M. David Assouline sur la proposition de loi visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire.

Un débat s'engage après l'intervention du rapporteur.

M. Jacques Legendre. – Je vous rappelle que nous sommes en 2012 et que la loi Ciotti date de 2010. Il est donc très difficile d'évaluer la portée et l'efficacité d'une loi si récente, on manque de recul. Dès le départ, vous avez été hostile au dispositif de cette loi qui suppose le concours des conseils généraux où vous détenez la majorité. Or, il se trouve qu'une grande partie des départements n'a pas voulu jouer le jeu et appliquer cette loi. Sans faire de polémique, je tiens à souligner que nous sommes tous préoccupés par l'absentéisme scolaire et que nous voulons tous y remédier. La répression n'est pas le seul moyen de mettre un terme à l'absentéisme et la décision de suppression des allocations familiales reste l'ultime recours. J'aurais souhaité un examen plus large de la situation actuelle et connaître les raisons de la non-application de la loi Ciotti. Les parents doivent garder une certaine responsabilité et ne pas se reposer systématiquement sur la société. C'est pour ces raisons que nous ne suivrons pas la proposition de Mme Cartron.

Mme Corinne Bouchoux. – Si je partage une partie des remarques de M. Legendre, je pense qu'il y a de multiples causes à cet absentéisme et qu'une réponse uniquement répressive ne peut pas fonctionner. Il n'y a pas de désaccord entre nous sur le diagnostic. En revanche, nous sommes en désaccord sur la réponse. Nous soutenons pleinement les travaux du rapporteur et je pense que la coloration politique des conseils généraux n'a pas eu d'influence sur l'application de la loi comme le montre l'exemple de mon département, le Maine-et-Loire.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je suis favorable à cette proposition de loi. Il était nécessaire de mettre fin à une loi de circonstance purement idéologique, cette vision purement répressive était inacceptable. La loi Ciotti n'a pas atteint son objectif : sur un an, on a pu constater que 184 CRP sur 194 provenaient du seul département des Alpes-Maritimes. C'est un excès de zèle ! Quand on parle de l'école, je préfère parler de mesures de prévention et d'éviter la standardisation permanente. Il serait utile de connaître les raisons de ce phénomène d'absentéisme. C'est le travail de la communauté éducative et je suis satisfait de l'idée de mettre en place un référent.

M. Jean-Pierre Leleux. – Cette proposition de loi part d'un postulat qui sous-entend que nous sommes insensibles aux difficultés familiales. La loi Ciotti a prouvé son efficacité dans le département des Alpes-Maritimes car elle a permis la rencontre des éducateurs, des enseignants et des familles. Il y a eu de nombreux contrats de responsabilité parentale signés dans ce département, ce qui me semble normal quand on est convaincu de son projet et que l'on souhaite l'expérimenter. J'ai une autre version des faits : les familles sont reconnaissantes envers le conseil général de les avoir aidé à remettre les enfants sur le chemin de l'école. Enfin, je regrette que la loi qui n'est en vigueur que depuis un an, ait eu un délai d'application trop court pour en faire une évaluation.

Mme Françoise Férat. – Je vous l'accorde, les causes sont multiples. Et la solution proposée dans cette proposition de loi me semble difficile à mettre en œuvre dans mon département. La confidentialité et l'humanité ne pourront être respectées devant une commission de 25 personnes. La déresponsabilisation existe toujours et le précédent texte répondait, me semble-t-il à cette difficulté avant d'arriver à la sanction.

Mme Dominique Gillot. – Il faut éviter toute polémique et accompagner les parents pour qu'ils deviennent des partenaires de l'éducation au service d'un projet de société. Les allocations familiales ne sont pas une récompense ni une aide sociale mais un droit universel garanti à tous les enfants. Toutes les familles sont susceptibles d'avoir des difficultés à un moment donné. Il faut éviter toute stigmatisation. Dans le cadre de la refondation de l'école, il faut replacer l'enfant au cœur des préoccupations et des enjeux et redonner une place aux parents comme co-éducateurs. L'abrogation de la loi Ciotti arrive à point nommé dans cette reconstruction de l'école. Le lien avec la famille doit se nouer aussi en dehors de l'école et sans aucune considération financière.

L'intérêt de l'enfant devrait nous rassembler. Je souhaite proposer une offre diversifiée et pas seulement dans le cadre de l'école. Nous pourrions envisager un adulte référent chargé d'accompagner la famille, choisi dans le panel des partenaires autour de l'école afin d'éviter la confrontation parent-enseignant qui peut se révéler néfaste par rapport aux objectifs.

M. Michel Le Scouarnec. – Dans mon expérience à l'école primaire, j'ai été peu confronté à l'absentéisme. Je pense qu'il faut resserrer les liens entre la famille et l'école car ces liens se sont distendus au cours du temps. Mais, il n'existe pas de solution miracle !

M. Claude Domeizel. – Je suis favorable à la proposition de loi de Mme Cartron. Je n'ai pas besoin d'avoir des statistiques pour savoir que la loi Ciotti est inadaptée. C'est une question de principe. La loi Ciotti est désobligeante envers le corps enseignant et, tout particulièrement, à l'égard les chefs d'établissement qui connaissent leurs obligations. La proposition de loi de Mme Cartron ne crée pas le vide, il existe une panoplie de dispositions pour résoudre ces cas. En revanche, je ne suis pas favorable à l'inscription dans la

loi de règles qui relèveraient d'une circulaire ou d'une instruction pour rappeler les obligations scolaires des chefs d'établissement lorsqu'ils constatent des absences trop fréquentes. La suppression des allocations familiales n'apporte rien et je suis opposé à inclure des questions financières dans ce genre de réflexion.

M. Jean-Pierre Placade. – Nous aussi nous avons du cœur mais nous avons des moyens différents pour les mêmes objectifs. Ce qui me convient dans cette proposition de loi amendée par le rapporteur, c'est qu'on élargit l'accompagnement de l'enfant dès le départ. Comme l'a dit mon collègue Domeizel, il faut éviter toute stigmatisation des enfants et des familles. Cette proposition de loi n'est pas forcément la panacée universelle. Je constate la capitulation générale des caisses d'allocations familiales sur les situations difficiles hors fraudes majeures. Il faudrait se pencher aussi sur leur fonctionnement.

Le RDSE soutiendra cette proposition de loi.

Mme Françoise Cartron. – Il faut replacer l'esprit de cette proposition de loi sans faire de polémique. Je pense que la loi Ciotti est inefficace et inadaptée car elle repose sur une erreur de diagnostic et par conséquent propose une mauvaise thérapie. Le diagnostic est complexe et varié en fonction de l'âge des enfants.

C'est un phénomène marginal dans le primaire. En général, l'enseignant signale lui-même l'absence de l'élève sinon cela relève de la faute professionnelle de sa part. En cas de famille difficile, on peut activer l'équipe éducative afin de régler le problème.

Au collège, l'absentéisme se situe surtout en classe de 3^e. Souvent, l'élève est en échec scolaire et il faut le remettre dans une dynamique positive.

Enfin, on trouve 15 % d'absentéisme dans les lycées professionnels. Là, les parents sont souvent démunis face à leurs adolescents. Il faut s'attaquer à la cause et la réponse doit être au niveau de l'école. Il faut arrêter les orientations par défaut et offrir des passerelles et des perspectives aux élèves.

De plus, la réponse de la loi Ciotti de suppression des allocations familiales ne s'adresse qu'aux familles avec plusieurs enfants, et fait l'impasse sur les familles à enfant unique ou avec un seul enfant à charge. Or, la loi doit s'adresser à tous. C'est pour cela que j'appuie la proposition du rapporteur d'offrir une réponse au sein de l'établissement autour d'une équipe pluraliste. La vision simpliste de la responsabilité unique des parents n'est pas efficace. Je crois en la capacité des enfants à rebondir et à la résilience.

M. David Assouline. – La suppression des allocations familiales est un dispositif qui a existé pendant 40 ans de 1966 jusqu'à sa suppression par Luc Ferry en 2004. Durant cette période, l'absentéisme n'a fait que croître. Depuis 2006, le contrat de responsabilité parentale expérimenté dans le seul département des Alpes-Maritimes, est resté globalement inappliqué. En 2010, la loi Ciotti prévoit que le mécanisme de sanction est désormais automatique à

partir de quatre jours et demi d'absences injustifiées, il vide donc de son objet le CRP. Je vous propose d'abroger ces deux dispositifs qui sont liés.

Dans ce vivier de la communauté éducative, ce que je vous propose, c'est, selon le diagnostic, de convoquer les partenaires appropriés sur le terrain afin de proposer aux personnes responsables de l'enfant une aide et un accompagnement adaptés et contractualisés avec celles-ci.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je mets aux voix les trois amendements à l'article unique proposés par le rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Jacques Legendre. – Le groupe UMP ne prend pas part au vote sur les amendements.

L'amendement n° 1 est adopté.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Michel Le Scouarnec. – Le groupe CRC prendra position en séance publique sur l'amendement n° 3.

L'amendement n° 3 est adopté.

| |
|---|
| <p>La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.</p> |
|---|

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mme Dominique BERTINOTTI, ministre déléguée chargée de la famille

Mme George PAU-LANGEVIN, ministre déléguée chargée de la réussite éducative

Direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales : Mmes Sabine FOURCADE, directrice générale de la cohésion sociale, Hélène PAOLETTI, chef du bureau familles et parentalité, et Catherine BRIAND, adjointe au chef de bureau protection de l'enfance et de l'adolescence

Académie de Créteil : M. William MAROIS, recteur

Assemblée des Départements de France (ADF) : M. Mathieu HANOTIN, député, vice-président du conseil général de la Seine-Saint-Denis

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) : MM. de CHALUP, responsable du département « Enfance et parentalité », et Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration

Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE) : Mme Valérie MERCH-POPELIER, secrétaire générale, et M. Antoine EVENNOU, chargé de mission

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) : Mme Valérie MARTY, présidente

Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN) : Mme Isabelle BOURHIS, secrétaire nationale, MM. Michel RICHARD, secrétaire national adjoint, Éric KROP, secrétaire national commission Pédagogie, et Cédric CARRARO, secrétaire permanent Siège

Contributions écrites

Union nationale des associations familiales (UNAF)

**Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves
(UNAAPE)**

ANNEXE

Synthèse du rapport du Conseil d'analyse stratégique

Aider les parents à être parents

Rapport coordonné par Marie-Pierre Hamel et Sylvain Lemoine

Septembre 2012

Les politiques de soutien à la parentalité répondent à trois principes généraux : **s'adresser aux parents et non pas aux enfants ; améliorer le bien-être de l'enfant ou des parents ; agir sur les compétences parentales.**

La France, comme la majorité des pays occidentaux, n'échappe pas à la croissance de l'attention accordée au soutien à la parentalité : il existe ainsi de nombreuses initiatives portées par le secteur associatif, les collectivités locales ou la branche famille de la sécurité sociale. Les dispositifs qui entrent réglementairement dans ce champ visent à :

- **accroître la confiance des parents dans leurs compétences parentales**, notamment au travers des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement (Réaap) ;

- **apaiser les conflits intrafamiliaux** (médiation familiale et espaces de rencontre) ;

- **accompagner les enfants et leur famille dans le parcours scolaire** (Contrat local d'accompagnement à la scolarité – CLAS) ;

- **informer les parents sur les dispositifs** (Points Info Familles - PIF) ;

- **informer les couples**, notamment autour des questions de sexualité et de vie familiale (conseil conjugal et familial).

La Cour des Comptes a ainsi consacré une partie de son rapport annuel 2009 à l'évaluation des dispositifs de soutien à la parentalité ; ses principales critiques portent sur :

- **l'empilement de dispositifs dispersés géographiquement et mal articulés entre eux ;**

- le défaut de réflexion relatif à l'accès des parents à l'information ;
- le manque d'évaluation des dispositifs ;
- la question du pilotage ;
- le caractère éparpillé de financements par ailleurs mal connus et souvent incertains.

Les initiatives de soutien à la parentalité ouvrent un vaste champ d'interventions auprès des parents. Elles impliquent **différents acteurs** (publics, privés, professionnels, bénévoles), peuvent prendre **plusieurs formes** (rencontres en groupe, individuelles, dans une structure, à domicile, ponctuelles, sur le long terme, séminaires) et reposent sur des **instruments variés** (CD-Rom, vidéos, Internet, téléphone, manuels, fiches).

I - Les finalités des programmes d'aide à la parentalité : une pluralité d'objectifs

Agir sur les troubles émotionnels et comportementaux des enfants : *The Incredible Years Program* (États-Unis) s'adresse aux personnes en charge d'enfants de 12 ans et moins. Il comporte deux dimensions principales : un versant intervention auprès des parents d'enfants chez qui on a diagnostiqué un problème de comportement et un autre, préventif et universel, cherchant à éviter que des enfants développent des troubles comportementaux. Les interventions se déclinent ainsi en cinq programmes selon le besoin : des composantes du programme global sont ainsi mises en œuvre à l'école ou dans les services de garde pour les 4-6 ans. Deux à trois fois par semaine, les professeurs qui appliquent le programme proposent des discussions et des activités aux enfants, dans le but de leur apprendre à mieux gérer les conflits, à interagir avec les autres et à se contrôler. Un programme de soutien basique s'adresse par ailleurs à tous les parents d'enfants de 3 à 6 ans afin d'encourager les comportements positifs de leurs enfants et d'imposer une discipline positive. Pour les parents d'enfants âgés d'1 an et moins, un programme vise plutôt à leur apprendre à bien s'occuper de leurs enfants et à bien identifier ce dont il a besoin, alors qu'un programme destiné aux parents d'enfants de 1 à 3 ans cherche à développer une parentalité positive. Pour les enfants présentant des problèmes de comportement, un programme de 20 à 22 semaines existe aussi. Il est suivi par les enfants tandis qu'un programme est destiné en parallèle aux parents pour renforcer les comportements positifs à la maison. Des interventions sont aussi proposées en milieu scolaire aux professeurs en charge de ces enfants.

Améliorer les habilités scolaires des enfants : *The Parent Academy Programs* (États-Unis) a pour objectif d'amener les parents à jouer un rôle plus actif dans la scolarité de leurs enfants sous la forme de cours, souvent

offerts dans les écoles mêmes, ce qui permet aux parents de mieux connaître l'environnement dans lequel leur enfant évolue. L'Académie des parents de Philadelphie, financée principalement par des fonds fédéraux, offre par exemple aux parents une mise à niveau de 10 sessions en mathématiques et en anglais, une classe sur la bienséance et la politesse, une session d'une journée sur le fonctionnement du système éducatif qui insiste sur l'obligation de présence des enfants. Des cours abordent aussi des questions relatives au développement des enfants et aux compétences parentales proprement dites. Dans d'autres villes, comme Miami, l'Académie des parents est financée par des fonds privés (fondations, entreprises) et les programmes sont conçus pour aider les parents qui parlent peu ou mal l'anglais. Des guides peuvent aussi être mis à disposition comme dans les programmes *The Parent Tool Kit* (Canada) ou *Bullying Prevention: A Guide for Parents and Carers* (Royaume-Uni). Ceux-ci expliquent aux parents comment s'impliquer pour aider les enfants à réussir à l'école et quels conseils privilégier lorsqu'ils sont victimes ou coupables d'intimidation scolaire.

Développer les compétences parentales : le *Positive Parenting Program* (Australie) entend améliorer les compétences des parents, leurs connaissances et la confiance en leurs capacités, afin de favoriser le bon développement des enfants de 0 à 16 ans. Ce programme est ouvert à tous, mais selon un modèle en cascade, c'est-à-dire qu'à partir d'un accès universel, des interventions plus spécifiques et intensives sont proposées aux parents qui font face à des difficultés particulières. Le développement d'une émission de télévision, *Parenting in Action* à Boston, est aussi particulièrement intéressant car il s'adresse *de facto* à un public élargi. Des services d'écoute téléphonique ont aussi été mis en place, notamment *Parents Helpline* (Irlande du Nord) qui permet aux parents qui ont besoin de soutien ou d'écoute de parler de façon confidentielle et gratuite. Un site Internet, « Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants » (Canada), a aussi été utilisé comme outil de médiation. Celui-ci regroupe des articles, écrits par des experts de renommée internationale, sur des thèmes traitant du développement psychosocial des jeunes enfants, de leur conception jusqu'à l'âge de 5 ans.

II - Les cibles des programmes d'aide à la parentalité : des situations variées

Parents souffrant de différences socioéconomiques : *Harlem Children's Zone* (États-Unis) constitue une approche intégrée qui implique toute la communauté dans la réussite des enfants (cours de soutien à la parentalité, services de garde, école, soins de santé, soutien scolaire).

Parents en situation de conflit ou de rupture : pouvant être imposé à des parents en instance de divorce par un tribunal des affaires familiales, le *Positive Parenting Through Divorce* (Floride, États-Unis) est un cours certifié

conçu spécialement pour aider ces parents à faire les meilleurs choix pour leurs enfants.

Familles monoparentales : l'association *Gingerbread* (Royaume-Uni) inclut une ligne de conseils téléphoniques, des groupes locaux d'entre-aide et des activités de loisirs auxquelles les parents et les enfants peuvent participer.

Beaux-parents : le *National Stepfamily Resource Center* (États-Unis) procure aux beaux-parents des informations et des formations sur la meilleure façon d'assurer leur rôle en offrant des groupes de discussion, des conférences et des programmes de huit séances pour informer les participants de leurs droits et leur apprendre à exercer au mieux leur rôle.

Pères : le Comité régional pour la promotion de la paternité (Québec, Canada) poursuit plusieurs objectifs dont celui de soutenir et d'encourager les initiatives locales pour la valorisation du rôle du père.

Parents d'origine étrangère : le programme *Helping Youth Succeed in Southeast Asian Families* (États-Unis) s'adresse aux parents originaires d'Asie du Sud-Est, et plus particulièrement aux parents d'adolescents. Il a été conçu en tenant compte dès le départ de leurs spécificités culturelles et chercher à prévenir et à limiter les conflits par le truchement d'un programme éducatif et d'un soutien vidéo.

Parents d'adolescents : le *Parenting Wisely (American Teen)* (États-Unis) est un programme pour aider les parents d'adolescents ou pré-adolescents (8-18 ans) sous forme de CD-Rom ou d'un cours en ligne.

Parents adolescents : le *Teen Parents Support Program* (Irlande) regroupe des centres où des adolescents qui sont parents ou qui attendent un enfant peuvent se renseigner sur les services dont ils peuvent bénéficier dans leur localité (services de soutien à la parentalité, de santé, sociaux, de garde, aides monétaires, à la poursuite d'études).

III - L'efficacité des programmes d'aide à la parentalité : les améliorations envisagées

Améliorer l'information sur l'offre de services : un répertoire en ligne de programmes d'éducation parentale (Canada) permet aux parents et aux professionnels d'identifier et de mieux connaître les programmes de soutien à la parentalité disponibles.

Offrir un soutien dans les lieux de travail : le programme *Talking Parents, Healthy Teens* (Californie, États-Unis) utilisent des vidéos, des jeux de rôle et des discussions orchestrés par un intervenant professionnel pour permettre aux parents d'acquérir des compétences qui les aideront à mieux communiquer avec leurs enfants à propos de sexualité, de contraception et de maladies sexuellement transmissibles.

Accéder au soutien par le biais d'autres services : dans les pays scandinaves, ce sont les services publics universels comme l'école, les services d'accueil du jeune enfant ou le système de santé qui jouent le premier rôle pour conseiller les parents dans leur fonction. Que ce soit, comme au Danemark, dans des Unités de conseils en pédagogie et psychologie ou, comme en Finlande, dans des *Child Guidance and Family Counselling Centers*, c'est la visée préventive qui est d'abord mise en exergue mais ils peuvent aussi référer les parents ou proposer des services plus spécialisés.

Regrouper les services de soutien : les Centres de la jeunesse et de la famille (Pays-Bas) sont chargés de coordonner et de renforcer les services à destination des familles. Ils sont obligatoires dans chaque municipalité et doivent offrir des services, de santé pour les enfants, de soutien à la parentalité et être un lien vers les services d'éducation.

IV - Sanctions et incitations financières : les propositions mises en œuvre

En marge des programmes de soutien à la parentalité, on peut noter le développement de dispositifs d'une nature très spécifique ayant **recours à la sanction ou à l'incitation financière**. Ces programmes destinés à responsabiliser les parents recouvrent une grande diversité de modalités de mise en œuvre, selon qu'ils sont facultatifs ou obligatoires, qu'ils empruntent au registre juridique ou financier. Ils ont pour point commun de définir précisément les objectifs à atteindre afin d'éviter une sanction ou de bénéficier d'un soutien.

Les programmes de soutien assortis de contraintes explicites ou implicites étaient historiquement destinés à prévenir la délinquance juvénile. A l'instar des stages parentaux obligatoires en Belgique, issus de la loi de protection de la jeunesse instituée en 2006, les *Parenting Orders* (Royaume-Uni) – ou leurs pendants volontaires et théoriquement non contraignants, les *Parenting Contracts* – sont **des décisions de justice qui enjoignent les parents à entrer dans des dispositifs de suivi et de soutien à la fonction parentale**. Ils reposent clairement sur la contrainte en cas d'absentéisme scolaire, d'incivilités ou de comportements antisociaux des enfants. Ces programmes ont deux versants :

- la participation à des séances visant à développer leurs compétences parentales ;
- des obligations de surveillance de l'enfant déterminée en lien avec la situation familiale et les comportements déviants ou délinquants du mineur.

Ces programmes peuvent aussi s'inscrire dans le cadre de politiques aux ambitions plus larges. C'est le cas des *Family Intervention Projects*

(Royaume-Uni) qui **ciblent les familles identifiées comme étant les plus en difficulté à travers deux indicateurs principaux : les comportements antisociaux et le risque de perdre son logement**. Ils reposent sur une action concernant l'ensemble des problématiques auxquelles font face les membres de la famille. Le but est d'identifier un interlocuteur unique pour la famille appartenant à une structure *ad hoc* afin de déjudiciariser l'image du dispositif.

En France, ces dispositifs sont encore très peu utilisés. Trois dispositifs principaux ont néanmoins été mis en place :

- **les contrats de responsabilité parentale** (depuis la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006) : destinés aux parents d'enfants de 6 à 18 ans en cas de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire, de prise en charge d'un mineur au titre de l'article 43 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale. Ce sont des contrats d'engagement réciproque entre les parents et le représentant du conseil général. Les sanctions peuvent être administratives (suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant, en application de l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale) ou pénales (deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende selon l'article L. 227-17 du code pénal) ;

- **les conseils pour les droits et les devoirs des familles - CDDF** (depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance) : du ressort du maire, ils ont pour but de permettre un dialogue entre les institutions et les parents dont les enfants présentent un risque ou un manque d'assiduité scolaire. La loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure les rend obligatoires pour les communes de plus de 50 000 habitants. Partout où ils sont d'ores et déjà en place, les CDDF fournissent un cadre collégial aux maires notamment pour l'audition des familles, qui est précieuse pour engager un accompagnement et l'éclairer dans l'exercice de ses responsabilités ;

- **les stages parentaux** (depuis la fin des années 1990) : alternatives aux sanctions de l'article L. 227-17 du code pénal, ils sont d'une durée variable et sont constitués d'un mélange d'information et de formation.

Les programmes de soutien aux parents reposant sur des incitations financières peuvent aussi faire figure d'alternatives crédibles aux sanctions. Les plus intéressants d'entre eux sont les **transferts monétaires conditionnels** : l'exemple du programme *Bolsa Familia* (Brésil) en constitue une véritable vitrine. Les parents, en effet, peuvent bénéficier d'une aide mensuelle pouvant atteindre 200 réals (pour des familles dont les revenus ne dépassent pas 120 réals) si les enfants sont scolarisés (pas plus de 15 % de jours d'absentéisme non justifié) et suivent des programmes de vaccination obligatoires. Des évaluations par la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement concluent à l'exemplarité du dispositif :

ils visent bien à impliquer les parents lorsque ces derniers ne mesurent pas l'impact de leur accompagnement sur le devenir de leurs enfants.

Dans les pays anglo-saxons, le programme expérimental le plus intéressant a été mis en place entre 2007 et 2010 à New York sous l'appellation *Opportunity New York City/Family Rewards*. Il visait à inciter financièrement 5 000 familles pour atteindre un certain nombre d'objectifs en matière de santé, d'éducation et d'emploi par le versement de 22 primes différentes variant de 20 à 600 dollars. Le choix était explicitement, à l'origine, de ne pas agir sur l'accompagnement mais uniquement sur ces incitations financières de manière à en mesurer les effets. Les résultats de l'évaluation ont fait apparaître un bilan en demi-teinte qui a conduit à l'abandon du programme : son fort potentiel a néanmoins été souligné, **à condition d'investir aussi dans l'accompagnement des familles**, ce qui, dans le cadre de cette expérience, a fait défaut.

La porosité des limites entre les programmes de soutien reposant sur la contrainte et ceux reposant sur l'incitation financière force une double conclusion, à la fois touchant à leur éthique et à leur efficacité.

Sur le plan éthique, **la légitimité de ces programmes est fortement questionnée**, notamment quant à la trop forte ingérence de la puissance publique dans les affaires familiales : plus le programme est accepté, plus, souvent, la logique de contrepartie est évidente en ce qu'elle s'intègre dans les différents modèles sociaux.

A ce titre, **leur succès est proportionnel à l'intensité et à la qualité des services d'accompagnement**. Quatre éléments sont alors particulièrement importants : le choix des bénéficiaires ; la capacité à limiter la stigmatisation ; l'adoption d'une approche globale ; l'évocation et l'utilisation avec justesse et parcimonie des sanctions. La nature de l'accompagnement proposé est ce qui apporte la plus importante plus-value. Les meilleurs se caractérisent par une intervention intensive et sur la durée autour de professionnels particulièrement qualifiés et expérimentés.

TABLEAU COMPARATIF

| Textes en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte élaboré par la Commission |
|---|---|---|
| Code de l'éducation | Proposition de loi visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire | Proposition de loi visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire |
| | Article unique | Article unique |
| <p>Art. L.131-6. - Afin de procéder au recensement prévu au premier alinéa et d'améliorer le suivi de l'obligation d'assiduité scolaire, le maire peut mettre en oeuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel où sont enregistrées les données à caractère personnel relatives aux enfants en âge scolaire domiciliés dans la commune, qui lui sont transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales ainsi que par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation en application de l'article L. 131-8 et par le directeur ou la directrice de l'établissement d'enseignement en application du même article ainsi qu'en cas d'exclusion temporaire ou définitive de l'établissement ou lorsqu'un élève inscrit dans un établissement le quitte en cours ou en fin d'année.</p> <p>Art. L. 131-8. - Lorsqu'un enfant manque momentanément la classe, les personnes responsables doivent, sans délai, faire connaître au directeur ou à la directrice de l'établissement d'enseignement les motifs de cette absence. Les seuls motifs réputés légitimes sont les suivants : maladie de l'enfant, maladie transmissible ou contagieuse d'un membre de la famille, réunion solennelle de famille, empêchement résultant de la difficulté accidentelle des communications, absence temporaire des personnes responsables lorsque les enfants les</p> | | <p>I. - Le code de l'éducation est ainsi modifié :</p> <p>1° Au troisième alinéa de l'article L. 131-6, les mots « en application de l'article L. 131-8 » et les mots « en application du même article » sont supprimés ;</p> |

Textes en vigueur

suivent. Les autres motifs sont appréciés par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation. Celle-ci peut consulter les assistantes sociales agréées par elle, et les charger de conduire une enquête, en ce qui concerne les enfants en cause.

Le directeur ou la directrice de l'établissement d'enseignement saisit l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation afin qu'elle adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant, leur rappelant les sanctions administratives et pénales applicables et les informant sur les dispositifs d'accompagnement parental auxquels elles peuvent avoir recours :

1° Lorsque, malgré l'invitation du directeur ou de la directrice de l'établissement d'enseignement, elles n'ont pas fait connaître les motifs d'absence de l'enfant ou qu'elles ont donné des motifs d'absence inexacts ;

2° Lorsque l'enfant a manqué la classe sans motif légitime ni excuses valables au moins quatre demi-journées dans le mois.

L'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation saisit sans délai le président du conseil général du cas des enfants pour lesquels un avertissement est intervenu en vue de la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale ou de toute autre mesure d'accompagnement que le président du conseil général pourrait proposer aux familles en application de l'article L 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles.

Elle communique au maire la liste des élèves domiciliés dans la commune pour lesquels un avertissement tel que défini au présent article a été notifié.

Les informations communiquées au maire en application du présent article sont enregistrées dans le traitement prévu à l'article L. 131-6.

Dans le cas où, au cours d'une même année scolaire, une nouvelle absence de l'enfant mineur d'au moins quatre demi-journées sur un mois est constatée en dépit de l'avertissement adressé par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, cette dernière, après avoir mis les

Texte de la proposition de loi

I. - Les sixième au douzième alinéas de l'article L. 131-8 du code de l'éducation sont supprimés.

Texte élaboré par la Commission

2° Au troisième alinéa de l'article L. 131-8, les mots « administratives et » sont supprimés ;

3° Les sixième à douzième alinéas de l'article L. 131-8 sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de persistance du défaut d'assiduité, le directeur de l'établissement d'enseignement réunit les membres concernés de la communauté éducative, au sens de l'article L. 111-3, afin de proposer aux personnes responsables de l'enfant une aide et un accompagnement adaptés et contractualisés avec celles-ci. Un enseignant est désigné pour suivre les mesures mises en œuvre au sein de l'établissement d'enseignement.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la Commission

personnes responsables de l'enfant en mesure de présenter leurs observations, et en l'absence de motif légitime ou d'excuses valables, saisit le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales qui suspend immédiatement le versement de la part des allocations familiales dues au titre de l'enfant en cause, calculées selon les modalités prévues à l'article L. 552-3-1 du code de la sécurité sociale. Le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales informe l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation ainsi que le président du conseil général de la date de mise en œuvre de cette suspension. Il informe les personnes responsables de l'enfant de cette décision et des dispositifs d'accompagnement parental auxquels elles peuvent avoir recours.

Le versement des allocations familiales n'est rétabli que lorsque l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation a signalé au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales qu'aucun défaut d'assiduité sans motif légitime ni excuses valables n'a été constaté pour l'enfant en cause pendant une période d'un mois de scolarisation, éventuellement interrompu par des vacances scolaires, depuis le mois au titre duquel le versement des allocations familiales a été suspendu.

Le rétablissement du versement des allocations familiales est rétroactif. Si, depuis l'absence ayant donné lieu à la suspension, une ou plusieurs nouvelles absences de quatre demi-journées par mois sans motif légitime ni excuses valables ont été constatées, à la demande de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation et après que les personnes responsables de l'enfant ont été mises en mesure de présenter leurs observations, aucun versement n'est dû au titre du ou des mois au cours desquels ces nouvelles absences sans motif légitime ni excuses valables ont été constatées.

La suspension des allocations familiales ne peut prendre effet qu'à une date permettant de vérifier sous deux mois la condition de reprise d'assiduité définie aux deux alinéas précédents.

| Textes en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte élaboré par la Commission |
|--|---|--|
| Code de l'action sociale et des familles | II. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié : | II. – Non modifié |
| <p>Art. L. 222-4-1. – Lorsque le président du conseil général est saisi par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation en cas d'absentéisme scolaire, tel que défini à l'article L. 131-8 du code de l'éducation, il peut proposer aux parents ou représentants légaux du mineur concerné la signature d'un contrat de responsabilité parentale.</p> | 1° L'article L. 222-4-1 est abrogé ; | |
| <p>En cas de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire, de prise en charge d'un mineur au titre de l'article 43 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale, le président du conseil général, de sa propre initiative ou sur saisine de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, du chef d'établissement d'enseignement, du maire de la commune de résidence du mineur, du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales ou du préfet, propose aux parents ou au représentant légal du mineur un contrat de responsabilité parentale ou prend toute autre mesure d'aide sociale à l'enfance adaptée à la situation. Un contrat de responsabilité parentale est également proposé aux parents d'un mineur ayant fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites ou d'une condamnation définitive pour une infraction signalée par le procureur de la République au président du conseil général en application du second alinéa de l'article L. 3221-9 du code général des collectivités territoriales et lorsque cette infraction révèle une carence de l'autorité parentale. Un contrat de responsabilité parentale peut également être signé à l'initiative des parents ou du représentant légal d'un mineur. Ce contrat rappelle les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporte toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation. Son contenu, sa durée et les modalités selon lesquelles il est procédé</p> | | |

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la Commission

à la saisine du président du conseil général et à la conclusion du contrat sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Ce décret fixe aussi les conditions dans lesquelles les autorités de saisine sont informées par le président du conseil général de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale et de sa mise en oeuvre.

Lorsqu'il constate que les obligations incombant aux parents ou au représentant légal du mineur n'ont pas été respectées ou lorsque, sans motif légitime, le contrat n'a pu être signé de leur fait, le président du conseil général peut :

1° Demander au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant, en application de l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale ;

2° Saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ;

3° Saisir l'autorité judiciaire pour qu'il soit fait application, s'il y a lieu, des dispositions de l'article 375-9-1 du code civil.

La faculté prévue au 1° ne s'applique pas aux contrats de responsabilité parentale proposés ou conclus en cas d'absentéisme scolaire, tel que défini à l'article L. 131-8 du code de l'éducation.

Lorsque le contrat n'a pu être signé du fait des parents ou du représentant légal du mineur, le président du conseil général peut également leur adresser un rappel de leurs obligations en tant que titulaires de l'autorité parentale et prendre toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation.

Art. L. 262-3. -

La part des allocations familiales dont le versement fait l'objet d'une mesure de suspension ou de suppression en application de l'article L. 131-8 du code de l'éducation demeure prise en compte pour le calcul du revenu de solidarité active.

2° Le dernier alinéa de l'article L. 262-3 est supprimé.

Textes en vigueur

Code de la sécurité sociale

Art. L. 552-3. – En application de l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales suspend, pour la durée et dans la proportion décidée par le président du conseil général, le versement de la part des allocations familiales et du complément familial dus à la famille au titre de l'enfant dont le comportement a conduit à proposer la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale.

La durée de la mesure de suspension est au plus égale à trois mois. Elle peut être renouvelée, par l'autorité l'ayant prononcée, dans la limite d'une durée maximale de suspension de douze mois.

Lorsqu'au terme de la période de suspension prononcée par le président du conseil général, l'organisme débiteur des prestations familiales n'a pas été informé d'une décision de renouvellement, il rétablit le versement des prestations suspendues rétroactivement à la date de la suspension.

Dès que le président du conseil général constate que les parents ou le représentant légal du mineur se conforment aux obligations qui leur étaient imposées en application du contrat de responsabilité parentale, il en informe l'organisme débiteur des prestations familiales, afin qu'il rétablisse le versement des prestations suspendues rétroactivement à leur date de suspension.

Lorsqu'à l'issue de la période maximale de douze mois de suspension, les parents ou le représentant légal du mineur ne se conforment toujours pas à leurs obligations, les prestations sont rétablies sans effet rétroactif et le président du conseil général met en oeuvre toute mesure nécessaire pour remédier à la situation.

Art. L. 552-3-1. - En cas de manquement à l'obligation d'assiduité scolaire, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales

Texte de la proposition de loi

III. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° L'article L. 552-3 est abrogé ;

2° L'article L. 552-3-1 est abrogé.

Texte élaboré par la Commission

III. – Non modifié

Textes en vigueur

—

suspend, sur demande de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, le versement de la part des allocations familiales due au titre de l'enfant en cause, selon les modalités prévues à l'article L. 131-8 du code de l'éducation. Le rétablissement des allocations familiales s'effectue selon les modalités prévues à ce même article. Les modalités de calcul de la part due au titre de l'enfant en cause sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Texte de la proposition de loi

—

Texte élaboré par la Commission

—