



Ministère délégué à la Famille

Les manquements à l'obligation scolaire

JANVIER 2003

RAPPORT REMIS A

Luc FERRY

*Ministre de la Jeunesse,
de l'Education nationale et de la Recherche*

Christian JACOB

*Ministre délégué à la Famille
auprès du Ministre de la Santé,
de la Famille et des Personnes
Handicapées*

Xavier DARCOS

Ministre délégué à l'Enseignement Scolaire

RAPPORTEUR

Luc MACHARD

Délégué Interministériel à la Famille

Remerciements

Par lettre de mission du 1^{er} octobre 2002, Monsieur Luc FERRY, Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Monsieur Xavier DARCOS, Ministre délégué à l'enseignement scolaire et Monsieur Christian JACOB, Ministre délégué à la famille, m'ont fait la confiance de me demander de piloter le groupe de travail chargé « d'examiner les moyens de soutenir et de responsabiliser les familles afin de remédier aux manquements à l'obligation scolaire ».

Ce groupe, composé des représentants des départements ministériels concernés (famille, jeunesse et éducation nationale, intérieur, justice, affaires sociales, agriculture, outre-mer, ville), mais aussi de l'association des maires de France, de la caisse nationale et des caisses locales des allocations familiales, des associations familiales représentées par l'UNAF, des fédérations et associations de parents d'élèves, du FASILD, de la Défenseure des enfants, s'est réuni une vingtaine de fois et a auditionné plus de 70 personnalités.

Le rapport ici présenté résulte d'un travail collectif dans lequel les échanges furent constamment privilégiés afin de favoriser la réflexion la plus ouverte possible et de dégager un large consensus.

Je tiens à remercier vivement l'ensemble des participants qui ont fait preuve d'un très grand "présentéisme", pour avoir accepté le rythme soutenu des séances de travail, réagi avec pertinence et profondeur aux multiples auditions, débattu dans le respect des opinions de tous, et pour avoir contribué, par leurs réflexions orales comme écrites, à l'élaboration du diagnostic demandé et des propositions du groupe.

J'adresse ma reconnaissance aux personnes auditionnées sans l'apport desquelles le groupe n'aurait pas pu pleinement s'approprier un socle commun d'informations et de réflexions aussi dense.

Tout a été mis en œuvre pour que ce document reflète au plus près les idées et positions qui ont émergé du groupe. Pour autant, j'assume la pleine responsabilité des arguments et des propositions présentés ici, qui ont vocation à constituer une base de travail et de propositions pour les ministres concernés.

Je témoigne ma profonde reconnaissance pour ces trois mois – passionnants – passés à réfléchir ensemble, aux membres du groupe et aux personnes auditionnées, qui se sont impliqués personnellement, sans jamais perdre de vue l'intérêt des familles et de leurs enfants.

Luc MACHARD

Sommaire du rapport

Remerciements	1
Sommaire du rapport	3
Déroulement des travaux	7
Synthèse du rapport	9
PREMIERE PARTIE : UN CONSTAT PARTAGE	15 à 72
Absences scolaires, souffrances des jeunes et difficultés des familles	17
La mesure des absences des élèves	22
Une population d'enfants et de jeunes d'âge scolaire échappant à la scolarité obligatoire	31
Le droit en vigueur en matière d'obligation scolaire	39
La variabilité des actions en direction des familles	52
Le cloisonnement dans le traitement des absences	57
Les dispositifs partenariaux existants	65
DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS	73 à 160
Renforcer le partenariat entre les familles et l'école, entre l'école et ses partenaires grâce à une modernisation des textes	79 à 112
<i>Clarifier pour les familles et les différents acteurs les phases liées au contrôle de l'assiduité en modernisant les textes</i>	
<u>Proposition n° 1</u> : revoir l'architecture du traitement et du suivi des absences	84
<u>Proposition n° 2</u> : revoir le seuil des quatre demi-journées d'absence non justifiées	87
<u>Proposition n° 3</u> : favoriser l'assiduité des élèves grâce à des mesures internes à l'établissement	90

<u>Proposition n° 4</u> : sensibiliser les responsables scolaires aux difficultés que rencontrent les enfants et les jeunes à certaines étapes de leur vie et de leur scolarité	92
Responsabiliser les familles grâce à une information sur les absences fiable, efficace et rapide	
<u>Proposition n° 5</u> : moderniser les méthodes de contact des établissements avec les familles	93
<u>Proposition n° 6</u> : équiper les établissements scolaires pour faciliter un contrôle des absences	95
<u>Proposition n° 7</u> : soutenir l'action des établissements grâce à une modernisation du module "absences" de GEP	96
<u>Proposition n° 8</u> : renforcer l'action des écoles élémentaires en matière de contrôle de l'assiduité	97
Renforcer l'action de l'établissement en matière de contrôle de l'assiduité	
<u>Proposition n° 9</u> : renforcer le dialogue avec les familles	98
<u>Proposition n° 10</u> : organiser les responsabilités à l'intérieur de l'établissement pour faciliter les complémentarités et renforcer l'efficacité de l'action	100
<u>Proposition n° 11</u> : assurer la transmission, par l'établissement à l'inspecteur d'académie, du dossier de l'élève pour les manquements à l'obligation scolaire	102
Soutenir les familles au regard de l'assiduité de leurs enfants	
<u>Proposition n° 12</u> : développer les groupes de parole, les groupes de parents	103
<u>Proposition n° 13</u> : créer un "module de responsabilisation parentale"	105
<u>Proposition n° 14</u> : préciser le rôle de l'inspecteur d'académie	108
<u>Proposition n° 15</u> : favoriser l'assiduité des élèves grâce au renforcement des dispositions de suivi des élèves "exclus définitifs" des établissements scolaires	110

Proposition n° 16 : permettre aux familles de recourir à l'internat scolaire pour favoriser l'assiduité des élèves 112

Mobiliser l'ensemble des acteurs 113 à 126

Proposition n° 17 : créer auprès du préfet, en s'appuyant sur l'existant, une instance partenariale qui suive la question des manquements à l'obligation scolaire 115

Proposition n° 18 : renforcer le partenariat avec l'inspecteur d'académie 117

Proposition n° 19 : informer et sensibiliser les familles 119

Proposition n° 20 : mobiliser la société civile 122

Proposition n° 21 : informer et sensibiliser les acteurs publics 124

La responsabilisation par la sanction 127 à 155

Proposition n° 22 : abroger le dispositif actuel de suspension/suppression des prestations familiales 131

Proposition n° 23 : actualiser la sanction pénale de l'obligation d'assiduité 138

Proposition n° 24 : la protection de la jeunesse 147

Proposition n° 25 : mieux lutter contre le travail illégal des enfants 151

Propositions d'études complémentaires et de suivi de la mise en œuvre des mesures 155 à 160

Proposition n° 26 : mieux connaître la population en âge scolaire qui échappe à l'obligation scolaire 155

Proposition n° 27 : mieux connaître les politiques de lutte contre les absences des élèves menées dans les pays de l'Union européenne et dans les pays de l'OCDE 156

Proposition n° 28 : élaborer un tableau de bord afin d'améliorer la connaissance du phénomène et l'efficacité du partenariat 157

Proposition n° 29 : mettre en place un comité de suivi des mesures qui seront retenues à la suite du rapport 160

Contributions finales 161

Déroulement des travaux

Le groupe de travail relatif aux manquements à l'obligation scolaire a été installé le mardi 1^{er} octobre 2002, au ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, par Monsieur Christian JACOB, Ministre délégué à la famille, en présence de Monsieur Nicolas SARKOZY, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de Monsieur Luc FERRY, Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, et de Monsieur Xavier DARCOS, Ministre délégué à l'enseignement scolaire. A cette occasion, les membres du groupe de travail se sont félicités de la décision de Monsieur le Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales de suspendre l'article du projet de loi pour la sécurité intérieure (déposé le 23 octobre 2002) relatif aux manquements à l'obligation scolaire¹, dans l'attente des résultats des travaux du groupe, lui laissant ainsi un temps et un champ de réflexion accrus.

Monsieur Luc MACHARD, Délégué interministériel à la famille, qui a piloté les travaux du groupe en vertu de la lettre de mission² que lui ont adressée les ministres concernés, s'est adjoint un groupe de travail à vocation interministérielle et partenariale, à la composition large sans toutefois se révéler pléthorique. Ainsi, outre les divers départements ministériels concernés par le sujet (intérieur, affaires sociales, justice, éducation nationale, santé et famille, agriculture, outre-mer, ville), la constitution du groupe témoigne d'une dimension partenariale forte. Ont en effet participé très activement à ses travaux la caisse nationale des allocations familiales, le Président de la CAF de Seine-Saint-Denis, la Défenseure des enfants, l'association des maires de France, les fédérations et associations de parents d'élèves (FCPE, PEEP, UNAPEL), les associations familiales représentées par l'UNAF, ainsi que le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations. Par ailleurs, les chefs d'établissement ont très largement contribué à la réflexion du groupe de travail à travers leurs auditions, d'une part, puis grâce à leur précieux avis sur les mesures préconisées par le groupe, d'autre part. De même les syndicats ont-ils été invités à adresser au groupe une contribution écrite exprimant leur position relativement aux manquements à l'obligation scolaire, puis, s'ils le désiraient, à être auditionnés. Certains d'entre eux ont souhaité profiter de cette possibilité.

Le mandat du groupe de travail, tel qu'il ressort de la lettre de mission, invitait ses participants à « *examiner les moyens de soutenir et responsabiliser les familles afin de remédier aux manquements à l'obligation scolaire* », en accordant « *une attention particulière à*

¹ La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure mentionne dans ses annexes : « *Afin de lutter contre l'absentéisme scolaire qui contribue à faciliter le passage à la délinquance, les sanctions encourues par les parents qui ne respectent pas l'obligation scolaire seront aggravées. Il en sera de même pour les responsables de lieux publics qui accueillent les mineurs pendant les horaires scolaires ou pour les personnes qui les emploient ou les rémunèrent illégalement pendant ces mêmes horaires. A cet égard, le partenariat entre les services de l'éducation nationale, l'institution judiciaire et les forces dépendant du ministère de la sécurité intérieure sera étendu et développé* ».

² Jointe dans le tome de ce rapport relatif aux annexes.

l'élaboration d'un état des lieux du phénomène », en examinant « la situation des familles au regard des absences de leurs enfants » et en recherchant « toutes les actions susceptibles de soutenir et de responsabiliser les familles afin que les parents exercent pleinement leur autorité parentale en ce domaine ». Initialement jugé trop large par certains, trop circonscrit par d'autres, voire décalé, le champ d'analyse et de proposition délimité par ce mandat a finalement fait l'objet d'un large consensus, tant au sein du groupe de travail que de la part des personnalités auditionnées.

Les réunions du groupe, qui s'est rassemblé à vingt-deux reprises, lui ont permis de se forger, dans un premier temps, un socle de connaissances et d'information très largement partagé. Du fait de la diversité inhérente au sujet des manquements à l'obligation scolaire, tant dans ses intervenants que dans ses déclinaisons territoriales, le groupe de travail a procédé, dans son entreprise d'exploration du terrain, à près de soixante-quinze auditions. Chacune a donné lieu à un compte rendu, soumis aux membres du groupe ainsi qu'aux personnes auditionnées pour qu'il soit validé et éventuellement complété. Dans un second temps, à l'issue de ces réflexions partagées, le groupe de travail a envisagé diverses propositions émergeant du diagnostic commun, qu'il a débattues. Ces mesures, soumises pour consultation à des tiers experts extérieurs au groupe, ont été *in fine* validées par les membres du groupe de travail. Puis, le rapport lui-même, rédigé par le secrétariat du groupe de travail en concertation avec chaque ministère, organisme ou association partie aux travaux, a été soumis à la validation du groupe avant d'être remis définitivement aux ministres concernés.

Le rapport propose une architecture d'ensemble équilibrée, raisonnée et opérationnelle, centrée avant tout sur les enfants et leurs familles, sans toutefois négliger la symbolique que revêt, dans une phase ultime et pour un nombre infime de parents "récalcitrants" – selon les termes employés par les magistrats auditionnés – l'existence d'une sanction. Il appelle de ses vœux une meilleure information des acteurs et une responsabilisation accrue des familles et suggère, dans une finalité opérationnelle, les moyens de leur mise en œuvre (réécriture des textes dépassés, inéquitables ou mal agencés ; proposition d'outils d'accompagnement à destination des personnels, etc.) ainsi que le suivi par un groupe interministériel des mesures préconisées (prise en compte des manquements à l'obligation scolaire par une instance partenariale au niveau départemental, mise en place d'un "module de responsabilisation parentale", etc.).

Le rapport décrit précisément, dans une première partie, le constat partagé par ses membres et décline, dans un second temps, des propositions.

L'obligation scolaire, introduite dans la législation républicaine française par la loi du 28 mars 1882, concilie le droit fondamental de l'enfant à l'éducation avec des devoirs afférant aux acteurs concernés. Ainsi l'obligation scolaire comporte-t-elle une double obligation: d'une part, l'inscription dans un établissement scolaire ou l'instruction dans la famille de tous les enfants de 6 à 16 ans, qui s'impose aux parents ; d'autre part, le respect de l'assiduité scolaire, qui s'impose tout à la fois aux parents et aux enfants. Par les devoirs qu'elle engendre vis-à-vis des familles et des élèves, l'obligation scolaire a pour corollaire l'obligation faite à la nation de garantir à l'ensemble des enfants d'âge scolaire les conditions matérielles et pédagogiques nécessaires à leur scolarisation.

Le non-respect de l'obligation scolaire constitue un phénomène complexe. Dans la très grande majorité des cas, les manquements à l'obligation scolaire sont le signe annonciateur ou révélateur d'un mal-être de l'élève, le symptôme patent de souffrances personnelles d'origine scolaire et/ou familiale. L'attitude parentale à l'égard de la scolarité des enfants et de l'institution scolaire joue également un rôle fondamental au regard du respect de l'obligation scolaire. Ceci milite pour des mesures fortes de soutien à l'autorité parentale.

Les manquements à l'obligation scolaire relèvent, à ce stade, d'une évaluation quantitative incertaine. En effet, si les mesures de l'inassiduité scolaire manquent d'une fréquence, d'une périodicité et d'une comparabilité adéquates, elles pâtissent surtout de l'hétérogénéité des pratiques locales au regard des procédures en vigueur et de l'anachronisme du seuil légal des quatre demi-journées d'absence mensuelles non justifiées. Par ailleurs, en dépit du droit fondamental à l'éducation, certains enfants sont ascolarisés, tandis que d'autres, pour des raisons familiales, scolaires, inhérentes à un handicap ou à une maladie, se retrouvent soudainement ou progressivement déscolarisés.

Imparfaitement appréhendés, les manquements à l'obligation scolaire font par ailleurs trop souvent l'objet d'une prise en compte insuffisante et inappropriée de la part des très nombreux intervenants. En effet, le droit en vigueur en matière d'obligation scolaire, quand il n'est pas dépassé, se caractérise par une complexité et parfois une incohérence telles – tant pour ce qui est des procédures applicables que des dispositions pénales ou relatives aux prestations familiales – que son application peut se révéler impossible, inefficace ou inéquitable.

Il s'ensuit une importante variabilité de l'action en direction des familles, qui se traduit par une inégalité de traitement de ces dernières selon le territoire ou l'interprétation des textes en vigueur adoptée par leurs interlocuteurs. A cette variabilité correspond, au niveau institutionnel, un certain cloisonnement dans le traitement des absences, que ce soit au sein de l'établissement scolaire ou à l'échelle interinstitutionnelle. *A contrario*, des expériences locales innovantes ainsi que l'existence d'un certain nombre de dispositifs partenariaux mettent en exergue l'intérêt d'un décroisement de la prévention et du traitement des manquements à l'obligation scolaire, grâce à une coordination locale accrue des divers intervenants dans le processus.

Ce constat d'une appréhension imparfaite des manquements à l'obligation scolaire et de l'insuffisante coordination des différents intervenants, préjudiciable aux élèves et à leurs familles, conduit le groupe de travail à préconiser les moyens d'une coopération accrue des acteurs concernés, au sein des établissements scolaires comme entre les institutions, organismes et associations impliqués. Au niveau départemental, cette coopération renforcée pourrait prendre la forme d'une instance partenariale d'observation des absences des élèves soumis à l'obligation scolaire, en charge du diagnostic local, de l'impulsion des actions de prévention et d'information, ainsi que de l'évaluation et du suivi des mesures adoptées. Cette instance, copilotée par l'inspecteur d'académie et par un acteur local plus particulièrement impliqué dans les actions de soutien à la parentalité (CAF, UDAF, fédérations et associations de parents d'élèves...), pourrait – à des fins opérationnelles – s'adosser sur un dispositif partenarial départemental existant, identifié par le préfet en collaboration avec les autres intervenants, élargi en tant que de besoin dans sa composition.

Par ailleurs, le groupe de travail a été conduit à formuler un certain nombre de propositions tendant à mieux responsabiliser les différents acteurs concernés par la lutte contre l'absentéisme scolaire et à assurer un traitement plus homogène et plus efficace des absences des élèves. A cette fin, il est notamment proposé de moderniser les textes pour mettre en place une architecture rénovée et cohérente du suivi et du traitement des absences et clarifier les responsabilités de chacun des acteurs en distinguant trois niveaux d'intervention :

- le niveau de l'établissement, lieu privilégié du traitement des absences et du dialogue avec les familles ;
- le niveau départemental, lieu de coordination des différents acteurs et d'orientation des familles vers des solutions adaptées à leur situation, lorsque l'assiduité de l'enfant n'a pu être reconstituée au niveau de l'établissement ;
- enfin, la saisine du parquet, qui n'intervient qu'en dernier recours, sachant que les étapes préalables ont été assurées et que tout a été fait pour éviter le recours à une éventuelle sanction.

Le rôle de l'établissement est, d'une part, d'informer les familles des absences de leurs enfants dès leur constatation et, d'autre part, de nouer avec elles une relation de confiance afin de trouver les solutions les plus adaptées à la situation des élèves et, le cas échéant, leur proposer des modalités de soutien à l'exercice de la fonction parentale (notamment grâce à un partenariat avec les associations impliquées dans l'accompagnement à la scolarité ou membres d'un réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents). Pour leur permettre de remplir pleinement cette double mission, les moyens matériels et les outils nécessaires devront être mis à la disposition des établissements. A cet égard, l'amélioration de l'équipement des services de vie scolaire en outils informatiques performants et en outils de communication est proposée. Par ailleurs, le groupe de travail recommande la rédaction d'un guide concret et opérationnel destiné aux personnels de direction pour leur permettre de mieux appréhender les relations entre l'école et les familles. La possibilité pour le chef d'établissement de se rapprocher des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance lorsque les contacts avec la famille s'avèrent difficile pourrait également être rappelée.

Une réécriture de la réglementation relative au contrôle de l'assiduité s'avère indispensable. Les motifs d'absence réputés légitimes devraient notamment être définis plus strictement, en ne retenant plus que la maladie de l'enfant (avec éventuellement rétablissement du certificat médical) ou un événement familial d'une gravité exceptionnelle. De même le seuil des quatre demi-journées, qui commande notamment le signalement de l'absence à l'inspecteur d'académie, devrait-il être supprimé. La transmission du dossier de l'élève à l'inspecteur d'académie pourrait désormais intervenir dès que le dialogue avec la famille est rompu ou n'a pu être engagé et, en tout état de cause, dans un délai maximal d'un mois à compter de la constatation des premières absences si les démarches accomplies en direction de la famille sont restées sans effet sur l'assiduité de l'élève. Ce dossier comporterait toutes les données utiles pour permettre à l'inspecteur d'académie d'effectuer un traitement différencié et pédagogique de la situation de l'élève.

Après avoir adressé aux familles un avertissement, l'inspecteur d'académie ferait instruire le dossier qui lui a été transmis par l'établissement et pourrait diligenter une enquête sociale et/ou, comme tout acteur préalablement concerné, saisir le parquet en vue d'une mesure d'assistance éducative. Sur la base de ces éléments, l'inspecteur d'académie pourrait soit proposer à l'élève et à sa famille une (ré)orientation ou des modalités particulières d'enseignement, soit décider de convoquer la famille pour suivre ce que le groupe a dénommé, dans ses travaux, un "module de responsabilisation parentale".

Celui-ci serait mis en place par un ou plusieurs acteurs particulièrement impliqués dans le soutien à la parentalité (CAF, UDAF, fédérations et associations de parents d'élèves...), qui se serait proposé et aurait été retenu au sein de l'instance partenariale départementale, en étroite coopération avec les membres de cette instance. L'organisation de ce "module" se caractériserait par une certaine solennité. Il se déroulerait en deux temps, comprenant chacun une phase individuelle et une phase collective. Dans un premier temps, une convocation serait remise en mains propres et expliquée aux parents. Au cours d'une séquence d'une demi-journée, les familles seraient collectivement rappelées à la loi et à leurs responsabilités avant d'être invitées à s'exprimer et à échanger sur les difficultés concrètes rencontrées dans l'exercice de leur autorité parentale, en mettant l'accent sur la scolarité de leur enfant. Dans un second temps, les familles bénéficieraient d'un accompagnement individuel pour organiser le retour de l'enfant à l'école. Au cours d'une séquence ultérieure d'une demi-journée, les familles seraient invitées à dresser le bilan de ce "module" au regard de l'évolution de leur autorité parentale et de la scolarisation de leurs enfants.

Dans l'hypothèse où l'ensemble des mesures précitées n'aurait eu aucun effet en terme de responsabilisation des familles et de retour de l'enfant à l'école, le recours à la sanction devrait alors être envisagé, notamment lorsque celle-ci apparaît comme le seul et ultime moyen d'inciter les parents à réagir face aux absences de leurs enfants. Or, le dispositif actuel de sanctions, qui consiste essentiellement dans la suspension/suppression des prestations familiales ne paraît ni juridiquement fondé, ni équitable. Ce mécanisme est en effet appliqué de manière très hétérogène sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, ses effets sont inégaux selon les familles : d'une part, alors même que chaque sanction s'arrête au 30 juin, les familles ne percevant aucune prestation familiale ne sont pas concernées par ce dispositif (soit 1,2 millions de familles) ; d'autre part, les familles pour lesquelles les prestations familiales ne représentent qu'une part infime de leurs revenus ou celles percevant le RMI, compte tenu du caractère différentiel de cette prestation, sont

relativement peu ou pas touchées. Enfin, selon certaines analyses, ce dispositif pourrait ne pas être conforme aux principes généraux du droit ou aux conventions internationales auxquelles la France est partie. Aussi le groupe de travail s'est-il prononcé en faveur de sa suppression.

Par conséquent, sur la base des auditions et des travaux de ses membres, le groupe de travail a été conduit à proposer une modernisation des sanctions pénales actuellement prévues pour les personnes responsables d'un enfant en cas de manquement à l'obligation d'assiduité. La sanction prévue par l'article 16 du décret du 18 février 1966 (une contravention de 2^e classe) est en effet tombée en désuétude. Plusieurs options sont alors envisageables. Une première possibilité pourrait être de considérer que l'article 227-17 du code pénal, compte tenu notamment de la loi du 9 septembre 2002 et de la circulaire du Ministre de la Justice du 13 décembre 2002, trouve ici à s'appliquer. Selon certaines personnes auditionnées, le caractère flou de cette infraction laisse toutefois le champ libre à des divergences d'interprétation qui pourraient hypothéquer l'applicabilité de ce dispositif ou, à l'opposé, inciter à une sévérité accrue en cas d'absentéisme scolaire des enfants. Aussi une seconde possibilité pourrait-elle être de conserver une infraction spécifique faisant mention des mesures antérieures d'accompagnement des parents, qui pourrait prendre soit la forme d'un délit (article 227-17-3), soit celle d'une contravention de 5^e classe.

L'attention du groupe de travail a été également attirée sur la nécessité de mieux réprimer le travail illégal des enfants, qui constituerait, selon plusieurs des personnalités auditionnées, un facteur croissant de manquements à l'obligation scolaire. Le droit commun ne prévoit en effet actuellement qu'une contravention de 2^e classe, alors que le travail dissimulé est puni depuis la loi du 11 mars 1997 d'une peine délictuelle de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende. Ainsi pourrait-il être envisagé de faire de l'emploi illégal de mineurs soumis à l'obligation scolaire une circonstance aggravante au délit de travail dissimulé.

Plus que sur la sanction, pour indispensable qu'elle soit, le groupe de travail a souhaité surtout insister sur l'intérêt de l'élève et sur la nécessaire information et sensibilisation des familles et des jeunes, mais aussi de l'ensemble des acteurs concernés (personnels éducatifs, services sociaux, fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie...). Les responsabilités des parents au regard de l'obligation scolaire pourraient ainsi être présentées dans le cadre d'une campagne nationale de communication sur les responsabilités parentales. Une information renforcée sur l'importance de l'assiduité scolaire pourrait également être dispensée aux parents au moment crucial de la rentrée scolaire. Les instances partenariales départementales pourraient enfin avoir pour mission la mise en place d'actions de sensibilisation adaptées aux circonstances locales en direction des familles et des jeunes, mais aussi des professionnels responsables de lieux fréquentés de manière régulière par des mineurs (débits de boisson, centres commerciaux, arcades).

Le présent rapport formule donc des propositions destinées à remédier aux manquements à l'obligation scolaire, articulées autour du triptyque de l'information et de la sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés (l'élève et sa famille en premier chef, les diverses institutions, les associations, la société civile, etc.), de la responsabilisation des familles, et, dans une phase ultime uniquement, de la sanction. De manière transversale, ces préconisations appellent une coordination accrue des acteurs à tous les stades du processus et une meilleure connaissance du phénomène grâce à l'élaboration d'outils de mesure et d'analyse des absences

tant au niveau local que national. Un groupe interministériel émanant du groupe de travail ayant rédigé le présent rapport pourrait être mis en place afin d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des mesures retenues.

PREMIERE PARTIE : UN CONSTAT PARTAGE

L'ensemble des membres du groupe comme les personnalités auditionnées ont insisté sur le fait que l'absentéisme constituait un **signe fort** de la part des enfants et des adolescents. Contrairement à certains *a priori*, l'absentéisme ne correspond pas à un choix délibéré de la part des intéressés mais toujours à une contrainte, fût-elle inconsciente. Il s'inscrit dans une démarche autopunitive, l'enfant ou le jeune étant souvent conscient des dangers et des risques de marginalisation induits par son comportement. Cette attitude paradoxale est en fait un "appel à l'aide" et l'expression d'une attente forte à l'égard des adultes. Les absences des élèves sont souvent, en effet, le symptôme d'un mal-être, d'une **souffrance** liés à de multiples facteurs, scolaire, familiaux, voire médicaux. Elles ne sont jamais un phénomène isolé. En ce sens, l'absentéisme constitue un "signal d'alarme".

I. Absences et souffrance à l'adolescence

L'enquête nationale de l'INSERM sur la santé de l'adolescent, conduite par Marie Choquet en 1993, révèle que **l'absentéisme scolaire va souvent de pair avec d'autres troubles et conduites à risque** tels que la consommation de drogue, les fugues, les conduites violentes ou les signes dépressifs majeurs. Le taux de passage à l'acte suicidaire, notamment, est plus élevé chez les absentéistes que chez les non absentéistes.

En 1994-1995, le groupe de l'inspection générale de l'éducation nationale "établissements et vie scolaire" analyse les visages et le développement de l'absentéisme des lycéens et présente les traits les plus spécifiques de ce phénomène. Le rapport s'appuie sur des enquêtes du groupe et sur les études les plus récentes. Il repère des formes d'absences lycéennes, ainsi que des facteurs d'absence (économiques, sociaux, personnels, liés à l'organisation du travail et à la pédagogie).

Certaines études font également apparaître une corrélation *ex post* entre absentéisme scolaire et délinquance. La plus grande prudence s'impose néanmoins quant aux liens à établir entre ces deux phénomènes. En effet, le basculement de l'absentéisme dans la délinquance n'est en rien systématique et même ne concerne qu'une fraction minime des absentéistes. Par ailleurs, l'absentéisme scolaire constitue moins la cause qu'un possible signe annonciateur de ces différents troubles, qui, au même titre que lui, sont révélateurs de situations de détresse. L'absentéisme est souvent en effet le premier de ces "signaux d'alerte".

A. Souffrances subies en milieu scolaire

Les violences subies par certains enfants ou adolescents figurent parmi les premières causes de souffrance dont l'absentéisme est l'expression. Selon l'enquête de l'INSERM, les enfants absentéistes ont été plus souvent que les autres enfants victimes de violences physiques ou sexuelles. Ce lien est d'autant plus fort que les violences subies l'ont été au sein de l'école ou à proximité. Les auditions ont ainsi permis de mettre en lumière des cas d'enfants atteints de phobie scolaire, qui, au terme d'un dialogue approfondi, ont reconnu être victimes d'actes de "racket".

De même, les enfants en situation d'échec scolaire constituent une population à risque au regard des manquements à l'obligation d'assiduité. L'absentéisme est ainsi plus marqué chez les élèves ayant redoublé plusieurs fois et plus généralement chez ceux qui se ressentent comme de mauvais élèves. L'absentéisme devient alors le signe d'une souffrance née de la contradiction entre une forte envie de réussir et le sentiment de ne pas avoir les moyens d'y parvenir. Cette contradiction débouche sur un rejet de l'école, qui masque en fait un profond mal-être.

L'inassiduité scolaire peut aussi être le résultat d'une orientation mal vécue, en particulier lorsqu'elle ne procède pas d'un choix de l'élève et qu'elle est ressentie comme stigmatisante et peu valorisante (ce qui expliquerait notamment que l'absentéisme touche davantage les filières technologique et professionnelle que la filière générale). Elle peut également naître d'un décalage entre les espérances et la réalité et d'une perte de confiance dans l'école, notamment lorsque des aînés ayant poursuivi des études longues rencontrent des difficultés pour trouver du travail et doivent accepter des emplois déqualifiés, ce qui a pour effet de décrédibiliser la rentabilité de l'effort scolaire aux yeux des cadets.

Les absences des élèves peuvent également trouver leur origine dans un manque d'appétence scolaire provoqué par l'ennui ressenti à l'école. Il s'agit plus particulièrement de l'absentéisme sélectif (ou "zapping scolaire") ou encore des élèves "présents – absents" (présents dans l'établissement, mais absents des cours).

B. Souffrances sociales et familiales

Les causes des absences se situent parfois en dehors de la scolarité, dans des difficultés d'ordre social ou familial.

On constate ainsi un absentéisme plus élevé chez les jeunes dont la famille connaît une situation sociale précaire (familles au RMI, parent(s) en chômage ou obligés à une mobilité source de ruptures, père ou mère en invalidité ou en longue maladie, familles rencontrant des difficultés d'intégration). Toutefois, ce facteur est fortement controversé. Beaucoup s'accordent pour considérer que l'effet du statut socio-économique des familles est faible en ce qu'il est dissimulé et médiatisé par l'effet des filières et de l'échec scolaire, qui *in fine* font plus sens. De plus, les jeunes des classes moyennes et aisées sont eux aussi absents, même si leurs absences ne donnent pas lieu aux mêmes repérages et au même traitement.

Les facteurs liés à la structure familiale retiennent l'attention. Il semblerait ainsi que les enfants vivant dans des familles monoparentales soient plus concernés que d'autres par les problèmes d'absentéisme, même si les études sont sur ce point contradictoires. La plupart des intervenants constatent cependant que **les facteurs de fragilisation et de rupture familiales**, qu'il s'agisse notamment d'un divorce suivi ou non d'une recomposition familiale ou du décès de l'un ou des deux parents, ont un effet important sur l'assiduité.

II. Le rôle des parents

A. L'importance de la supervision parentale pour l'assiduité scolaire

L'entourage familial joue souvent un grand rôle dans l'assiduité ou la non-assiduité des enfants. Le climat familial, c'est-à-dire la qualité des relations parents - enfant, a notamment un impact déterminant. Un enfant aura d'autant moins tendance à s'absenter qu'il trouvera dans sa famille tout le soutien nécessaire, notamment lorsque ses efforts seront reconnus et valorisés par ses parents. A l'inverse, l'existence de conflits familiaux (et *a fortiori* de violences intra-familiales) accroît les risques d'absence.

Les personnalités auditionnées ont en particulier insisté sur l'importance de la **supervision parentale**, qui permet à l'enfant d'intérioriser l'obligation d'assiduité qui est la sienne. Celle-ci ne saurait être réduite à l'aide aux devoirs (ce qui tendrait à en exclure certains parents), ni même au suivi de la scolarité. Bien plus diffuse, liée à la qualité de la présence et de l'intérêt, elle concerne l'ensemble de l'éducation de l'enfant. C'est lorsque certaines "**compétences parentales**" font défaut, ou sont insuffisantes, que peuvent apparaître des phénomènes d'absentéisme.

B. Des parents parfois en situation d'échec et de rupture avec l'école

Tout en réfutant avec force l'existence de "parents démissionnaires", plusieurs des personnalités auditionnées ont insisté sur le problème que pouvait constituer un entourage en situation d'échec, parfois dépressif, qui lui-même n'a plus foi en l'école ou *a contrario* de parents qui, malgré leur propre réussite scolaire, ne souhaitent pas imposer les mêmes contraintes à leurs enfants.

Certaines situations portées à la connaissance du groupe de travail apparaissent particulièrement préoccupantes en ce qu'elles témoignent d'une **prise de distance et parfois de la défiance de certains parents vis-à-vis de l'école et donc de la notion d'obligation scolaire**. Plusieurs cas d'enfants, et notamment de jeunes filles, déscolarisés parfois brutalement par leurs parents, ont ainsi été évoqués (parent dépressif qui retient son enfant auprès de lui, jeunes filles retirées de l'école pour être employées à des tâches domestiques, mariage forcé...). De même, il ressort des auditions qu'un certain nombre d'enfants en âge scolaire **travailleraient en toute illégalité** avec l'assentiment de leurs parents et seraient ainsi empêchés de suivre une scolarité normale. Certains intervenants ont le sentiment encore diffus d'une hausse du phénomène. Au-delà de ces situations extrêmes, certains parents, souvent par crainte d'apparaître comme de "mauvais parents", préfèrent couvrir *a posteriori* les absences injustifiées de leurs enfants. Des chefs d'établissement ont également fait état de leurs difficultés à rencontrer directement certaines familles pour s'entretenir avec elles de la situation de leur enfant, les parents refusant de répondre à leurs sollicitations, alors que, dans d'autres familles, les contacts avec l'établissement sont délégués aux enfants aînés. Enfin, les absences des veilles ou des lendemains de week-ends ou de petites vacances, bien qu'elles soient mieux tolérées par la société, n'en demeurent pas moins critiquables dans la mesure où elles contribuent à banaliser l'absentéisme et à affaiblir la légitimité de l'obligation d'assiduité, en particulier aux yeux des enfants.

Ces faits témoignent de **la crise de confiance qui s'est installée entre certaines familles, qui ne sont pas toutes défavorisées, et l'école**. De multiples causes peuvent l'expliquer. D'une part, en effet, certains parents, conscients de leurs difficultés, craignent le regard, le jugement que pourrait porter sur eux l'institution scolaire. Ils fuient par conséquent tout contact avec l'école et se réfugient dans une attitude d'isolement et de repli sur eux-mêmes. D'autre part, le fossé culturel qui sépare certaines familles de l'école ne doit pas être sous-estimé. Pour certains parents, les savoirs transmis par l'école font violence dans la mesure où ils les ressentent comme dévalorisant leurs propres savoirs. Par ailleurs, les relations troublées de certains parents avec l'école ne sont pas sans rapport avec leur propre passé scolaire et font souvent écho aux difficultés qu'ils ont pu eux-mêmes rencontrer lorsqu'ils étaient élèves. Enfin, force est de reconnaître que, pour un certain nombre de familles, l'obligation scolaire ne fait pas ou ne fait plus sens. L'idée de l'école comme vecteur d'intégration et d'ascension sociales a perdu de sa force et les parents ne perçoivent pas toujours l'importance de l'école pour l'avenir de leur enfant. Ces parents ont ainsi tendance à dévaloriser le travail et l'assiduité scolaires au profit du seul travail rémunéré.

III. Le nécessaire soutien à l'autorité parentale

A. Les parents face à la période difficile de l'adolescence

Les membres du groupe de travail ont affirmé le **rôle nécessaire des parents en tant que « gardiens d'un projet pour leur enfant »** tout en soulignant le désarroi de certains parents confrontés au **« paradoxe de l'adolescence »**, qui se caractérise à la fois par une aspiration croissante des jeunes à l'autonomie et par une très forte attente de ceux-ci à l'égard des adultes, et en particulier des parents, en termes de soutien et de fixation de repères clairs auxquels ils puissent se rattacher.

Cette période de l'adolescence est difficile pour les parents dans la mesure où elle leur impose de redéfinir les contours de leur autorité pour les adapter à ce nouveau contexte. Beaucoup de parents éprouvent ainsi des difficultés à se situer par rapport à leur enfant adolescent et à lui fixer des limites. Cette tâche est d'autant plus délicate que les adolescents sont portés à tester ces limites en cherchant en permanence à les repousser. Contestés dans leur autorité par leurs propres enfants, certains parents se sentent démunis et éprouvent un sentiment d'impuissance, alors même qu'ils se considèrent et qu'ils sont considérés par la société comme comptables de la conduite de leur enfant.

L'adolescence est aussi la période au cours de laquelle le jeune sort de la relation fusionnelle qui l'unissait à ses parents durant l'enfance. Le **groupe des pairs** prend alors une place de plus en plus importante dans la vie de l'enfant devenu adolescent et son influence, qui peut se révéler parfois néfaste, ne cesse de se renforcer à mesure que diminue celle des parents. Les parents ont ainsi le sentiment que leur enfant leur échappe.

Aussi **le contrôle parental durant cette période est-il rendu plus difficile**, mais n'en demeure pas moins essentiel. Certains parents peuvent se sentir "dépassés" et ont donc besoin d'être soutenus et aidés.

B. Des parents fortement demandeurs d'écoute et de soutien

Les auditions ont confirmé que les parents d'enfants absents, dans leur très grande majorité, loin d'avoir démissionné de leurs responsabilités, saisissent volontiers et avec motivation les occasions qui leur étaient offertes de se réapproprier leur rôle.

Ainsi convient-il de noter que **près des deux tiers des avertissements, en l'occurrence ici envoyés par les CAF, aux familles sont suivis d'une reprise des cours**, ce qui tend à démontrer que les familles sont, d'une manière générale, tout à fait prêtes à assumer leurs devoirs lorsque ceux-ci leur sont clairement indiqués par une institution autorisée.

De même, l'écho rencontré chez les parents par certaines initiatives locales relatées devant le groupe de travail témoigne de leur attente très forte en termes de dialogue et de soutien. Les "**stages parentaux**" mis en place depuis février 1999 par le parquet de Colmar en sont une bonne illustration. Ces stages, conçus comme une alternative aux poursuites et comme une ultime incitation des parents à exercer leur responsabilité et leur autorité, se décomposent en une partie "institutionnelle" consacrée à un rappel solennel à la loi, d'une part, et en une partie plus "éducative", d'autre part, au cours de laquelle les parents sont amenés à s'exprimer en présence d'un éducateur formé à cet effet. Si à leur arrivée au tribunal de grande instance, les parents commencent généralement par exprimer leur mécontentement et leur rancœur, la suite du stage donne souvent lieu à des échanges d'une grande richesse qui permettent aux parents, parfois pour la première fois, d'exprimer et de partager leurs difficultés. Quatre à six mois après cette première rencontre, les familles, qui bénéficient entre temps du suivi d'un éducateur, sont invitées à se représenter au tribunal pour une réunion bilan en compagnie d'autres parents. Dans la quasi-totalité des cas, ce stage débouche sur la reprise de la scolarité de l'enfant.

La "réussite" de ces stages révèle, *a contrario*, le **manque d'écoute** dont ces parents ont été victimes en amont et plus généralement le manque d'espaces d'expression et d'échange. Les auditions ont souligné l'intérêt de cette formule et l'opportunité qu'il y aurait à ce que celle-ci puisse intervenir plus en amont.

Au cours des travaux qu'il a menés et des auditions auxquelles il a procédé, le groupe de travail est parvenu au constat que l'hétérogénéité, initialement observée, des éléments chiffrés relatifs à l'absentéisme scolaire résulte de l'absence d'instrument de mesure pertinent et fiable du phénomène. En effet, les données fournies par l'institution scolaire, si elles s'appuient sur des procédures législatives ou réglementaires, pâtissent de la grande variabilité dans l'application de ces procédures. Qui plus est, le seuil légal de quatre demi-journées d'absence mensuelles non justifiées, du fait de son anachronisme, rend toute tentative de quantification du phénomène peu pertinente. Enfin, qu'elles émanent de l'institution scolaire ou des travaux de recherche envisageant le phénomène sous l'angle de l'élève, les données quantitatives ne s'appuient pas sur des critères d'absentéisme et des catégories d'élèves homogènes, pas plus qu'elles ne font l'objet d'une périodicité régulière, ce qui nuit à la comparabilité de ces études et à l'appréhension de l'évolution du phénomène.

I. Les données émanant des institutions³

A. L'enquête administrative ABVI⁴ (absentéisme et violence)

Cette enquête recense auprès des chefs d'établissement de l'ensemble du second degré les absences non justifiées des élèves cumulées sur un trimestre (le premier trimestre de l'année scolaire 1999-2000), en distinguant le pourcentage d'élèves concernés selon le seuil d'absentéisme retenu : **0,8 %** des élèves sont concernés par des absences trimestrielles non justifiées comprises entre 12 et 40 demi-journées (soit supérieures au seuil légal de quatre demi-journées mensuelles), et **0,1%** par des "absences lourdes" non justifiées supérieures à 40 demi-journées. Au total, **près de 1 % des élèves sont donc concernés par l'une ou l'autre de ces formes d'absentéisme.**

L'enquête ABVI offre par ailleurs un panachage des signalements par établissement scolaire, soulignant la **grande variabilité des politiques de signalement des établissements** : 60% des établissements totalisent l'ensemble des signalements d'absentéisme, et 30 % d'entre eux signalent de l'absentéisme lourd. L'absentéisme est lui-même concentré : 2,5 % des établissements ont au moins 1 % d'absentéisme lourd, et 17 % au moins 1 % d'élèves absents de manière non justifiée entre 12 et 40 demi-journées dans le trimestre. Cette répartition variée se double d'une **concentration selon le type d'établissement** : l'exposition à l'absentéisme est supérieure dans les grands établissements et dans les lycées professionnels.

³ Les chiffres et analyses complets de la Direction de la Programmation et du Développement du Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche figurent en annexe (annexe 27).

⁴ Supprimée à la fin de l'année scolaire 2000-2001, l'enquête ABVI a été remplacée par SIGNA, qui s'intéresse exclusivement aux actes de violence.

L'extension de ces données sur l'année scolaire est toutefois problématique en raison de la répartition inégale de l'absentéisme, qui, en général, s'accroît au fur et à mesure de l'année scolaire.

B. L'enquête relative à la gestion des signalements de manquements à l'obligation et à l'assiduité scolaires par l'institution scolaire, réalisée en octobre 2002 par la direction de la programmation et du développement auprès des inspections académiques

Cette enquête sur l'application des dispositifs législatifs existants a trait aux manquements à l'obligation scolaire, et concerne donc la population des élèves de 6 à 16 ans sans distinction de leur appartenance au premier ou au second degré. Portant sur les années scolaires 2000-2001 et 2001-2002, le questionnaire a été rempli, totalement ou en partie, par 97 inspections académiques.

Concernant les **signalements à l'inspection académique**, 81 700 signalements sur une population totale de 7 millions d'élèves de 6 à 16 ans ont été dénombrés par 96 inspections académiques en 2001-2002. Ce chiffre fait cependant l'objet d'une légère surestimation, les inspections ayant recensé tantôt le nombre de signalements, tantôt le nombre d'élèves concernés, le nombre de signalements par élève étant estimé à 1,2. Au total, une fois exclus les signalements relatifs au premier degré (compris entre 5 % et 20 % de l'ensemble des signalements) et au lycée, le taux de collégiens ayant fait l'objet d'un signalement se situerait dans une fourchette **de 1,9% à 2,5 %** de l'ensemble de la population collégienne.

Ces signalements à l'inspection académique reflètent toutefois des **situations départementales très variées**. Ainsi treize départements, tous à dominante rurale, ont-ils déclaré moins de 100 élèves en 2001-2002. *A contrario*, les onze départements qui ont déclaré plus de 2000 signalements concentrent la moitié du nombre total des élèves signalés. Cependant, toute comparaison départementale doit être interprétée prudemment, dans la mesure où les **politiques départementales de signalement diffèrent grandement**, de l'orthodoxie du signalement au bout de quatre demi-journées d'absence à la déconcentration des avertissements aux familles – antérieurs au signalement – au sein des établissements scolaires.

Les 92 inspections académiques ayant indiqué le nombre de signalements sur les deux années scolaires 2000-2001 et 2001-2002 ont permis d'observer une hausse de près de 10 % des signalements en 2001-2002 par rapport à l'année précédente. Cette hausse, qui affecte les deux tiers des départements, est néanmoins ambiguë puisqu'elle peut refléter soit une augmentation de l'absentéisme, soit une attention plus soutenue à ce problème de la part des établissements scolaires et inspections académiques.

Pour ce qui est des **avertissements adressés par les inspections académiques aux familles**, 58 300 ont été recensés en 2001-2002 (contre 47 500 en 2000-2001), soit un taux d'avertissement aux familles d'**environ 70 %** après signalement à l'inspection académique. La direction de la programmation et du développement recense un certain nombre de cas qui, au gré des pratiques variées des inspections académiques, peuvent conduire à ce qu'un signalement à l'inspection académique ne donne pas lieu à un avertissement aux familles : retour de l'élève à

l'école, déconcentration de la gestion des avertissements dans les établissements scolaires, fugues, cas examinés par le médecin ou l'assistante sociale scolaires, signalements adressés en fin d'année scolaire ne permettant pas à la CAF d'intervenir dans la même année scolaire, saisine de la CAF sans avertissement préalable aux familles en cas de "récidive" d'absentéisme, existence de systèmes de "pré-avertissements" moins formels, etc. Au-delà de cette diversité des pratiques, des dispositifs de prévention et de lutte contre l'absentéisme ont été mis en place dans un grand nombre de départements.

Le taux de reprise de scolarité après avertissement de l'inspection académique aux familles est quant à lui de **65 %**. Il est cependant difficilement interprétable, du fait de la diversité des pratiques départementales, du faible retour d'information relative à ces reprises en direction des inspections académiques, et du lien de causalité incertain entre avertissement et reprise de la scolarité.

Le taux de transmission à la CAF ou à la MSA (rapporté au nombre de signalements) est de **près de 20 %**. Ce taux est inférieur au nombre de situations non réglées par avertissement de l'inspection académique, dans la mesure où la direction de la programmation et du développement recense des modes de fonctionnement départementaux peu enclins aux transmissions directes aux organismes débiteurs des allocations familiales (saisine après un second avertissement de l'inspection académique ; saisine dans les seuls cas jugés les plus graves ; saisine exclue lorsqu'elle est jugée sans effet, pour les familles non-allocataires notamment, ou au contraire trop effective de par ses conséquences ; saisine subordonnée à un avis des services sociaux, etc.). Le taux de transmission à la CAF ou à la MSA masque donc de **fortes disparités départementales**. Ainsi, alors que l'Hérault, qui a enregistré 3500 signalements en 2001-2002, n'a jamais saisi la CAF, la Moselle l'a saisie dans 30 % des cas. De même, les trois inspections académiques qui ont le plus saisi la CAF (Bouches-du-Rhône, Somme et Nord) représentent 40 % du total des demandes de suppression des allocations familiales et seulement 17 % du total des signalements.

Par ailleurs, **2900 suspensions d'allocations familiales par la CAF ou la MSA ont été dénombrées en 2001-2002** (contre 2400 en 2000-2001), mais seule la moitié des inspections académiques environ a été en mesure de fournir l'information en raison des retours d'information insuffisants. **Le taux de suspension effective des allocations après demande de l'inspection académique est d'environ 70 %**, mais il est de 100 % dans 30 des 46 départements ayant donné l'information, et de 95 % en 2001-2002 et 90 % en 2000-2001 si seuls deux départements sont écartés du décompte.

Le taux de signalement à la justice, rapporté au nombre de signalements, est de l'ordre de **5 %**, taux quasi-stable sur les deux années, alors que les signalements ont parallèlement augmenté de 9 %.

*C. L'étude réalisée par la CNAF à partir des questionnaires adressés aux CAF en septembre 2002, portant sur l'année scolaire 2001-2002*⁵

Cette étude confirme l'**hétérogénéité importante des pratiques des CAF** au regard de la lutte contre les manquements à l'obligation scolaire, qui se double d'une inassiduité hétérogène sur le territoire français. Ainsi, sur les 110 CAF ayant répondu au questionnaire, 13 (soit 11,8 %) n'ont pas reçu de signalements d'inassiduité scolaire de la part des inspections académiques, et 36 (soit 32,7 %) ont recensé moins de 10 saisines pour élèves non assidus, alors qu'*a contrario* trois CAF (soit 2,7 %) ont sanctionné plus de 500 élèves non assidus.

Pour ce qui est de la **mesure de l'inassiduité**, la CNAF a recensé 7 333 enfants non assidus signalés aux CAF par les inspections académiques, soit 1,16 pour mille des enfants de 6 à 16 ans en faveur desquels les prestations familiales sont versées. Ces chiffres concernent 6 742 familles, soit 1,18 pour mille des familles bénéficiaires de prestations familiales pour des enfants soumis à l'obligation scolaire. Les CAF ont eu connaissance de l'inassiduité par les inspections académiques dans 96 % des cas, par un repérage de leurs propres services dans 1 % des cas, et par d'autres moyens dans 3 % des cas. Lorsqu'elles ont adopté des sanctions, il s'est agi de **suspensions dans 28 % des cas**, et de **suppressions dans 72 % des cas**.

Ces différentes études permettent ainsi de donner un **ordre de grandeur de l'absentéisme** s'adossant à la définition légale des quatre demi-journées – **autour de 1 à 2 %**, en tout cas quelques points de pourcentages tout au plus – et par ricochet de mettre à mal les estimations disproportionnées qui ont pu émerger ici ou là sur l'ampleur du phénomène. Cependant, ces études révèlent avant tout en filigrane l'immense **hétérogénéité de pratiques institutionnelles** que recouvrent ces taux moyens, la diversité des méthodes de gestion du phénomène rendant d'autant plus difficile toute tentative d'agrégation statistique.

II. L'absentéisme auto déclaré des élèves

Ces études ne portent pas à proprement parler sur l'absentéisme, mais inscrivent la mesure de ce phénomène dans une problématique plus large. Se plaçant du côté des intéressés, elles permettent d'avoir une approche plus qualitative du phénomène.

A. Le volet "absentéisme" de l'enquête nationale sur la santé des adolescents réalisée par Marie CHOQUET (INSERM, 1993), en collaboration avec l'inspection générale de l'éducation nationale

Cette enquête, réalisée sur la base d'un questionnaire auto-administré par 12 391 élèves de collège et lycée issus de huit académies tirées au sort, concernait la santé somatique, psychologique et sociale des jeunes. Des questions sur l'assiduité scolaire étaient cependant intégrées dans ce protocole, le comportement scolaire étant considéré comme une des facettes de

⁵ Les résultats de cette enquête figurent dans leur intégralité en annexe du rapport (annexe 32).

la santé au sens de l'OMS. Ces questions visaient ainsi à mettre en évidence les pourcentages d'élèves touchés par des **conduites d'évitement scolaire** (retards, absences et cours "séchés").

7 % des lycéens étaient considérés comme absentéistes, ayant apporté une réponse positive à au moins deux des trois items du questionnaire mesurant les conduites d'évitement scolaire sur une période de douze mois : « il m'est souvent arrivé d'être absent pour une journée et plus », « il m'est souvent arrivé de sécher les cours », « il m'est souvent arrivé d'être en retard en classe ». La définition retenue par cette étude est donc plus large que celle reposant sur les procédures réglementaires et législatives de traitement de l'absentéisme.

Ces comportements sont toutefois rarement installés : 6 % des élèves du second degré sont souvent absents pour au moins une journée, 6 % arrivent souvent en retard, et 4 % "sèchent" souvent les cours. Par contre, 78 % des élèves ont déjà été absents pour une journée au moins durant les douze derniers mois, 55 % sont déjà arrivés en retard, et 32 % ont déjà "séchés" les cours.

Cette étude apporte en outre des **éléments explicatifs des comportements d'évitement scolaire**. Ainsi, alors que filles et garçons sont comparables à propos des absences « pour une journée et plus », ils diffèrent quant aux deux autres conduites : 57 % des garçons contre 52 % des filles sont arrivés en retard (respectivement 8 % et 5 % régulièrement), et 35 % des garçons contre 28 % des filles ont "séchés" un cours (respectivement 5 % et 2 % régulièrement). Par ailleurs, la proportion élevée d'absence pour une journée ou plus augmente peu avec l'âge, et passe entre 11 et 20 ans de 72 % à 78 % pour les garçons et de 73 % à 82 % pour les filles ; *a contrario* les deux autres conduites augmentent sensiblement avec l'âge, surtout pour les garçons : entre 11 et 20 ans, la proportion de ceux qui sont déjà arrivés en retard passe de 39 % à 78 % pour les garçons et de 35 % à 67 % pour les filles, et la proportion de ceux qui ont "séchés" un cours passe de 13 % à 74 % pour les garçons et de 7 % à 59 % pour les filles.

En termes d'évolution, l'enquête nationale sur la santé des adolescents, réalisée par l'INSERM en 1999, n'a pas révélé de hausse du phénomène d'absentéisme scolaire sur la décennie 1990. Il en ressort cependant une **évolution différenciée de l'absentéisme selon le sexe** : alors que celui des garçons a baissé, **celui des filles a augmenté**, ce qui s'inscrit dans le cadre du développement des troubles de comportements chez les jeunes filles au cours de la décennie (hausse de 10 % du suicide féminin, dépression, etc.).

Cette enquête, qui n'a pas pour soubassement la définition légale de l'absentéisme, permet ainsi de quantifier ce phénomène dans une perspective plus large intégrant les étapes préalables à l'établissement d'un absentéisme lourd caractérisé par les quatre demi-journées d'absence mensuelles non justifiées. Elle permet de mettre en exergue, au-delà de la relative **rareté de l'absentéisme lourd**, la plus grande **fréquence d'un absentéisme larvé, en pointillé**, tel qu'il ressort des déclarations des élèves eux-mêmes.

B. L'enquête du CERAT (Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire – IEP Grenoble) sur la délinquance auto déclarée des jeunes, sous la direction de Sebastian ROCHÉ (juin 2000)⁶

Cette enquête, réalisée par questionnaire auprès de 2 288 jeunes de 13 à 19 ans dans les agglomérations de Grenoble et Saint-Etienne, a trait à la délinquance des jeunes. Cependant, elle comprenait des questions sur l'absentéisme, destinées à analyser la **corrélation entre absentéisme et délinquance** : la fréquentation d'autres délinquants attire hors de l'école, de même qu'il est plus aisé de se réaliser hors de l'école, où les gratifications directes évitent d'attendre les résultats d'un long investissement. Il est à noter que, de manière significative, la difficulté à interroger des absentéistes (non décrocheurs) dans le cadre de cette étude a nécessité une modification du système de rémunération des enquêteurs.

De manière globale, 10 % des jeunes interrogés disent avoir été absents plus de dix jours dans l'année, et 2,5 % plus de vingt jours dans l'année. Ces déclarations auraient cependant fait l'objet d'une sous-estimation de la part des intéressés, de telle sorte que les **cas d'absentéisme marqués** (plus de vingt jours dans l'année) sont estimés par M. Roché comme étant compris **entre 2,5 % et 5 %**. De manière comparative, cette proportion est deux fois moins fréquente que celle des jeunes ayant souvent des sanctions, et environ égale à celle des exclusions des établissements.

L'enquête fournit par ailleurs des indications qualitatives sur les caractéristiques de l'absentéisme. Celui-ci est ainsi marqué par la **quasi-absence d'un effet de sexe**, contrairement aux conduites violentes et aux sanctions, caractérisées par une surreprésentation masculine (rapport de 1 à 4 pour les sanctions selon le sexe). Par ailleurs, **l'absentéisme se développe corrélativement à l'autonomie de l'élève** : si 90 % des moins de 13 ans ne sont jamais absents, l'absentéisme croît de manière linéaire de 13 à 19 ans, avec un point de bifurcation à 16 ans marquant la diminution des sanctions. Ainsi l'absentéisme avant 13 ans, très rare, révèle-t-il souvent de grandes difficultés chez l'enfant.

L'étude souligne également la **situation scolaire des élèves absentéistes**. L'absentéisme est ainsi deux fois plus important dans les filières professionnelles et technologiques que dans les filières générales, cinq fois plus fréquent chez les élèves ayant redoublé deux fois au moins, de même que chez ceux qui ont le sentiment d'être mauvais élèves. L'écart entre absentéistes et non absentéistes pour le temps passé aux devoirs peut être de 1 à 15.

En outre, l'étude montre que les **caractéristiques sociales et familiales** ne sont pas sans influence sur l'absentéisme. Ainsi les élèves sont-ils 2,5 fois plus absentéistes lorsque leurs parents sont chômeurs, et deux fois plus absentéistes lorsqu'ils résident en banlieue (au sens de l'INSEE). Les familles monoparentales, et ce quel que soit le milieu social, comptent deux fois plus d'absentéistes, la configuration familiale comportant la probabilité la plus forte d'absentéisme

⁶ La totalité de l'intervention de M. Sebastian Roché devant le groupe de travail figure en annexe, dans le compte rendu de la réunion du 21 novembre 2002 (annexe 12).

consistant en un enfant qui ne vit ni avec son père ni avec sa mère (multiplication par 4 de l'absentéisme). Le phénomène augmente par ailleurs en cas de décès de l'un des parents, et selon la taille de la fratrie lorsqu'il s'agit d'enfants d'ouvriers ou d'employés, les cadres ayant les moyens économiques de compenser les effets dus à la famille nombreuse. Au sein des facteurs familiaux, ceux qui jouent le plus fortement sont le **climat familial** (existence de conflits ou non, compliments à destination des enfants ou non) et la **supervision parentale**.

La **sociabilité des élèves** a également un impact sur l'absentéisme. Au sein de cette sociabilité, la fréquentation des pairs a un effet supérieur à celui de la fratrie (multiplication par 12 de l'absentéisme). La probabilité d'absentéisme lourd est ainsi de 1,4 % lorsque aucun pair n'est en contact avec la police, contre 17,5 % lorsque au moins 8 pairs sont dans cette situation.

III. L'insuffisance des évaluations quantitatives de l'absentéisme scolaire

A. L'hétérogénéité des données émanant des différentes enquêtes

Outre qu'elles sont très peu nombreuses⁷, ces différentes enquêtes adoptent des **définitions différentes de l'absentéisme**, en raison de seuils ou de critères disparates, ce qui **empêche toute démarche comparative et par là même toute tentative de généralisation**. Il s'ensuit une mesure du phénomène aussi malléable que le sont ses possibles critères de définition. Ainsi des rumeurs alarmantes ont-elles pu émerger ici ou là par voie de presse concernant des pourcentages très inquiétants d'absentéisme en France.

Qui plus est, souvent ponctuelles, ces entreprises d'évaluation quantitative **manquent, faute d'historique, d'une périodicité régulière** qui permettrait une meilleure mesure de l'évolution du phénomène. La comparabilité des différentes mesures de l'absentéisme se trouve par ailleurs mise à mal par la **variabilité des populations prises en compte** (élèves des premier et second degrés ou seulement de collège et lycée, élèves soumis à l'obligation scolaire ou scolarisés jusqu'en terminale, etc.) ainsi que des bases de calcul retenues (nombre de signalements ou d'élèves concernés par les signalements, taux ramenés à l'ensemble des familles ou aux seules familles bénéficiaires des allocations familiales, etc.).

En outre, il est à noter que le **nombre de signalements** – dont la disparité territoriale est grande – peut dans une certaine mesure se révéler **proportionnel à l'activité des services** et dépendre de la politique de signalement adoptée par l'institution concernée, par exemple selon que les établissements scolaires s'efforcent initialement de régler eux-mêmes le problème ou effectuent de manière "orthodoxe" les signalements à l'inspection académique dès que le seuil de

⁷ D'autres études issues de l'appel à projets sur la déscolarisation sont en cours de validation officielle au moment de la clôture du présent rapport ; cependant, traitant du phénomène de déscolarisation, elles ne sont pas spécifiquement consacrées aux manquements à l'obligation scolaire, qu'elles abordent de manière marginale, à travers la population, infime, d'élèves déscolarisés ou en voie de déscolarisation. La liste de ces études se trouve en annexe (annexe 28).

quatre demi-journées d'absence non justifiées a été dépassé. Ainsi un fort taux de signalement peut-il refléter une application mécanique des procédures de signalement sans réel souci d'information ou de responsabilisation des familles, et ne traduit donc pas nécessairement, et même tout au contraire, une situation d'absentéisme plus dramatique que dans d'autres établissements ou départements. De même un redéploiement de l'activité des services, en vue de mieux appréhender le phénomène, peut-il paradoxalement être interprété de l'extérieur non comme une appréhension plus fine de l'absentéisme mais comme une simple aggravation du phénomène.

B. L'inadéquation du seuil légal des quatre demi-journées

La mention des quatre demi-journées d'absence mensuelles non justifiées, désormais codifiée à l'article L. 131-8 du Code de l'éducation (« *L'inspecteur d'académie adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant et leur rappelle les sanctions pénales dans les cas suivants : [...] 2° Lorsque l'enfant a manqué la classe sans motif légitime ni excuses valables au moins quatre demi-journées dans le mois* »), revêt l'intérêt de présenter une appréhension légale, par conséquent nationale et obligatoire, du phénomène, avec un **seuil temporel de déclenchement des procédures théoriquement bien identifié**.

Cependant, les auditions et les travaux du groupe de travail ont révélé combien la **latitude que s'octroient les acteurs de terrain par rapport à ces procédures légales** diffère selon les départements et les établissements scolaires, allant d'une lecture littérale des textes à un quasi-affranchissement par rapport à ces règles au profit de mesures alternatives de gestion de l'absentéisme plus souples et plus individualisées. Plusieurs chefs d'établissement ont ainsi affirmé faire peu de cas de ce seuil de déclenchement des procédures, qui n'a guère de sens à leurs yeux, tandis que des inspecteurs d'académie ont témoigné de leur incitation à un traitement de l'absentéisme plus fin à destination des personnels de direction comme de leurs services.

Ce seuil semble en effet **anachronique** à maints égards. Apparues dans la loi du 28 mars 1882, les quatre demi-journées pouvaient sembler contraignantes dans une société à dominante rurale, marquée par la participation saisonnière de beaucoup d'enfants aux travaux agricoles. L'institution d'une limitation légale de l'absentéisme scolaire intervenait qui plus est dans une société dans laquelle le nouveau principe républicain de l'obligation scolaire, corollaire de l'école de la République laïque et gratuite, ne faisait nullement l'objet d'un consensus national. Les quatre demi-journées d'absence mensuelles s'apparentaient ainsi à l'époque à un **compromis** octroyé aux pourfendeurs de l'école de Jules Ferry, universelle et donc obligatoire pour tous les enfants d'âge scolaire.

Le principe de l'obligation scolaire est aujourd'hui entré dans les mœurs et les mentalités tandis que le seuil des quatre demi-journées a perdu de son sens.

Ainsi les quatre demi-journées peuvent-elles être interprétées non comme une restriction, mais comme une sorte de **droit de tirage**. La majorité des personnes auditionnées comme des membres du groupe de travail s'est ainsi accordée sur le fait qu'il s'agissait d'un **seuil excessif**, caractérisant de fait un absentéisme déjà lourd, **à la symbolique négative**.

Qui plus est, plusieurs personnalités auditionnées ont regretté les éventuels effets pervers de l'instauration d'un seuil, qui peut servir de justification à toute action entreprise (seuil de dialogue, de convocation, de signalement à l'inspecteur d'académie, etc.), au détriment d'un traitement gradué et individualisé des absences. *In fine*, ce seuil des quatre demi-journées, dont la vocation première était l'opérationnalité grâce à l'assurance d'une réaction institutionnelle, peut paradoxalement apparaître comme une frontière psychologique de gravité des absences dont on ne sait plus exactement à quel type de procédure elle correspond.

A ces carences de la définition légale de l'absentéisme toléré s'ajoute celle relative aux **motifs de l'absence** : les quatre demi-journées d'absence ne concernent pas celles qui sont justifiées par les parents en vertu d'un motif réputé légitime (dont l'article L.131-8 du Code de l'éducation dresse la liste), de telle sorte que les élèves ne disposent virtuellement d'aucune limitation à leurs absences légitimement justifiées. Or, certains des motifs énumérés peuvent donner lieu à une interprétation large (à l'instar de l'« *absence temporaire des personnes responsables lorsque les enfants les suivent* »), et, à l'heure actuelle, **aucun certificat médical n'est exigible** pour les absences liées à des causes médicales (« *maladie de l'enfant, maladie transmissible ou contagieuse d'un membre de la famille* »).

Si la mention légale de motifs d'absence considérés comme justifiés par l'institution scolaire a des avantages pratiques non négligeables dans le traitement des absences par les personnels de l'établissement scolaire, le distinguo établi par la loi entre absences justifiées et non justifiées a tendance à dédramatiser certaines absences, notamment liées à la santé des élèves, qui, bien que légitimes, n'en pénalisent pas moins leur scolarité. Nombre de membres du groupe de travail ont ainsi insisté sur **l'égalité importance de toute absence, qu'elle soit justifiée au regard de la loi ou non**, qu'elle soit expliquée par les parents – voire l'élève lui-même – ou non. Si le critère de la justification de l'absence apparaît donc insuffisamment pertinent au regard du caractère pénalisant – en termes de scolarité – inhérent au seul fait d'être absent, l'explication de l'absence n'en conserve pas moins toute sa valeur, dans la mesure où toute absence semble explicable. Il semblerait donc plus légitime que l'ensemble des absences par demi-journée, quels qu'en soient les éléments explicatifs invoqués, soit décompté, avant de procéder à une étude affinée des justifications éventuellement apportées par des tiers.

Par conséquent, **l'adoption d'indicateurs permettant de mesurer de manière fiable et pertinente l'absentéisme et son évolution s'avère nécessaire** face à l'importante incertitude quantitative relative à l'ampleur du phénomène. Cependant, le critère actuel que constitue le **seuil légal des quatre demi-journées d'absence mensuelles non justifiées**, en dépit de son caractère national et immédiatement opérationnel, **s'avère inopérant**. Ce seuil, qui ne permet pas une mesure fine et appropriée de l'absentéisme scolaire, est d'autant plus inadapté qu'il est *de facto* largement tombé en désuétude, si l'on en juge par l'interprétation, puis l'application qu'en font un très grand nombre d'acteurs de terrain amenés à traiter l'absence de leurs élèves.

Une population d'enfants et de jeunes d'âge scolaire échappant à la scolarité obligatoire

Au-delà du phénomène, très divers, de l'absentéisme scolaire – plus ou moins chronique, plus ou moins réversible, plus ou moins inquiétant selon sa cause et son ampleur – il apparaît qu'une frange d'enfants soumis de par leur âge à l'obligation scolaire échappe en France à la scolarité obligatoire. Cette population, dont les personnes auditionnées ont souligné la proportion marginale, mais néanmoins non quantifiable au regard de la population totale soumise à l'obligation scolaire, interpelle l'ensemble des acteurs par l'extrême gravité de sa situation, dans la mesure où elle échappe au droit à l'éducation, principe fondamental reconnu par les droits international, européen et national. Ce phénomène de non-scolarisation est lui-même multiforme : il peut traduire une ascolarisation d'enfants méconnus des institutions, résulter d'une déscolarisation progressive ou brutale, voire caractériser des situations qui, sous couvert d'une scolarisation de façade, dissimulent une absence de scolarité normale et régulière. En tout état de cause, une meilleure connaissance de cette population, aux contours mal identifiés et à l'évolution quantitative incertaine, semble nécessaire, afin qu'il soit remédié de manière individualisée à son absence de scolarisation.

I. Méconnaissance institutionnelle de populations immigrées ascolarisées

Au regard du droit fondamental de l'enfant à l'éducation et du principe français de l'obligation scolaire applicable à tout enfant, et ce quelles que soient sa nationalité et la durée de son séjour sur le territoire français, **la situation des enfants résidant en France et qui ne sont pas scolarisés, principalement des primo-arrivants en situation irrégulière, revêt une dimension particulièrement préoccupante.** Nombre de personnalités auditionnées par le groupe de travail ont ainsi mentionné l'existence d'une population, certes restreinte, d'enfants échappant à l'institution scolaire en raison de leur présence, illégale et/ou récente, sur le territoire français. De par l'irrégularité de la situation de bon nombre d'entre eux, qui a pour corollaire une **méconnaissance de leur existence de la part des institutions**, l'incertitude demeure quant à leur nombre et aux moyens de les sensibiliser à l'obligation scolaire. Ces populations sont en effet confrontées à de nombreux **obstacles face à la scolarisation** : crainte d'être repérées par une inscription à l'école, ignorance des possibilités de scolarisation qui leur sont offertes, difficultés administratives, absence de toute scolarisation antérieure (pour 10 % des nouveaux arrivants environ) ou de maîtrise de la langue française, etc.

Ainsi a-t-il été évoqué lors des auditions la situation d'enfants sans papiers et par conséquent inconnus des listes municipales, dans les Bouches-du-Rhône notamment, recueillis sous prétexte de leur porter secours, et qui constituent en fait une main d'œuvre d'âge scolaire non scolarisée très bon marché. De même en Seine-Saint-Denis, où le nombre de résidents clandestins – outre les 380 000 résidents étrangers officiels – est estimé très important, les institutions sont conscientes de la prégnance du phénomène – sans toutefois être en mesure de le quantifier – et de l'urgence à l'aborder à travers la problématique de l'intégration, notamment par l'élaboration d'un cursus d'intégration. L'analphabétisme ou l'absence de maniement de la langue française de certains jeunes d'âge scolaire, parallèlement à l'insuffisance des structures d'accueil de ce public, constitue en effet un obstacle à leur scolarisation.

Face à ce phénomène, des **initiatives associatives éparses de sensibilisation de familles primo-arrivantes à l'obligation scolaire et d'information des institutions sur l'existence d'une population non scolarisée** ont émergé, à l'instar du premier comité de soutien aux familles rom roumaines dans le Val-de-Marne, qui a essaimé dans d'autres départements. Ce comité estime à 20 % aujourd'hui le taux de scolarisation des enfants roms en Ile-de-France. Par ailleurs, le collectif Romeurope, qui regroupe onze associations (Médecins du monde, Ligue des droits de l'Homme, Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, etc.), a formulé dans un document publié le 20 août 2002, au nombre des propositions pour l'intégration de la population rom, la scolarisation de tous les enfants sans clause de durée de présence.

Face au caractère dramatique et incertain de cette **double inexistence administrative et scolaire** de certains enfants d'âge scolaire, la direction de la programmation et du développement du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a annoncé une enquête en cours, financée par le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), relative à la scolarisation des populations arrivantes (*Fonctionnement institutionnel, réalités familiales et contexte urbain : incidences sur la scolarisation des primo-migrants*, sous la direction de Claire SCHIFF, CADIS-EHESS, Paris).

II. La non-scolarisation résultant d'une déscolarisation soudaine ou progressive

Au-delà des enfants d'âge scolaire dont aucune scolarisation antérieure – du moins sur le territoire français – n'est identifiable, il existe un nombre plus important, mais tout aussi incertain d'**enfants d'âge scolaire antérieurement scolarisés mais désormais non scolarisés**, à la suite d'une **rupture brutale avec l'institution scolaire** ou bien à l'issue d'un **processus de déscolarisation progressive**. Exception faite des enfants dont l'absence de scolarisation relève de la volonté patente de leurs parents, il est parfois difficile d'établir une frontière lisible et étanche entre cette forme de non-scolarisation et l'absentéisme chronique, dans la mesure où le comportement de certains jeunes, dans une période de latence, semble osciller entre ces deux phénomènes.

A. Des déscolarisations émanant d'une volonté familiale

Le retrait soudain d'un enfant de 6 à 16 ans de l'institution scolaire par une décision parentale peut avoir pour origine un point d'ancrage identitaire matérialisé par la résistance de la famille au principe de l'obligation scolaire, notamment chez les gens du voyage. Certaines personnalités auditionnées ont également mentionné la "disparition" pure et simple de jeunes filles au retour des vacances scolaires ou au cours de l'année, mariées dans leur pays d'origine ou en France, ou retirées du système scolaire afin de travailler comme aides ménagères ou de rester au domicile familial pour s'occuper de la fratrie. La difficulté qu'il y a à cerner et donc à éviter ces ruptures brutales avec l'école tient à l'interprétation qui en est souvent faite par les chefs d'établissement d'un déménagement, notamment pour les familles caractérisées par une mobilité fréquente, faiblement intégrées dans le tissu social local.

Le retrait d'enfants d'âge scolaire de l'école peut en outre s'inscrire dans une **stratégie familiale relevant de considérations qui peuvent par exemple relever de motifs présentés comme religieux, ou bien relever d'une logique sectaire**. Ainsi le groupe a-t-il pu entendre des cas de nouveaux convertis à l'Islam, d'origine européenne, qui déscolarisent leurs enfants afin de leur éviter le contact avec l'école publique, parfois après une phase transitoire de scolarisation dans un établissement privé hors contrat. Par ailleurs, si la loi n° 98-1165 du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire entendait notamment accroître la vigilance à l'égard du phénomène sectaire, la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (MILS)⁸ a attiré l'attention dans ses rapports 2000 et 2001 sur l'existence persistante d'enfants échappant à l'obligation scolaire en raison de l'appartenance de leur famille à une secte. Si la MILS souligne que les cas extrêmes de déscolarisation ne concernent que des groupes marginaux – la plupart des familles d'obédience sectaire organisant plus fréquemment des absences systématiques de leurs enfants certains jours de la semaine sans pour autant les soustraire totalement à l'institution scolaire – elle met toutefois en garde contre la progression du phénomène dans les départements ultramarins, contrairement au territoire métropolitain qui semble connaître une régression en la matière.

Les stratégies familiales de déscolarisation peuvent également résulter du **calcul de la plus grande rentabilité financière des activités alternatives des enfants par rapport au caractère peu lucratif de la scolarisation**, parfois même en y intégrant certaines prestations familiales (allocations familiales, allocation de rentrée scolaire, etc.) auxquelles elle ouvre droit. Les personnalités auditionnées ont ainsi mentionné à de nombreuses reprises le **travail illégal des enfants** dans des ateliers clandestins, voire parfois l'organisation de la vie familiale autour de la délinquance du mineur non scolarisé. Cette mise à profit par la famille de la rentabilité supérieure de l'enfant déscolarisé est d'autant plus dramatique qu'elle contrevient non seulement au droit inaliénable de l'enfant à l'éducation, mais également à la prohibition du travail des enfants soumis à l'obligation scolaire, affirmée notamment par l'Organisation Internationale du Travail dans la *convention n°182 sur les pires formes de travail des enfants* (adoptée le 17 juin 1999), par le conseil de l'Europe à l'article 7 de la *charte sociale européenne*, et par l'Union européenne à l'article 32 de la *charte des droits fondamentaux*.

B. Des déscolarisations issues d'un rapport difficile de l'élève à l'institution scolaire

Les déscolarisations émanant de causes comportementales ou plus directement scolaires de l'élève sont parfois issues d'un acte grave provoquant une rupture avec l'institution scolaire, mais plus souvent d'une **désaffiliation progressive de l'élève à l'institution**, marquée par un absentéisme de plus en plus lourd. Si le pourcentage de jeunes demeurant en dehors de l'école n'a cessé de décroître depuis vingt ans grâce aux efforts de diversification des parcours permettant de préserver l'intégration d'un maximum d'adolescents dans le système, nombre de personnalités auditionnées ont attiré l'attention sur l'existence d'élèves qui, bien que connus de

⁸ Le décret n° 2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires abroge, en son article 7, le décret n° 98-890 du 7 octobre 1998 instituant une mission interministérielle de lutte contre les sectes

l'institution scolaire, sont déscolarisés depuis six à dix-huit mois, voire deux ans, en attente d'une solution. La part de responsabilité de l'institution scolaire dans l'origine (exclusion, conseil de discipline, orientation par défaut faute de place, etc.) comme dans le traitement imparfait de cette forme de non-scolarisation a également été évoquée : le départ de certains élèves souvent trublions, forts éléments perturbateurs dans la dynamique de classe, soulagerait parfois officieusement le personnel de l'établissement.

La préparation du retour à l'école de l'élève temporairement déscolarisé ou le suivi individualisé de sa réaffectation dans un autre établissement ou dans une structure transitoire de rescolarisation, et ce dès le retrait de l'élève de l'établissement, se révèlent ainsi essentiels. A cet égard, le rapport de recherche *Connaissance des processus de déscolarisation : étude dans le Mantois* (avril 2002), sous la direction de Hugues Lagrange (OSC-FNSP Paris), évoque ainsi la "thèse du pompier incendiaire" qui pourrait caractériser, selon lui, la gestion administrative peu réactive de certaines déscolarisations par l'institution scolaire, et l'importance de la scolarisation dans des dispositifs parallèles pour la pallier. Ainsi, le **dispositif des classes relais**, organisé en collaboration par l'éducation nationale et la protection judiciaire de la jeunesse, apparaît comme un outil efficace pour éviter qu'une déscolarisation temporaire n'évolue en non-scolarisation définitive. Au nombre de 250 au cours de l'année scolaire 2001-2002, conformément à l'objectif fixé par le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, les classes relais sont mises en œuvre grâce à un partenariat entre l'inspection académique, la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse et le conseil général, certaines bénéficiant de crédits dédiés à la politique de la ville et du soutien de la commune d'implantation.

C. Des déscolarisations dans la famille symptomatiques de situations préoccupantes

Qu'elles émanent d'une volonté familiale ou personnelle de l'élève, les déscolarisations volontaires d'enfants inscrits dans des établissements scolaires constituent un **révélateur de problèmes familiaux ou personnels graves, voire d'enfance en danger**. La visite des travailleurs sociaux ou des services d'enquête de police judiciaire dans les familles, à l'occasion d'une déscolarisation, permet de découvrir des configurations familiales problématiques : enfants jouant le rôle de sentinelle de l'ordre menacé au foyer lorsque l'entourage est en danger, parents entraînant leurs enfants reclus au domicile dans leur dépression, etc. Ce type de déscolarisation s'observe, certes rarement, dès l'école maternelle et élémentaire, et de manière générale sa précocité est proportionnelle à la gravité de la situation. Il soulève à cet égard un problème particulier de suivi institutionnel pour les enfants de moins de six ans non encore soumis à l'obligation scolaire.

III. Des situations à la limite entre scolarisation et non-scolarisation

Certains cas de scolarisation apparente méritent d'être mentionnés en ce qu'ils peuvent porter en germe de forts risques de déscolarisations définitives. **Certaines inscriptions au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED)**, pour un motif légitime – souvent relatif à la santé (maladie, phobie scolaire, troubles du comportement ou de la personnalité, pathologies psychologiques, etc.) – **masqueraient ainsi des situations de non-scolarisation** de fait. Plusieurs personnalités auditionnées ont ainsi invité à une très grande prudence concernant la scolarité à

distance, qui comporte un **risque de désocialisation de l'enfant**, et dont la durée est proportionnelle à la difficulté ultérieure de se réinsérer dans le système éducatif collectif. L'opportunité de cette forme d'instruction au regard de la socialisation permise par le maintien à l'école mériterait ainsi une attention particulière, notamment dans les cas de phobie scolaire pour lesquels le maintien au domicile familial produit souvent un effet d'auto-exclusion.

A contrario, l'importance de l'instruction au sein de l'environnement scolaire en termes de socialisation soulève le problème de certains **enfants handicapés ou malades, scolarisés hors de l'institution scolaire en raison de l'impossibilité matérielle de cette dernière à les accueillir**. A cet égard, la législation française, en particulier la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées en cours de révision, proclame l'obligation éducative en ce qui concerne les jeunes handicapés. Cette disposition a conduit à l'émergence progressive de deux types de prise en charge éducative : l'école ordinaire et l'éducation spécialisée. L'école a accompli d'indéniables progrès au cours des trois dernières décennies. Pour autant, elle accueille surtout des jeunes handicapés légers.

L'intégration scolaire des jeunes handicapés a fait l'objet de nombreuses initiatives ces dernières années (rapprochement des services de l'éducation nationale et des affaires sociales, création de moyens nouveaux notamment avec Handiscol et les auxiliaires de vie). Elle reste cependant très inférieure, quantitativement et qualitativement, aux besoins et aux attentes des familles et des jeunes. Elle est surtout très inégale dans la mesure où elle est très souvent liée à la volonté des enseignants, qui sont nombreux à craindre de ne pas être à la hauteur. Les enseignants spécialisés manquent, tant du fait d'une formation insuffisante que d'une désaffection pour cette catégorie de métier au statut trop peu valorisant ou précaire. Certains parents d'enfants valides voient encore avec réticence la présence d'élèves handicapés au sein de l'établissement scolaire. Les liens et la collaboration entre l'école ordinaire et l'éducation spécialisée ont progressé, mais demeurent insuffisants.

Pour remédier à ces insuffisances, une réflexion interministérielle sous l'égide de la Délégation interministérielle aux personnes handicapées sera menée dès 2003 sur la scolarisation des enfants handicapés.

IV. Le nécessaire développement de la connaissance de cette population d'enfants soustraits à la scolarité obligatoire

Face à l'intuition émanant des acteurs de terrain, partagée mais non étayée d'éléments tangibles, du développement du phénomène de non-scolarisation, des tentatives de typologie ont émergé, à l'instar de celle esquissée par Dominique Brossier⁹, Jean-Claude Emin¹⁰ et

⁹ Directrice au bureau des méthodes de l'action éducative, Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ), Ministère de la Justice

¹⁰ Alors chef du bureau du réseau scolaire, Direction de l'enseignement scolaire (DESCO), Ministère de l'Education nationale

Brigitte Ludot¹¹ en 2000¹², afin de confirmer ou d'infirmer les rumeurs parfois alarmistes quant à l'ampleur du phénomène. Le qualificatif de « **perdus de vue** » caractériserait ainsi, dans des proportions variées selon les situations locales :

- les enfants du voyage ;
- les enfants d'origine étrangère en situation irrégulière ou primo-arrivants ;
- les enfants non francophones ;
- les enfants d'origine étrangère retirés du système scolaire vers 12-13 ans pour travailler dans des ateliers clandestins (jeunes filles d'origine turque ou asiatique notamment) ;
- les élèves poly-exclus par décision de conseils de discipline et affectés dans des établissements éloignés du domicile ou dont la période de réaffectation s'étale dans le temps ;
- les élèves se sentant en danger (présences de bandes ou d'élèves de groupes rivaux) ;
- les jeunes délinquants en rupture sociale engagés dans des réseaux d'économie parallèle lucratifs ;
- les enfants subissant des placements successifs responsables d'un désinvestissement pour les études ;
- les jeunes présentant des troubles de la socialisation ;
- les jeunes inscrits au CNED mais dont l'assiduité effective est douteuse ou non vérifiée ;
- les élèves orientés par la Commission Départementale d'Education Spéciale en attente d'une entrée dans un établissement spécialisé ;
- les enfants non inscrits à l'école sans faire l'objet pour autant d'une déclaration d'instruction dans la famille (travail clandestin, comportement sectaire).

Toutefois, quelle que soit la cause de la non-scolarisation d'enfants d'âge scolaire, **la connaissance de cette population apparaît comme un préalable nécessaire à la mise en place de mesures adaptées destinées à sa (re)scolarisation**. Des expériences innovantes ont ainsi vu le jour en la matière, à l'instar de celle conduite par l'inspection académique du Val-de-Marne, qui s'est donnée pour objectif que tout élève de moins de seize ans soit reçu dans un établissement

¹¹ Adjointe au chef du bureau du réseau scolaire, Direction de l'enseignement scolaire (DESCO), Ministère de l'Education nationale

¹² *VEI Enjeux*, n°122, septembre 2000

d'accueil. Ainsi l'inspecteur d'académie s'est-il adjoint les services d'une chargée de mission qui a pour tâche d'éviter que soit "perdu de vue" tout enfant d'âge scolaire dans le département. Un tableau régulièrement actualisé recense ainsi tous les enfants susceptibles d'être potentiellement ascolarisés ou déscolarisés : jeunes handicapés, enfants du voyage, sédentaires d'origine roumaine, enfants des squats, enfants souffrant de troubles du comportements, jeunes en voie de déscolarisation insidieuse, etc. Cette connaissance préalable des moins de seize ans en situation tangente (274 cas traités par l'inspection académique du Val-de-Marne en 2001-2002) constitue une nécessaire étape préliminaire à la recherche pluripartenariale de solutions adaptées à chaque situation.

Dans ce cadre s'est également développée une **collaboration interministérielle** destinée à mieux appréhender le phénomène pour *in fine* mieux y remédier. Ainsi la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) du ministère de la justice, en collaboration avec la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) et la direction de la programmation et du développement (DPD) du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, a-t-elle lancée en 1999 une enquête de type recensement dans 16 départements sur la situation scolaire des mineurs de 10 à 16 ans sous protection judiciaire (12 341 fiches individuelles), dont les résultats sont en cours de publication. En outre, un **programme interministériel de recherche sur les processus de déscolarisation**¹³ a été lancé en 2000 par la DPD, la DESCO, la DPJJ, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ainsi que le FASILD. Les rapports des douze projets de recherche retenus sont en cours de mutualisation au second semestre 2002, et, pour ce qui aurait pu concerner le sujet, différent, des manquements à l'obligation scolaire, ne sont pas tous disponibles à la date de clôture du présent rapport.

Parallèlement à ces entreprises d'exploration du phénomène, des pistes pragmatiques d'action ont été mises en place avec le **programme Nouvelles Chances**, lancé par la circulaire MENRT n° 99-071 du 17 mai 1999 dans le but de développer, rassembler et coordonner tous les dispositifs contribuant à rendre effectif le droit de chaque jeune à la scolarisation jusqu'à 16 ans et à une formation qualifiante effective lorsqu'il quitte le système éducatif, conformément à l'un des objectifs majeurs de la loi d'orientation de 1989. L'appréhension de la population concernée et l'expérimentation de modalités de réinsertion scolaire se sont organisées autour de six sites pilotes (Vénissieux et Saint-Fons dans le Rhône, académie d'Aix-Marseille, Saint-Denis et Stains en Seine-Saint-Denis, Garges-les-Gonnesse dans le Val-d'Oise, quartier de Belleville-Fontaine-au-Roi à Paris, et Perpignan dans les Pyrénées-Orientales).

Les solutions mises en œuvre dans le cadre du programme Nouvelles Chances s'articulent autour de l'observation et du traitement de l'absentéisme (renforcement de la liaison CM2-6e, suivi des jeunes en situation de décrochage, mise en place d'observatoires, renforcement des liens entre le service social scolaire et le service social de secteur, etc.), de l'apport de réponses pédagogiques et éducatives (aide personnalisée, dispositifs de rescolarisation, compagnonnage, dispositifs relais, parcours individualisés en temps partagé, etc.), et d'un pilotage académique et départemental fort (partenariat renforcé avec les communes pour le contrôle de l'obligation scolaire et avec la CAF pour le suivi des élèves absentéistes dans un rôle

¹³ La liste des projets retenus à la suite de l'appel à projets est portée en annexe (annexe 28)

d'information et de prévention, conventions entre le rectorat et le FASILD pour la scolarisation des nouveaux arrivants et entre l'éducation nationale et le parquet pour le traitement de l'absentéisme illégitime dans le cadre de la Maison de Justice et du Droit, etc.). En 2001-2002, ce programme Nouvelles Chances s'est recentré sur la prévention du décrochage, l'action précoce sur l'absentéisme permettant d'éviter qu'il ne dégénère en une situation extrême de déscolarisation.

La non-scolarisation interpelle ainsi les pouvoirs publics en ce qu'elle peut non seulement résulter d'une volonté délibérée ou d'une ignorance des parents relative à la scolarisation de leurs enfants, mais également être l'aboutissement ultime d'un traitement inefficace de l'absentéisme scolaire. C'est dans cette perspective que le rapport de recherche *Connaissance des processus de déscolarisation : étude dans le Mantois* (avril 2002), sous la direction de Hugues Lagrange (OSC-FNSP Paris), s'affranchit d'une définition restrictive de la déscolarisation – à savoir une soustraction à l'obligation scolaire – pour en adopter une définition dynamique, “en extension”, selon laquelle la déscolarisation recouvre l'ensemble des situations emboîtées qui balisent le processus, depuis l'absentéisme occasionnel jusqu'à la non-inscription de jeunes d'âge scolaire. De ce fait, l'absentéisme, défini comme une prise de distance à l'égard de l'obligation scolaire, est appréhendé comme une manifestation plus faible mais indissociable de la déscolarisation. La mise en perspective du traitement des absences à travers ses conséquences les plus dramatiques met d'autant plus en relief la nécessité qu'il y a à adopter une gestion rapide et fine des absences de tous les élèves sans exception.

I. Les principes fondamentaux du droit de l'éducation

A. Au niveau national

Le droit à l'éducation est édicté, au niveau national, par **le préambule de la constitution du 27 octobre 1946**, repris par la **constitution** du 4 octobre 1958, en ces termes : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit, laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

Ce droit à l'éducation impliquant l'égalité des chances, une instruction de base pour tous, mais aussi une formation professionnelle se décline pour l'Etat en un devoir d'organiser un enseignement public et gratuit et pour les citoyens en un devoir de respecter l'obligation scolaire.

Ce droit, devenu un droit fondamental de l'enfant, a été défini par l'ensemble des grands textes internationaux et européens que la France a ratifié.

B. Au niveau international

Le droit à l'éducation fut d'abord l'objet de simples proclamations de principe dans **la déclaration universelle des droits de l'Homme**¹⁴ (article 26) votée le 10 décembre 1948 par **l'assemblée générale des Nations unies**, puis dans **la déclaration des droits de l'enfant**¹⁵ du 20 novembre 1959 (article 7). De portée limitée, ces textes énoncent toutefois la nécessité de la gratuité de l'éducation, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire.

Puis, l'organisation des Nations unies a défini les objectifs du droit à l'éducation dans **le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**¹⁶, du 19 décembre 1966, entré en vigueur en France le 4 février 1981, à savoir : l'épanouissement de la personnalité,

¹⁴ Article 26 : « Toute personne a droit à l'éducation ».

¹⁵ Article 7 : « L'enfant a le droit à une éducation qui doit être gratuite et obligatoire au moins au niveau élémentaire ; il doit aussi bénéficier d'une éducation qui contribue à sa culture générale ».

¹⁶ Article 13 : « Les Etats conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit permettre à toute personne de jouer un rôle utile dans une société libre et de favoriser la compréhension entre les nations, les groupes raciaux, ethniques ou religieux... L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous... Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire... »

le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Enfin, il est rappelé aux Etats leur engagement à organiser un enseignement primaire, obligatoire et gratuit et « un réseau scolaire développé à tous les échelons » (article 13).

La convention dite de New York sur les droits de l'enfant, adoptée à l'unanimité par l'**assemblée générale des Nations unies** le 20 novembre 1989, et entrée en vigueur en France le 2 septembre 1990, met l'accent sur la promotion des droits propres de l'enfant, dont le droit à l'éducation, en évoquant l'organisation de l'enseignement et son accès sur la base de l'égalité des chances, ainsi que la nécessité de prendre des mesures pour encourager **l'assiduité scolaire** (article 28)¹⁷.

Elle réaffirme les objectifs « d'épanouissement de la personnalité de l'enfant », du développement de ses aptitudes, de sa préparation à une vie adulte active. Elle préconise le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, comme de la culture et des valeurs d'autrui (article 29). Dans l'article 5¹⁸, la convention demande aux Etats de respecter les droits des parents et leur responsabilité dans l'éducation de l'enfant et le développement de ses capacités.

Enfin, l'article 18¹⁹ réaffirme la responsabilité première des parents dans l'éducation de l'enfant en évoquant, de manière innovante, que cette responsabilité incombe conjointement aux deux parents.

La convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants adoptée le 17 juin 1999 par la Conférence générale de **l'organisation internationale du travail** (agence de l'ONU), et entrée en vigueur en France le 11 septembre 2002, rappelle en exergue et dans son article 7

¹⁷ Article 28 : « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances... Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire ».

¹⁸ Article 5 : « Les Etats respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou les autres personnes légalement responsables de l'enfant de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente convention ».

¹⁹ Article 18 : « Les Etats parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement ».

l'importance de l'éducation comme moyen de soustraire l'enfant du monde du travail²⁰.

La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1979 et entrée en vigueur en France le 3 septembre 1981, appelle à lutter contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à assurer à ces dernières des droits égaux à ceux des hommes notamment en matière d'éducation, à réduire les taux d'abandon féminin des études, et à organiser des programmes pour les filles et les femmes qui ont quitté l'école prématurément (article 10)²¹.

C. Au niveau européen

Le protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales²² signé le 20 mars 1952 entré en vigueur le 18 mars 1954, puis amendé conformément aux dispositions du protocole additionnel n° 11, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, réaffirme le droit à l'instruction pour tous et le devoir de l'Etat de respecter le droit des parents d'assurer l'enseignement de leurs enfants selon leurs convictions religieuses et philosophiques.

La charte sociale européenne, adoptée par le conseil de l'Europe le 18 octobre 1961 et entrée en vigueur en France le 1^{er} juillet 1999, proclame le droit à un enseignement gratuit, la nécessité de favoriser la régularité de la fréquentation scolaire et l'interdiction du travail des enfants soumis à l'instruction obligatoire (articles 7 et 17)²³.

²⁰ Article 7 : « Tout membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits des pires formes de travail des enfants ».

²¹ Article 10 : « Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes afin de leur assurer des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'éducation et, en particulier, pour assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme ;...la réduction des taux d'abandon féminin des études et l'organisation de programmes pour les filles et les femmes qui ont quitté l'école prématurément ».

²² Article 2 : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

²³ Article 7 : « ...les Parties s'engagent... à interdire que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction ».

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne signée et proclamée par les présidents du parlement européen, du conseil et de la commission le 7 décembre 2000 rassemble tous les droits des personnes : droits civils, politiques, économiques et sociaux des citoyens de l'Union. L'article 14 édicte « le droit à l'éducation, à l'accès à la formation professionnelle et continue », en précisant que « ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire ». Elle rappelle que « le travail des enfants est interdit, l'âge d'admission au travail ne pouvant être inférieur à celui où cesse l'obligation scolaire » (article 32).

Ce texte n'est pas encore inséré dans les traités, mais la force de sa proclamation est incontestable.

Il résulte de l'ensemble de ces **normes supérieures** que le droit à l'éducation, droit fondamental de l'enfant, implique l'organisation d'une **instruction obligatoire**, la gratuité de l'enseignement élémentaire, l'accès à une formation correspondant aux capacités de chacun. L'exercice de ce droit favorise l'épanouissement de la personnalité et l'égalité des chances. Il est un facteur essentiel de lutte contre la discrimination subie par les filles et les femmes et de lutte contre l'exploitation des enfants dans le monde du travail. Il met en jeu la responsabilité de l'Etat, mais aussi celle des parents. Ce droit à l'éducation implique, enfin, de favoriser la régularité de la fréquentation scolaire.

La réglementation en France de l'obligation scolaire et, par voie de conséquence, de ses manquements, depuis la loi du 28 mars 1882 jusqu'à la loi du 18 décembre 1998, met au jour un système complexe avec des dispositions dont les incohérences et les anachronismes entraînent des difficultés d'application suffisamment sérieuses pour rendre opportune leur révision.

II. Un système complexe

L'essentiel des dispositions relatives à l'obligation scolaire et à ses manquements a été édicté par la loi du 28 mars 1882, modifiée profondément en 1936 et 1946, l'ordonnance du 6 janvier 1959, le décret en conseil d'État du 18 février 1966 et la loi du 18 décembre 1998. Les textes législatifs sont aujourd'hui codifiés dans le code de l'éducation dont la partie réglementaire n'est pas encore parue.

Article 17 : « ...les Parties s'engagent à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance et l'éducation dont ils ont besoin, ... un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire ».

Le droit à l’instruction défini par l’article L. 122-1 du code de l’éducation²⁴ garantit à chaque enfant l’acquisition de connaissances de base et une éducation de nature à développer sa personnalité, sa formation, ainsi qu’à favoriser son intégration dans la vie sociale.

Ce droit fondamental engendre l’obligation scolaire, elle-même comprenant une obligation d’inscription ou d’instruction « dans la famille » et une obligation de faire respecter à l’enfant une assiduité scolaire.

Or, ces deux obligations, si elles mettent en jeu, par application de l’article L. 131-4 du code de l’éducation²⁵, la responsabilité des mêmes personnes, à savoir les parents et toutes celles qui exercent sur l’enfant, de façon continue, une autorité de fait, obéissent à des **régimes juridiques différents**.

- L’obligation scolaire, par application de l’article L. 131-1 du code de l’éducation²⁶ s’applique aux enfants âgés de 6 à 16 ans, alors que **l’obligation d’assiduité s’impose à tous les enfants inscrits dans un établissement scolaire**, aux termes de l’article 511-1 du code de l’éducation²⁷.

En maternelle, l’assiduité n’est pas exigée, seule l’est une “bonne fréquentation”.

²⁴ Article L.122-1 : « Le droit de l’enfant à l’instruction a pour objet de lui garantir, d’une part, l’acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d’autre part, l’éducation lui permettant de développer sa personnalité, d’élever son niveau de formation initiale et continue, de s’insérer dans la vie sociale et professionnelle et d’exercer sa citoyenneté... »

²⁵ Article L.131-4 : « Sont personnes responsables, pour l’application du présent chapitre, les parents, le tuteur ou ceux qui ont la charge de l’enfant, soit qu’ils en assument la charge à la demande des parents, du tuteur ou d’une autorité compétente, soit qu’ils exercent sur lui, de façon continue, une autorité de fait ».

²⁶ Article L.131-1 : « L’instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans ».

²⁷ Article L.511-1 du code de l’éducation : « Les obligations des élèves consistent dans l’accomplissement des tâches inhérentes à leurs études ; elles incluent l’assiduité et le respect des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements ».

- L'obligation scolaire ne s'impose pas aux élèves comme l'obligation d'assiduité, mais seulement aux personnes responsables de l'enfant qui doivent l'inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou déclarer aux autorités compétentes qu'elles lui ont donné une instruction dans la famille (article L. 131-5 du code de l'éducation²⁸).

Pour faire respecter cette obligation, il est imposé aux **maires** de dresser, à chaque rentrée scolaire, **la liste de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire résidant dans leur commune** (L. 131-6 du code de l'éducation²⁹). Le maire délivre le certificat d'inscription sur cette liste en désignant l'école maternelle ou élémentaire de l'enfant ayant, pour ces degrés, la compétence de la sectorisation des établissements publics.

Le maire, aux termes du décret du 18 février 1966, a le devoir de faire connaître, sans délai, à l'inspecteur d'académie **les infractions** à l'obligation scolaire (article 4³⁰).

L'inspecteur d'académie invite les personnes responsables de l'enfant à se conformer à la loi en leur exposant les sanctions pénales encourues.

Parallèlement, l'article L. 552-4 du code de la sécurité sociale³¹ dispose que le **versement des prestations familiales** afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire est subordonné à la présentation d'un certificat d'inscription dans un établissement privé ou public, ou

²⁸ Article L.131-5 : « Les personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation scolaire définie à l'article L.131-1 doivent le faire inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou bien déclarer au maire ou à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Education nationale, qu'elles lui feront donner l'instruction dans la famille. Dans ce cas, il est exigé une déclaration annuelle ».

²⁹ Article L.131-6 : « Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire. Les personnes responsables doivent y faire inscrire les enfants dont elles ont la garde ».

³⁰ Article 4 : « Le maire fait connaître sans délai à l'inspecteur d'académie ou à son délégué les infractions à l'obligation d'inscription dans une école ou de déclaration d'instruction dans la famille édictée par l'article 7 modifié de la loi du 28 mars 1882 en ce qui concerne les enfants soumis à l'obligation scolaire... ».

³¹ Article L. 552-4 : « le versement des prestations familiales afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire est subordonné à la présentation soit du certificat d'inscription dans un établissement d'enseignement public ou privé, soit d'un certificat de l'autorité compétente de l'Etat attestant que l'enfant est instruit dans sa famille, soit d'un certificat médical attestant qu'il ne peut fréquenter régulièrement aucun établissement d'enseignement en raison de son état de santé ».

« Les prestations ne sont dues qu'à compter de la production de l'une des pièces prévues à l'alinéa ci-dessus. Elles peuvent toutefois être rétroactivement payées ou rétablies si l'allocataire justifie que le retard rapporté dans la production de ladite pièce résulte de motifs indépendants de sa volonté ».

d'un certificat de l'inspecteur d'académie attestant que l'enfant est instruit dans la famille ou d'un certificat médical attestant que l'enfant ne peut fréquenter aucun établissement.

- L'obligation d'assiduité, quant à elle, impose aux personnes responsables de l'enfant qui manque la classe de faire connaître, sans délai, au directeur d'établissement les motifs de cette absence (L. 131- 8 du code de l'éducation)³². Certains motifs sont réputés légitimes et les autres sont laissés à l'appréciation de l'inspecteur d'académie qui peut demander une enquête aux assistances sociales.

L'inspecteur d'académie adressera le même **avertissement** que précité aux personnes responsables de l'enfant lorsque ces dernières n'auront pas donné, malgré l'invitation du directeur d'établissement, les raisons de l'absence ou des motifs inexacts ou lorsque l'enfant aura manqué la classe quatre demi-journées dans le mois.

L'inspecteur d'académie, après avoir adressé l'avertissement solennel, peut aussi prévenir **l'organisme débiteur des prestations familiales**, en application des dispositions de l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale³³.

Les prestations familiales afférentes à l'enfant non assidu sont **suspendues** à compter du mois de signalement et elles sont rétablies, après le signalement du directeur d'établissement ou

³² Article L131-8 : « 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 suivent. Les autres motifs sont appréciés par l'inspecteur d'académie. Celui-ci peut consulter les assistantes sociales agréées par lui, et les charger de conduire une enquête, en ce qui concerne les enfants présumés réfractaires.

L'inspecteur d'académie adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant et leur rappelle les sanctions pénales dans les cas suivants :

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

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

³³ Article L.552-3 : « La suspension ou la suppression du versement aux parents des prestations familiales en cas de manquements à l'obligation scolaire sont régis par l'article 5 de l'ordonnance n°59-45 du 6 janvier 1959 ».

l'avis de l'inspecteur d'académie, lorsque l'enfant fréquente à nouveau l'établissement pendant au moins un mois. Il peut y avoir versement rétroactif des prestations si l'inspecteur d'académie fait valoir que l'absentéisme a été postérieurement justifié.

Lorsque l'absentéisme s'étend au cours de l'année scolaire durant quatre demi-journées mensuelles et ce pendant trois mois, consécutifs ou non, ou lorsqu'il s'étend sur plus de dix jours consécutifs dans le mois, les prestations familiales sont **supprimées**. La reprise des droits s'effectuera après signalement du directeur d'établissement ou avis de l'inspecteur d'académie, mais il ne peut y avoir de reprise de droits rétroactive et la répétition des prestations indûment versées est possible.

Il ressort de la compilation de ces textes non seulement un système complexe, mais encore un système incohérent dans lequel les différents acteurs peuvent s'opposer sur des interprétations divergentes et ne pas pouvoir remplir leur mission.

III. Un système qui manque de cohérence

D'après les personnes auditionnées, les principales incohérences portent sur les sanctions prévues en matière pénale comme au regard des prestations familiales ; nous en mentionnerons quelques-unes pour exemple.

A. Les dispositions pénales

- Le manquement à l'obligation scolaire, à savoir le fait de ne pas inscrire l'enfant dont on a la charge dans un établissement d'enseignement, constitue une infraction pénale au regard de deux textes contradictoires :

D'une part, l'article 16 du décret du 18 février 1966 prévoit que les personnes responsables de l'enfant qui n'ont pas obtempéré dans les huit jours de l'avertissement donné par l'inspecteur d'académie sont passibles d'une **contravention** de 2^e classe³⁴ (soit, par application du nouveau code pénal, une amende de 150 euros maximum, les peines d'emprisonnement prévues en cas de récidive ne pouvant plus s'appliquer).

³⁴ Article 16 : « Seront punies de l'amende prévue pour les contraventions de 2^e classe : Les personnes responsables de l'enfant qui, sans excuse valable, ne l'auront pas, dans les huit jours suivant l'avertissement donné par l'inspecteur d'académie dans les conditions prévues à l'article 9 modifié de la loi du 28 mars 1882, fait inscrire dans une école publique ou privée, ou n'auront pas déclaré audit inspecteur d'académie qu'elles lui feront donner l'instruction dans la famille ».

D'autre part, l'article 227-17-1 du code pénal³⁵ prévoit une peine **délictuelle** de 6 mois d'emprisonnement et une amende de 7 500 euros. Une mise en demeure de l'inspecteur d'académie est toujours nécessaire, mais aucun délai pour obtempérer n'est précisé. En revanche, il n'y a pas de délit si une « excuse valable » est retenue.

Cette dualité de textes résulte de la loi du 18 décembre 1998 qui a créé ce délit dans le but de protéger les enfants de l'emprise sectaire en encadrant l'instruction dans la famille. Mais la rédaction du délit prévu à l'article 227-17-1 du code pénal permet son application à tous les cas de refus d'inscription scolaire, malgré la mise en demeure de l'inspecteur d'académie.

- En ce qui concerne les manquements à l'obligation d'assiduité, du moins les manquements des personnes responsables de l'élève absent, seul existe l'article 16 du décret du 18 février 1966 qui prévoit la même amende contraventionnelle de 2e classe (maximum de 150 euros).

Cette contravention est tombée en désuétude. Pour combattre l'absentéisme scolaire, les procureurs de la République fondent leurs poursuites ou les mesures alternatives aux poursuites comme les "stages parentaux" sur le fondement de l'article 227-17 du code pénal qui, depuis sa réforme du 9 septembre 2002, punit de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait pour les parents de se soustraire, sans motif légitime, à leurs obligations légales au point de compromettre l'éducation de leur enfant mineur.

L'ensemble de ces textes pénaux impose, à l'évidence, une certaine révision, ou à tout le moins, une harmonisation du système répressif. En effet, il est nécessaire de savoir quelle est l'infraction la plus grave entre le manquement à l'inscription scolaire et le manquement au respect de l'assiduité de l'enfant, et de savoir si elles doivent constituer un délit ou une contravention.

Il convient de relever que l'article 16 du décret du 18 février 1966, comme l'article 227-17-1 du code pénal, recherche la responsabilité des parents de l'enfant, ou de toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, alors que l'article 227-17 du code pénal vise seulement le père ou la mère légitime, naturel ou adoptif. Cette différenciation reste une exception dans le droit actuel qui supprime, peu à peu, les distinctions entre les filiations.

³⁵ Article 227-17-1 : « Le fait, par les parents d'un enfant ou toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, de ne pas l'inscrire dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, en dépit d'une mise en demeure de l'inspecteur d'académie, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros... »

B. Les sanctions prévues par le code de la sécurité sociale

Il ressort des travaux du groupe que la réglementation prévoyant la suspension, puis la suppression des prestations familiales pour les enfants non assidus, présente, d'abord, **une difficulté d'ordre normatif**.

L'ordonnance du 6 janvier 1959, aux termes de ses articles 4 et 5³⁶, prévoit que les conditions dans lesquelles est assuré le respect de l'obligation scolaire sont fixées par décret ainsi que les manquements à cette obligation. En revanche, l'article L. 131-12 du code de l'éducation³⁷, reprenant les dispositions de la loi du 18 décembre 1998, stipule que le contrôle de l'assiduité scolaire, comme les sanctions au regard du versement des prestations familiales, sont déterminées par décret en conseil d'Etat.

Aucun décret d'application de cette loi n'a été promulgué, mais le décret du 18 février 1966 prévoyait déjà, dans son article 18, que ses dispositions ne pouvaient être modifiées « que par décret en conseil d'Etat ». Or les articles 9 à 13 de ce décret relatifs aux sanctions au défaut d'inscription comme à celles au défaut d'assiduité ont été codifiés au code de la sécurité sociale avec la lettre "D" (décret simple). Il est d'évidence qu'une harmonisation s'impose et qu'une nouvelle codification du code de la sécurité sociale devrait placer sous la lettre "R" ou "R*" l'ensemble de ces dispositions.

De plus, les **dispositions du code de la sécurité sociale** sont, elles aussi, **ambivalentes**. Ainsi, l'article R. 513-3 du code de la sécurité sociale prévoit que le versement des prestations familiales pour les enfants de plus de 16 ans peut être suspendu ou supprimé en cas de défaut d'assiduité des élèves, en précisant qu'un arrêté déterminerait les conditions d'assiduité exigées ; or, jamais l'arrêté d'application de ce texte n'a été rédigé.

Mais, aux termes de l'article L. 512-3 du code de la sécurité sociale³⁸, les prestations familiales sont dues sous réserve des règles particulières à chaque prestation, pour tout enfant jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, et après la fin de l'obligation scolaire, jusqu'à un âge limite,

³⁶ Article 4 : « Le contrôle du respect de cette obligation s'exerce dans les conditions fixées par décret ».

Article 5 : « Les manquements à cette obligation constituent des contraventions. Ils peuvent entraîner la suspension ou la suppression du versement aux prestations familiales et en matière pénale sont déterminés par décret en conseil d'Etat ».

³⁷ Article L.131-12 : « Le contrôle de l'obligation, de la fréquentation et de l'assiduité scolaires ainsi que les sanctions au regard du versement des prestations familiales et en matière pénale sont déterminés par décret en conseil d'Etat ».

³⁸ Article L.512-3 : « Sous réserve des règles particulières à chaque prestation, ouvre droit aux prestations familiales : ... après la fin de l'obligation scolaire, et jusqu'à un âge limite, tout enfant dont la rémunération éventuelle n'excède pas un plafond... »

pour tout enfant dont la rémunération n'excède pas un plafond (55% du SMIC).

Une clarification de la réglementation s'avère, à tout le moins, nécessaire pour lever ces ambiguïtés, sources d'interprétations divergentes et donc d'insécurité juridique. D'aucuns s'interrogent même sur la pertinence du maintien de ce système qui sera plus particulièrement étudié ci-dessous.

IV. Un système dépassé

Ce système résultant d'une lente sédimentation séculaire de textes présente des dispositions inadaptées à notre société et des anachronismes qui ne semblent pas justifiés.

Ainsi la définition de l'absentéisme punissable, certaines mesures prises pour faire respecter l'obligation scolaire ou les sanctions à l'égard des tiers apparaissent-elles inadaptées à notre société moderne ou ne sont plus appliquées.

- **L'absentéisme** qui justifie le signalement de l'inspecteur d'académie au procureur de la République ou à l'organisme débiteur des prestations familiales doit être soit non justifié, soit de quatre demi-journées par mois sur trois mois, soit d'une durée de dix jours par mois.

Tout d'abord, il convient de relever le manque de lisibilité de ces textes qui entraîne une interprétation très diversifiée par les inspecteurs d'académie, de sorte que la sanction que constitue la suspension ou la suppression des prestations familiales apparaît à plus d'un particulièrement injuste.

Par ailleurs, la loi distingue les absences qui sont justifiées de celles qui restent à l'appréciation de l'inspecteur d'académie. Ainsi **les motifs légitimes d'absence** sont-ils : la maladie de l'enfant, la maladie contagieuse d'un membre de la famille, la réunion solennelle de famille, l'empêchement résultant de la difficulté accidentelle des communications, l'absence temporaire des personnes responsables lorsque les enfants les suivent.

S'il est de bon sens de ne pas reprocher les absences d'un élève en raison d'un problème sérieux de santé, ou de difficultés accidentelles de transport, est-ce acceptable que chacun puisse faire manquer la classe à ses enfants pour une réunion de famille, fût-elle solennelle, pour prolonger les fins de semaine ou pour prendre ses vacances hors période... ? De plus, est-ce du domaine de la loi de régir ce sujet ? Ne faut-il pas, au contraire, énoncer la gravité des conséquences de toute absence ?

L'autorisation légale des quatre demi-journées d'absence « non justifiées » est désormais peu opérationnelle. Si l'obligation scolaire fut imposée et acceptée de manière progressive, aucun impératif ne justifie aujourd'hui cette scolarité "à trous". **La possibilité d'une durée légitime d'absence relativise la portée de l'obligation scolaire et du droit à l'éducation.** En effet, que peut-il résulter d'une scolarité où les absences non justifiées se répèteraient, en toute

orthodoxie, pendant trois demi-journées chaque mois ? Quelle durée d'absence permet de les estimer "anormales" ? Une révision de la définition de l'absence qui entraîne des sanctions pour les responsables des élèves s'avère indispensable. Le critère quantitatif semble le moins susceptible d'apporter une solution juste. En revanche, une appréciation qualitative semble plus apte à légitimer ou non les absences dont la première déjà doit entraîner une prise en compte de l'équipe éducative.

Enfin, la **responsabilisation des parents** ou des personnes responsables de l'enfant ne peut être recherchée sans s'être assuré au préalable qu'ils ont été informés de la situation, et qu'ils ont **volontairement refusé** d'y remédier.

La redéfinition de l'absence susceptible d'entraîner une sanction doit permettre de s'interroger sur le dialogue entrepris par le chef d'établissement, le conseiller principal d'éducation, l'assistante sociale et les personnes responsables de l'enfant, avant même la saisine de l'inspecteur d'académie.

- L'obligation scolaire est juridiquement protégée à la fois par les obligations imposées au maire par le code de l'éducation et par les dispositions de l'article L. 552-4 du code de la sécurité sociale qui subordonnent le versement des prestations familiales à la production du certificat d'inscription ou son équivalent.

Il est, effectivement, imposé au maire **de dresser la liste** de tous les enfants en âge scolaire et de prévenir l'inspecteur d'académie de toutes les infractions relatives à l'obligation scolaire. Mais ces dispositions s'avèrent, à tout le moins, inadaptées à notre société moderne caractérisée par de grandes agglomérations urbaines et des déménagements fréquents des familles.

Il est d'évidence que dans les communes rurales, où les populations sont moins nombreuses et moins itinérantes, les maires peuvent connaître l'ensemble des enfants en âge scolaire mais, dans la plupart des autres communes, il n'est pas réaliste de penser que les maires aient la faculté de découvrir les enfants non scolarisés. Ceux-là seront découverts nécessairement à l'occasion d'événements étrangers à cette réglementation.

De plus, l'obligation scolaire n'est pas mieux protégée par les dispositions de l'article L 552-4 du code de la sécurité sociale, dans la mesure où le certificat d'inscription scolaire dans un établissement privé ou public ou le certificat attestant que l'enfant est instruit dans sa famille ou le certificat médical attestant l'impossibilité pour l'enfant de fréquenter tout établissement **ne sont plus demandés** pour le versement des prestations familiales des enfants soumis à l'obligation scolaire. Seul le versement de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est effectivement subordonné à la production du certificat d'inscription.

- Le décret du 18 février 1966 prévoit, enfin, deux autres contraventions de 2e classe pour sanctionner quiconque admet, pendant les heures de classe, dans une salle de spectacle ou dans un lieu public, un enfant d'âge scolaire et quiconque de façon habituelle, emploie, à son service, pendant les heures de classe, un enfant soumis à l'obligation scolaire (article 17).

Il est d'évidence qu'à notre époque, où les emplois du temps des élèves du secondaire comportent une certaine flexibilité, avec des plages d'inactivité dans la journée, il est très difficile de présumer quelles sont les heures de classe, ce qui rend compliqué l'application de ce texte pénal.

Conclusion

Les travaux du groupe ont fait apparaître que le code de l'éducation, le code de la sécurité sociale et le code pénal comportent nombre de dispositions relatives à l'obligation scolaire dont l'incohérence ou l'anachronisme impose de les étudier précisément aux fins de les réviser, de les modifier, voire pour certaines de les abroger.

L'obligation scolaire, avec ses deux composantes, l'obligation à une inscription ou à une instruction, d'une part, et l'obligation de faire respecter l'assiduité, d'autre part, mérite une réglementation cohérente, lisible, pour être applicable de manière égale pour tous.

Il s'agit d'un travail de clarification, d'actualisation de textes vieillissés et incohérents exigeant la réécriture, notamment du décret du 18 février 1966, ainsi que des articles L. 552-3, D. 552-1 à D. 552-6 du code de la sécurité sociale.

Les auditions ont permis de mettre en lumière un certain nombre de dysfonctionnements dans le système de signalement des absences. Il apparaît ainsi que **l'action des acteurs (chefs d'établissement, inspecteurs d'académie) diffère parfois fortement d'un endroit à l'autre** selon que ceux-ci respectent la lettre des textes ou non, entraînant par conséquent des **différences notables de traitement entre les familles** en fonction du lieu de scolarisation de leur enfant. Les divergences citées vont bien au-delà de la légitime marge d'appréciation laissée aux acteurs locaux.

I. Des textes vieilliss et inadaptés

Les règles relatives au contrôle de l'assiduité et au signalement des absences sont définies par l'article 131-8 du code de l'éducation et par le décret n° 66-104 du 18 février 1966.

L'article L. 131-8 du code de l'éducation, reprenant les termes de l'article 10 de la loi du 28 mars 1882, précise que seuls sont réputés légitimes les motifs d'absence suivants : maladie de l'enfant, maladie transmissible ou contagieuse d'un membre de la famille, empêchement résultant de la difficulté accidentelle des communications, absence temporaire des personnes responsables lorsque les enfants les suivent. Les autres motifs sont appréciés par l'inspecteur d'académie. Celui-ci peut consulter les assistantes sociales agréées par lui, et les charger de conduire une enquête sociale, en ce qui concerne les enfants présumés réfractaires.

Cet article L. 131-8 définit également les situations dans lesquelles l'inspecteur d'académie adresse aux personnes responsables un avertissement et leur rappelle les sanctions pénales qu'ils encourent. Deux cas sont ici visés :

- d'une part, lorsque, malgré l'invitation du chef d'établissement, **les responsables de l'enfant n'ont pas fait connaître les motifs de l'absence ou qu'ils ont donné des motifs inexacts ;**
- d'autre part, lorsque **l'enfant a manqué la classe sans motif légitime ni excuse valable au moins quatre demi-journées dans le mois.**

L'article 5 du décret du 18 février 1966 prévoit que les enseignants et les chefs d'établissements tiennent un registre d'appel dans lequel ils constatent, pour chaque classe, les absences des élèves inscrits. Toute absence doit être immédiatement signalée aux personnes responsables de l'enfant, qui doivent en faire connaître le motif dans les quarante-huit heures. A la fin de chaque mois, les chefs d'établissements sont tenus d'adresser à l'inspecteur d'académie la liste des enfants ne remplissant pas les conditions d'assiduité.

Ces dispositions ont ensuite été précisées et complétées par plusieurs circulaires ministérielles (éducation nationale) ou interministérielles.

La circulaire n° 96-247 du 25 octobre 1996 « Prévention de l'absentéisme », rappelle, en faisant référence aux dispositions du décret n° 66-104 du 18 février 1966, que le chef d'établissement est tenu d'adresser chaque mois à l'inspecteur d'académie la liste des élèves dont les personnes responsables n'ont pas fait connaître les motifs d'absence ou ont donné des motifs inexacts, et de ceux qui ont manqué la classe sans motif légitime ou excuse valable au moins quatre demi-journées dans le mois. L'inspecteur d'académie adresse alors un avertissement aux personnes responsables de l'enfant. Si cet avertissement reste sans résultat, l'inspecteur d'académie transmet à la caisse d'allocations familiales les noms des enfants ne remplissant pas les conditions d'assiduité. Parallèlement, en application de la circulaire n° 96-135 du 14 mai 1996, les chefs d'établissement ou les inspecteurs d'académie sont invités à adresser au procureur de la République de leur département un signalement systématique, directement et en temps réel, de toutes les situations d'absentéisme scolaire répété.

La circulaire interministérielle (éducation nationale, justice, intérieur, défense, ville) n° 98-194 du 2 octobre 1998 « Lutte contre la délinquance en milieux scolaires et renforcement des partenariats » précise quant à elle qu'en cas d'absentéisme répété, l'inspecteur d'académie ou le chef d'établissement doivent saisir le président du conseil général auquel il incombe, en vertu de l'article 40³⁹ du code de la famille et de l'aide sociale, d'évaluer la situation des mineurs et des familles en difficulté et de leur apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique. En cas d'urgence, de danger avéré ou de situations d'absentéisme particulièrement inquiétantes, le chef d'établissement doit saisir également le parquet. Cette saisine permet au procureur de la République d'apprécier en temps utile l'opportunité d'ouvrir une procédure d'assistance éducative devant le juge des enfants, en application des articles 375 et suivants du code civil.

II. Des pratiques hétérogènes sources de distorsions dans le traitement de l'inassiduité et d'injustice pour les familles

Les données recueillies durant le premier trimestre 2002-2003 par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche auprès des inspecteurs d'académie sur les signalements qui leur sont faits par les établissements et les suites qu'ils leur donnent révèlent ainsi **une très grande variabilité dans la mise en œuvre des procédures** dans ce domaine tant au niveau des départements que de l'établissement, voire au sein même des établissements, illustrant l'inadaptation des textes aux situations.

A. Au niveau départemental

Ainsi, l'enquête constate que les signalements dans le département du Doubs sont supérieurs à ceux des académies de Créteil ou de Versailles. Ces disparités se retrouvent dans les suites données aux signalements par les inspecteurs d'académie. Dans 70 % des cas, l'inspecteur d'académie saisi d'un manquement à l'obligation scolaire envoie un avertissement aux familles. **Les pratiques des inspecteurs d'académie sont en fait très variées.** Souvent, un délai de dix

³⁹ Actuel article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles.

jours consécutif aux quatre demi-journées est observé avant l'envoi de l'avertissement aux familles. Dans certains départements, qui comptent un nombre important d'établissements, la gestion des avertissements est déconcentrée dans les établissements, l'inspecteur d'académie n'intervenant que pour une éventuelle saisine de la CAF ou du procureur. Dans quelques départements, peu nombreux, la CAF est saisie sans avertissement préalable aux familles. Quelques départements ont mis en place un système de pré-avertissement consistant en l'envoi aux familles d'une, voire de deux, lettres de rappel à l'obligation scolaire. Enfin, certains départements, parmi lesquels la Seine-Saint-Denis ont mis en place, parfois depuis plusieurs années, des dispositifs de prévention et de lutte contre l'inassiduité scolaire.

A la suite de l'avertissement aux familles, les caisses d'allocations familiales ne sont saisies que dans 20 % des cas, avec toutefois de très fortes disparités selon les départements. Ainsi, les Bouches-du-Rhône, la Somme et le Nord, qui sont à l'origine de 40 % des demandes de suppression des allocations familiales sur le territoire national, ne représentent-elles que 17 % des signalements à l'inspection académique. Ces fortes distorsions trouvent, ici encore, leur origine dans la grande hétérogénéité des pratiques locales. **La saisine des CAF n'est d'ailleurs pas toujours systématique et est parfois réservée aux cas les plus graves.** Certaines inspections académiques ne font même aucun signalement aux CAF.

Enfin, la justice n'est saisie que dans 5 % des cas signalés à l'inspecteur d'académie. Le nombre des signalements à la justice et à l'inspection académique sont inversement proportionnels. Sans doute convient-il d'y voir une volonté de ne pas encombrer les parquets dans les départements les plus touchés par l'inassiduité scolaire, mais également l'effet de pratiques départementales très différentes. Ainsi, **dans certaines inspections académiques, la transmission au procureur se fait-elle en même temps que celle à la CAF, alors que, dans d'autres, elle n'intervient que si la suspension des allocations familiales n'a pas été suivie d'effet ; dans un dernier groupe enfin, elle est rarissime.**

B. Au niveau de l'établissement

A ces fortes disparités des signalements d'un département à l'autre correspond **une grande hétérogénéité dans le traitement des absences par les établissements scolaires.** Certains établissements signalent beaucoup, d'autres peu. Dans la Vienne, par exemple, 40 % des signalements proviennent de 10 établissements. Contre toute attente, ces fortes distorsions ne sont pas toujours liées au caractère plus ou moins "sensible" des établissements. Certains, *a priori* sans problèmes, font parvenir à l'inspection académique beaucoup de signalements, tandis que d'autres, pourtant réputés plus "difficiles", ne sont à la source d'aucun signalement.

Cette hétérogénéité des politiques de signalement des absences d'un établissement à l'autre résulte en partie de divergences dans l'interprétation des textes, qui font que **la qualification de l'absentéisme n'est pas uniforme** et varie ainsi selon les établissements. Certains types d'absences sont tolérés par les familles et parfois même par l'école, qui n'en tient pas compte (les absences de fin de semaine ou de fin d'année en particulier). Des faits graves peuvent ne pas être portés à la connaissance de l'inspection académique comme les absences liées à des fugues, et l'on trouve mention au cours des auditions d'enfants déscolarisés sur de longues durées (6 mois, quelquefois 18 mois).

Ces divergences d'appréciation trouvent en partie leur origine dans **l'obsolescence des textes relatifs au contrôle de l'assiduité**. Ainsi convient-il de relever la contradiction entre les deux critères de l'absentéisme donné par l'article L. 131-8 du code de l'éducation : le premier cas exige seulement une absence de motivation reconnue ou des motifs inexacts, alors que le second, en imposant un délai de quatre demi-journées non justifiées, rend légitime *a contrario* toute absence non motivée inférieure à quatre demi-journées. Les absences dites "perlées" (absences de courte durée mais répétées) peuvent ainsi ne pas être prises en compte alors que, de l'aveu même des experts auditionnés, ces absences peuvent constituer un signal d'alerte et sont parfois l'expression de situations de détresse. Aussi **certains chefs d'établissement n'hésitent-ils pas à prendre de la distance par rapport à ce critère, qui ne correspond plus à la réalité des absences**. De même le seuil à partir duquel un conseiller principal d'éducation entre en contact avec les familles dépend-il en fait des établissements et des antécédents des élèves.

La mention dans la loi de motifs légitimes d'absence et d'excuses valables contribue également à créer une difficulté : elle met les personnels scolaires en position d'avoir à apprécier la validité de l'excuse et peut les conduire, pour certains, à estimer que toute excuse est valable. Comme l'ont fait apparaître les auditions, certains enfants justifient eux-mêmes leurs absences ou les font justifier par une sœur ou un frère aîné, parfois à l'insu de leurs responsables légaux. Certains parents, souvent par crainte d'apparaître peu informés de l'activité de leurs enfants, préfèrent couvrir *a posteriori* les absences injustifiées de leurs enfants.

Au-delà des divergences d'appréciation de l'assiduité ou de la non-assiduité, au-delà même des textes, **les disparités de signalement entre établissements tiennent aux politiques que ceux-ci mettent en place tant en matière de prévention de l'inassiduité que de signalement des absences**.

Un contrôle et un suivi extrêmement serrés des absences ont un effet positif sur l'assiduité des élèves, comme l'atteste un certain nombre de pratiques relevées dans les établissements au cours des auditions. L'efficacité du traitement des absences d'un établissement à l'autre varie en effet, depuis "l'appel de la première heure" recommandé par la circulaire n° 96-247 du 25 octobre 1996 « Prévention de l'absentéisme » avec une information par téléphone de la famille dès la première demi-journée (parfois dans l'heure qui suit) jusqu'à l'envoi par la poste d'un relevé récapitulatif des absences de l'élève selon une fréquence variable.

Enfin, parmi les facteurs de variabilité de l'action en direction des familles, **les relations plus ou moins étroites que les familles elles-mêmes entretiennent avec l'école ont une influence sur le traitement des absences de leurs enfants**. Les absences des enfants issus de familles modestes semblent ainsi parfois être traitées différemment, et avec un *a priori* plus sévère, de celles des enfants issus de familles "moyennes" ou favorisées, les unes étant sur-signalées, tandis que les autres sont souvent traitées à l'amiable avec les familles.

Il ressort donc que l'action en direction des familles en ce qui concerne les absences est extrêmement variable d'un département à l'autre et que leur information n'est sans doute pas toujours assurée de manière satisfaisante. **Cette situation comporte de graves risques d'incompréhension et de sentiment d'injustice de la part des familles.** Elle tient en grande partie au fait que les responsables locaux appuient leur action sur une réglementation dépassée, notamment au regard du seuil des quatre demi-journées d'absence injustifiées, qu'ils sont donc conduits à interpréter très largement, chacun cherchant à pallier l'inadaptation des textes en adaptant au mieux ses manières de faire.

Que ce soit au sein ou en dehors de l'établissement scolaire, le traitement des absences semble à l'heure actuelle fortement cloisonné, souvent moins pour des raisons juridiques de respect du secret professionnel que pour des raisons culturelles relatives à chaque profession, auxquelles s'agrègent des difficultés matérielles nuisant à la coordination des acteurs. Pourtant, les expériences partenariales menées de manière innovante dans le domaine du traitement de l'absentéisme, ou dans d'autres champs d'action, soulignent l'efficacité de la coordination des acteurs sur l'appréhension et la gestion du phénomène. Ainsi la saisine d'un partenaire ne doit-elle plus être interprétée, comme c'est encore parfois le cas, comme un dessaisissement, au demeurant déresponsabilisant, voire une sous-traitance du dossier. Au contraire, le travail partenarial, basé sur la confiance réciproque, le respect des champs de compétence et une communauté d'objectifs pour la cause des élèves s'inscrit dans la formation d'un état d'esprit partenarial caractérisé par la transparence et la mutualisation d'information. Ces actions concertées requièrent préalablement que les parcours soient fortement balisés et que l'intervenant le mieux placé pour agir à chaque stade soit identifié. Cette mise en synergie de l'ensemble des acteurs nécessite donc une forte implication de la part de chacun d'entre eux.

I. Un cloisonnement du traitement des absences aux différents niveaux d'intervention

A. *Au sein de l'établissement scolaire*

Les établissements scolaires, de par la diversité des personnels appelés à intervenir (personnels de direction, enseignants, conseiller principal d'éducation, assistante sociale scolaire, médecin scolaire, infirmière, conseiller d'orientation psychologue, personnels de vie scolaire, personnels administratif, technique, ouvrier, de service, etc.) semblent disposer des ressources humaines susceptibles d'établir un diagnostic tout à la fois global et partagé des causes des absences répétées d'un élève, dans le but d'y apporter à terme une réponse adaptée. Les responsabilités respectives incombant à chaque acteur de la communauté éducative apparaissent relativement bien identifiées, depuis la responsabilité juridique engagée par l'enseignant concernant le relevé des absents lors de la constatation de l'absence dans la classe jusqu'aux pouvoirs de saisine de l'assistante sociale vis-à-vis du juge des enfants – lorsque l'absentéisme révèle une situation d'enfance en danger – ou du chef d'établissement vis-à-vis de l'inspecteur d'académie une fois dépassé le seuil légal des quatre demi-journées d'absence injustifiées, en passant par l'ensemble des procédures intermédiaires afférentes à chaque intervenant de la communauté éducative.

Cependant, les membres du groupe comme les personnalités auditionnées ont fait état d'un **traitement des absences bien souvent atomisé**, dans la mesure où chaque acteur, demeurant de manière légitime dans le cadre de ses compétences professionnelles, agit néanmoins rarement en concertation avec ses collègues au sein de l'établissement. Outre que cet isolement porte en lui des risques de doublons ou de lacunes dans le traitement des absences, il met à mal l'agrégation des informations recueillies par chaque intervenant auprès de l'élève absent ou de sa famille, voire auprès de tiers ayant connaissance de la situation individuelle ou familiale de l'élève (enseignants, travailleurs sociaux, etc.), et nuit ainsi à la rapidité et l'efficacité qu'exige la gestion

des absences. Or, l'élaboration d'une perspective d'ensemble de la situation de l'élève absent permettrait de discerner les causes de ce manquement à l'obligation d'assiduité, préalable nécessaire à la mise en œuvre d'une action cohérente avec la causalité dégagée, la notion de communauté éducative ayant pour corollaire l'établissement d'un consensus autour d'un diagnostic pluriprofessionnel commun.

B. Entre les différentes institutions

Le partenariat interinstitutionnel apparaît comme un instrument susceptible de mettre en réseau une multiplicité de compétences, dont les regards croisés permettent l'adoption d'une solution adaptée à chaque élève. Or, les auditions du groupe de travail ont *a contrario* révélé, dans l'ensemble, une cohérence insuffisante de l'évaluation des absences d'un élève, résultant d'un **brouillage des responsabilités** des différentes institutions. Ainsi le cloisonnement interne à l'établissement scolaire se transpose-t-il à l'extérieur de celui-ci, une fois qu'il a transmis le dossier d'absence à l'inspection académique, laquelle à son tour peut saisir alternativement ou conjointement la CAF, le parquet, les services sociaux, les services de police judiciaire, etc.

En effet, **l'information fournie à l'occasion de la transmission d'un dossier d'absences répétées est bien souvent lacunaire**, ce qui contraint le plus souvent l'institution saisie à refaire le travail déjà effectué en amont (notamment l'enquête sociale) afin d'obtenir des informations de nature qualitative pour individualiser les renseignements à dominante quantitative versés au dossier. Ainsi, par exemple, sur les 201 fiches de non-fréquentation scolaire exploitées en septembre et octobre 2002 par l'inspection académique de Seine-Saint-Denis relatives à des enfants inscrits dans un établissement scolaire, mais qui ne se sont pas présentés le 3 septembre 2002, 99 fiches – soit près de la moitié – ne donnaient aucune information sur les démarches effectuées par l'établissement. De même, les services de police ou de gendarmerie sont parfois saisis en fin d'année par les parquets de procédures relatives aux absences, avec un récapitulatif des absences des élèves, afin de mener une enquête qui ne fait pas plus sens pour les familles que pour les services d'enquête eux-mêmes. Ces enquêtes sont parfois l'occasion de s'apercevoir que les enfants sont déjà suivis par des travailleurs sociaux, sans que ces derniers aient pour autant connaissance de leur absentéisme. *A contrario*, les correspondants éducation nationale dans les services de police et de gendarmerie (notamment dans le cadre des brigades de prévention de la délinquance juvénile) permettent d'associer les institutions répressives en amont de l'absentéisme, dans un travail partenarial avec l'éducation nationale, et ainsi de relégitimer leur action en aval des signalements d'absentéisme.

Maintes personnalités auditionnées ont par ailleurs mis en exergue **l'absence de retours d'information** entre les multiples intervenants. Ainsi, seul un tiers des inspections académiques ayant répondu à l'enquête d'octobre 2002 de la direction de la programmation et du développement du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, relative aux signalements de manquements à l'obligation et à l'assiduité scolaires a été en mesure d'indiquer le taux de reprise de scolarité après avertissement à la famille, les autres n'étant pas averties de ces reprises. Concernant cette même enquête, le retour d'information vers les inspections académiques sur les suites réservées aux signalements à la justice s'est révélé inexistant. Or, une transmission d'information unilatérale comporte vraisemblablement un effet désincitatif à terme, dans la mesure où l'anticipation de l'absence de retour d'information peut conduire, pour ce qui est du chef d'établissement par exemple, à une alternative dont les deux

branches sont tout aussi déresponsabilisantes. Ce dernier peut en effet préférer ne pas transmettre l'information relative aux absences, dans la mesure où, en tout état de cause, n'ayant plus prise sur le dossier, il n'en percevra ni les aboutissants ni sa part de responsabilité dans l'éventuelle assiduité future de l'élève ; ou bien il peut opter pour une transmission automatique sans véritable gestion autre qu'administrative en interne, à travers une saisine de l'autorité hiérarchique interprétée comme emportant dessaisissement de sa propre implication dans la lutte contre l'inassiduité de l'élève. Or, c'est bien l'établissement scolaire qui, le premier, a la responsabilité de traiter l'absence de l'élève par tous moyens, et notamment par la mise en place d'un dialogue avec les familles.

Il a par ailleurs été relevé que plus les intervenants sociaux autour d'une famille étaient nombreux, plus la situation de cette famille était appréhendée de manière fragmentée, et moins la situation personnelle de l'enfant était individualisée de celle de sa famille. Certaines personnalités auditionnées ont ainsi souhaité, pour mettre fin aux stratégies de certaines familles qui adoptent une "logique de guichets" sans que les aides financières dont elles bénéficient soient motivées de manière cohérente, une mutualisation de l'information et une mobilisation de l'ensemble des services sociaux intervenant auprès d'une même famille en particulier, mais pas seulement, autour de la rescolarisation des enfants.

II. Les obstacles invoqués au décloisonnement du traitement des absences

A. Un argument juridique ou déontologique : la notion de secret partagé

Que ce soit au sein de l'établissement scolaire, entre ce dernier et les institutions qu'il saisit ou entre les institutions tierces, il semble que l'intervention isolée des acteurs résulte souvent de leur incertitude relative à l'intervention des autres acteurs. Or, au sein de la relation de confiance et d'information mutuelle nécessaire à l'action concertée des intervenants, la pierre d'achoppement réside, dans une large mesure, dans la notion de "secret partagé", dont il a pourtant été souhaité qu'elle ne prive pas les acteurs des moyens de communiquer entre eux. Invoqué par de nombreuses personnes auditionnées comme constituant un obstacle de taille à une concertation accrue, le champ couvert par le secret partagé est apparu très circonscrit. Pourtant, cette notion aux contours flous n'a pas de véritable existence juridique ; en effet, lors du débat sur la loi du 22 juillet 1992 instituant le nouveau Code pénal, le Parlement a refusé de consacrer la notion de secret partagé comme le prévoyait le projet de loi, en considérant qu'elle présentait un caractère par trop imprécis. Ce refus n'avait toutefois pas pour objet la remise en cause des pratiques qui, dans le silence des textes actuels, ont pu faire application de cette notion de secret partagé, qui peut être définie en négatif comme tout ce qui ne relève pas du secret professionnel propre à chaque profession, c'est-à-dire comme tout ce qui est du domaine du partageable. Or, si le médecin scolaire⁴⁰ ou l'assistante sociale⁴¹ scolaire est juridiquement tenu au secret

⁴⁰ L'article 4 du Code de déontologie médicale dispose : « *Le secret professionnel, institué dans l'intérêt des patients, s'impose à tout médecin dans les conditions établies par la loi. Le secret couvre tout ce qui est venu à la connaissance du médecin dans l'exercice de sa profession, c'est-à-dire non seulement ce qui lui a été confié, mais aussi ce qu'il a vu, entendu ou compris* ».

professionnel, lui-même strictement délimité, mais dont le respect est le garant de la confiance entre les acteurs, l'enseignant, le conseiller principal d'éducation, le chef d'établissement, voire l'inspecteur d'académie n'y sont pas soumis. De la sorte, la légitime marge de confidentialité relative aux éléments d'intimité dont ces derniers sont susceptibles d'être les réceptacles de la part des élèves ou de leurs familles relève d'une contrainte déontologique et s'exprime également dans la fonction publique par le principe de discrétion professionnelle – qui autorise le partage. La notion de secret partagé a donc une existence avant tout sociale, qui résulte prioritairement des cultures professionnelles de chaque intervenant.

L'article 226-13⁴² du code pénal réprime prévoit des sanctions pour les personnes dépositaires du secret professionnel, dont il s'abstient de dresser la liste, qui violerait ce secret. Néanmoins, les articles 226-14 1°⁴³ et 434-3⁴⁴ de ce même code imposent à toute personne qui en aurait connaissance la révélation des sévices infligés à des mineurs de 15 ans et organisent, pour de tels faits, la levée du secret professionnel. Les personnes soumises à ce secret, quand bien même celui-ci serait levé, ne peuvent cependant faire l'objet de poursuites pénales du chef de non-révélation (article 434-3 du code pénal). En revanche, si la non-révélation de ces sévices est constitutive du délit de « non-assistance à personne en danger », ces personnes peuvent faire l'objet de poursuites sur le fondement de l'article 233-6 du code pénal.

D'autre part, **le secret professionnel lui-même ne semble pas incompatible avec l'articulation des interventions de chaque acteur, fût-il tenu à ce secret, autour des absences de l'élève.** Certes, la transmission d'information des professionnels soumis à ce secret est organisée de manière verticale, puisqu'ils doivent se référer à leurs seuls supérieurs hiérarchiques

⁴¹ Le secret professionnel des assistantes sociales, organisé par l'article 9 de la loi du 8 avril 1946, a été codifié à l'article 225 du Code des familles et de l'aide sociale, qui dispose : « *Les assistantes, assistants ou auxiliaires du service social et les élèves des écoles se préparant à l'exercice de cette profession sont tenus au respect du secret professionnel dans les conditions et sous les réserves énoncées aux articles 226-13 et 226-14 du Code pénal* ».

⁴² « *La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* »

⁴³ « L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. En outre, il n'est pas applicable : 1° A celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes sexuelles dont il a eu connaissance et qui ont été infligés à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique ; »

⁴⁴ « *Le fait, pour quiconque ayant eu connaissance « de privations, de mauvais traitements ou d'atteintes sexuelles » infligés à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger [...] de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Sauf lorsque la loi en dispose autrement, sont exceptées des dispositions qui précèdent les personnes astreintes au secret dans les conditions prévues par l'article 226-13* ».

ou homologues. Des aménagements réglementaires sont toutefois prévus pour faciliter le décloisonnement du traitement des absences. Ainsi l'arrêté ministériel de l'Éducation nationale du 10 septembre 2001 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives dénommé MEDSI (médecine scolaire informatisée) relatif à la gestion, par les médecins de l'éducation nationale, des données liées à la santé globale des élèves, prévoit-il en son article 5 que le médecin scolaire informe l'assistante sociale scolaire en cas d'absentéisme, considéré comme un élément constitutif de la santé globale des élèves. Toutefois, l'échange interprofessionnel d'information au sein de la communauté éducative se limite en la matière aux acteurs médico-sociaux soumis au secret professionnel. Qui plus est, la **complexité du positionnement des assistantes sociales** scolaires, qui sont inquiètes à l'idée que les familles puissent considérer qu'elles les ont "dénoncées", si l'on peut dire, lorsque l'établissement effectue le signalement à l'inspection académique, ne saurait être négligée. Nombre de personnalités auditionnées, et notamment les services judiciaires et répressifs, constatant la faible proportion d'enquêtes sociales des assistantes scolaires jointes aux signalements, ont néanmoins souhaité une répartition plus équitable des enquêtes entre les divers intervenants, d'autant plus que celles réalisées tardivement révèlent souvent des situations déjà très dégradées, appelant des mesures lourdes, qui, pour certaines, auraient pu être plus précoces.

Cependant, toute horizontalité n'est pas exclue dans la mesure où la communication interprofessionnelle peut également se faire soit sous une forme anonyme dans le cadre de l'élaboration d'un diagnostic collectif (au niveau d'une classe, d'un niveau scolaire, d'un établissement, d'un bassin de vie ou d'une académie), soit sous forme nominative mais conforme au respect de la confidentialité à travers la transmission d'un signal d'alarme sur l'ambiguïté ou la gravité de la situation d'un élève, sans pour autant en donner toutes les caractéristiques. Ainsi, si l'assistante sociale scolaire ne doit pas, en vertu du secret professionnel qui lui incombe, transmettre le dossier d'enquête sociale à l'établissement mais à l'assistante sociale conseillère technique de l'inspecteur d'académie ou à ses homologues du secteur, de l'aide sociale à l'enfance, de la CAF, elle peut toutefois indiquer au chef d'établissement ou aux autres acteurs de la communauté éducative l'intérêt qu'il y aurait à être vigilant vis-à-vis de tel ou tel élève, tout en ne mentionnant pas la situation précise à laquelle il est confronté. A cet égard, maintes personnalités auditionnées ont également évoqué le **relatif cloisonnement des actions entre les divers services sociaux eux-mêmes**, certaines assistantes sociales ayant une plus grande facilité à travailler en collaboration verticale au sein de leur hiérarchie qu'en réseau avec leurs homologues œuvrant au sein d'une autre hiérarchie. Il s'ensuit, dans le cas de l'élève absent, une prise en compte atomisée de sa situation par les divers intervenants sociaux, au détriment d'une réponse globale, et donc adaptée, à ses difficultés.

B. Un argument matériel et humain : les conditions requises pour un traitement articulé et rationalisé des absences

Par ailleurs, la coordination des acteurs, que ce soit dans ou hors du cadre de l'établissement scolaire, requiert du temps et une disponibilité des intervenants qui, précisément, de l'aveu de nombre de personnalités auditionnées, font souvent défaut. Or, c'est souvent moins la volonté de concertation des acteurs de la communauté éducative que la **pluriprofessionnalité limitée** de cette communauté qui met à mal l'élaboration d'un diagnostic exhaustif autour de l'élève absent. Dans le département de l'Yonne par exemple, un tiers des collèges ne dispose pas de conseiller principal d'éducation, alors que leur professionnalité au regard de la gestion des

absences constitue le socle du traitement de l'absentéisme. Si les autres acteurs internes se substituent, autant que faire se peut, aux acteurs qui font défaut à l'établissement (le plus souvent les infirmières ou les assistantes sociales scolaires), leur disponibilité moindre et leurs compétences moins spécialisées nuisent à la globalité du traitement de l'absence. L'existence d'un personnel en nombre suffisant et doté d'une formation professionnelle adéquate facilite le diagnostic des situations, d'une part, et le travail en équipe, d'autre part. Par ailleurs, le faible *turn over* des membres de l'équipe éducative semble garantir, outre une coordination renforcée des acteurs, un meilleur dialogue des familles avec l'établissement en raison de la stabilité de leurs interlocuteurs.

De même, la répartition d'un même acteur entre divers établissements scolaires réduit proportionnellement au nombre d'établissements leur disponibilité pour les actions de concertation au sein de chacun d'entre eux. Il a ainsi été évoqué la situation d'une assistante sociale scolaire affectée à neuf établissements, dont on saisit aisément l'impossibilité matérielle de se consacrer pleinement à des moments de coordination dans chacun d'eux. L'organisation de plages de concertation est donc mise à mal par la difficile superposition des emplois du temps des divers intervenants.

La disponibilité requise est d'autant plus importante pour ce qui est des actions partenariales externes à l'établissement. De ce fait, le fonctionnement régulier des commissions de bassin, ainsi que des réunions de points-rencontres des conseillers principaux d'éducation au niveau des districts peut être rendu difficile par ces obstacles techniques. Ainsi, les expériences innovantes de partenariat mentionnées par les membres du groupe et les personnalités auditionnées ont toutes pour soubassement le volontarisme, souvent personnel, des acteurs ainsi que leur grande disponibilité, posant par là même le problème de leur difficile généralisation, avec ce paradoxe que la réussite des actions entreprises tient souvent à leur faible essaimage.

III. La nécessité de favoriser un traitement partenarial des absences

A. Des expériences innovantes à l'efficacité avérée

La description des expériences présentées, devant le groupe de travail, montre que la mise en place de lignes directrices et de structures de coordination des acteurs locaux autour de la problématique des absences des élèves a permis une institutionnalisation souple du traitement du phénomène, avec une lisibilité accrue de la répartition des responsabilités incombant à chacun. L'information sur ce que fait chacun des autres acteurs, dans de son domaine d'intervention délimité, a pour corollaire une remotivation pour intervenir dans son propre champ de compétence.

Ainsi la **circulaire relative aux absences de l'inspection académique du Val-de-Marne** donne-t-elle des règles claires et décrit-elle précisément les différentes étapes en dotant les établissements d'outils pour gérer en interne les situations d'absence (dispositifs d'accompagnement des parents, lettre type aux familles, modèle de saisine de l'inspection académique, etc.) et en les informant sur le traitement de leurs signalements par l'inspection académique, afin de lever les questions et les inquiétudes, pour mieux lutter contre les absences

dans un cadre partenarial clarifié. De même, en Seine-Saint-Denis, les différentes étapes du traitement de l'absentéisme ont-elles reçu une clarification, qui s'est traduite sur le terrain par le développement d'une culture partenariale dans ce domaine. En matière de prévention de l'absentéisme tout d'abord, un **partenariat entre l'inspection académique et la CAF** a été mis en place en septembre 2000, initialement pour les seules communes de Stains et de Saint-Denis puis étendu à vingt collèges, afin d'organiser des rencontres régulières entre les équipes vie scolaire des établissements et les contrôleurs de la CAF, avec pour réussite le retour en classe de 80 % des élèves repérés. Cette collaboration autour de la prévention s'est traduite dans chaque établissement scolaire par des recommandations de l'inspecteur d'académie (circulaire départementale du 12 septembre 2002) aux inspecteurs de l'éducation nationale et aux personnels de direction, depuis la maternelle jusqu'au lycée, concernant l'absentéisme et la rupture scolaire : ne pas exclure un élève au seul motif de son absentéisme, ne pas inscrire un élève sans certificat de radiation de l'établissement précédent, avertir la famille de l'absence de l'enfant dès les premières demi-journées non justifiées, trouver en interne et en concertation avec les équipes pédagogique et médico-sociale des solutions, à l'aide de mesures d'accompagnement (tutorat, classe SAS, saisine de la commission de circonscription du second degré ou de la commission départementale d'éducation spéciale, etc.). A cet effet, une **fiche de non-fréquentation scolaire** (jointe en annexe) récapitule non seulement les renseignements administratifs et individuels (nature des absences, difficultés de tous ordres repérées chez l'élève), mais également l'ensemble des démarches entreprises par l'établissement pour remédier aux absences.

Dans un second temps, le repérage du phénomène d'absentéisme en Seine-Saint-Denis s'opère grâce à **l'observatoire départemental de l'absentéisme et de la rupture scolaire**, qui reçoit la fiche de non-fréquentation scolaire à partir de vingt demi-journées d'absence mensuelles de l'élève. Mis en place en mai 2002, cet observatoire occupe trois personnes à temps plein. Composé de l'inspectrice départementale de l'information et de l'orientation, de la chef de la division des élèves, d'une assistante sociale, d'un conseiller d'orientation psychologue et d'un médecin scolaire de l'inspection académique, il analyse quantitativement et qualitativement la fiche de non-fréquentation scolaire, afin de traiter par une approche individuelle la situation scolaire de chaque élève signalé. Enfin, dans un troisième temps, le traitement et l'accompagnement des absences s'effectuent grâce à la mise en place de trois instruments : le **service "absentéisme et rupture scolaire" de la division des élèves de l'inspection académique**, qui comprend des responsables administratifs, un conseiller d'orientation psychologue et une conseillère pédagogique, et dont le rôle est d'assurer l'interface entre les établissements, l'observatoire départemental et les équipes pédagogiques ; l'**observatoire départemental de l'absentéisme et de la rupture scolaire** ; la **commission départementale de suivi et d'affectation**.

B. Des structures partenariales existantes fortes d'une expérience de coordination locale des acteurs

Outre l'émergence ici et là de structures de coordination spécifiquement dédiées au traitement des absences des élèves, d'autres structures à forte vocation partenariale existent déjà, notamment au niveau départemental, avec des degrés variés de prise en compte des problématiques scolaires et éducatives : contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, cellules de veille éducative, groupe départemental de pilotage des dispositifs relais,

réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), etc. Par ailleurs, l'enquête réalisée par la CNAF en septembre 2002 auprès des CAF analyse les liaisons partenariales de ces dernières pour lutter contre l'absentéisme : 28 % ont mis en place un partenariat avec l'Éducation nationale, 16 % dans le cadre des CLAS, 12 % avec les REAAP, d'autres avec le conseil général, la justice, la politique de la ville, etc. Si 19 % des CAF sont pilotes des dispositifs créés, leur participation se traduit aussi par la mise à disposition de leur personnel (notamment leurs travailleurs sociaux), par un relais d'information vers les familles, par un soutien financier ou par la tenue du secrétariat. Ainsi la convention signée en juin 2002 par la CAF de l'Aude, le conseil général, l'inspecteur d'académie et le parquet des mineurs a-t-elle permis de mieux coordonner et préciser les missions de chacun. Si le déclenchement du dispositif relève toujours de la compétence de l'inspecteur d'académie, les signalements sont analysés par une commission transversale (action sociale - prestations légales) de la CAF, qui informe la famille de l'éventuelle baisse des droits aux prestations et de la nécessité de rencontrer un travailleur social.

Au niveau de l'établissement scolaire, les **commissions de "vie scolaire" ou commissions de suivi**, qui regroupent les acteurs internes, peuvent être amenées à débattre spécifiquement des cas d'élèves absentéistes. D'autre part, le **comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC)**, institué par la circulaire n° 98-108 du 1^{er} juillet 1998, apparaît comme un cadre privilégié de concertation des acteurs à la fois internes et externes à l'établissement autour du traitement des absences. En effet, présidé par le chef d'établissement, il organise des actions de prévention à l'intérieur de l'établissement en lien avec l'environnement immédiat, en associant aux membres de la communauté éducative les parents, les élèves et les partenaires extérieurs (associations, officiers de prévention, collectivités locales, services déconcentrés de l'État, etc.) dans une logique de réseau et de renforcement des liens. Qui plus est, destiné à mettre en œuvre l'éducation préventive en matière de conduites à risques et de dépendances dans et hors l'école, le CESC compte au nombre de ses objectifs prioritaires la responsabilisation de l'élève, le suivi des jeunes hors et dans l'école, l'aide aux élèves manifestant des signes de mal-être et le renforcement des liens avec la famille, problématiques communes à l'absentéisme scolaire qui, sans constituer à proprement parler une "conduite à risque", se caractérise par certaines causes et symptômes identiques. Inscrit à l'article L. 421-8 du Code de l'éducation, qui a codifié la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, le CESC présente le double avantage d'être générateur de communication non seulement à l'extérieur de l'établissement, à travers le partenariat local qu'il permet, mais également en son sein : l'exigence de formaliser les actions favorise la communication interne ; les occasions d'échange, de rencontres et de coopération qu'il offre poussent à l'intercatégorialité et au travail en équipe ; il permet de tisser des liens apaisés avec les parents sur des sujets décentrés des résultats de leurs enfants. Si environ sept établissements sur dix bénéficient aujourd'hui de ce dispositif, les taux de couverture oscillent de 42 % à 100 % selon les académies.

Si la plupart des dispositifs que le groupe a pu analyser ne traitent pas spécifiquement de la problématique de l'absentéisme, bien que certains comprennent un volet consacré à ce sujet, ils contribuent à la coordination des acteurs locaux et au tissage d'une culture partenariale, ce qui leur confère de la légitimité. En effet, ces dispositifs regroupent maintenant une grande partie des acteurs amenés à intervenir dans le traitement de l'absentéisme, et ces membres ont déjà forgé une habitude de concertation mutuelle et d'actions articulées ancrées sur le diagnostic de situations localement déterminées. Par conséquent, **ces divers dispositifs ont une légitimité à prendre en compte l'absentéisme scolaire au sein de leurs missions**, selon les circonstances locales et la plus ou moins grande implantation de chacun dans les établissements sur le territoire concerné.

Face à la variabilité de la gestion du phénomène, au gré de l'existence ou non d'un partenariat local et des comportements interinstitutionnels établis, et face au brouillage des responsabilités dans le traitement des manquements à l'obligation scolaire, il semble nécessaire, au terme des auditions et des travaux du groupe, que la lutte contre le non-respect de l'obligation scolaire sous toutes ses formes (inassiduité, non-inscription) fasse l'objet d'une meilleure prise en compte de la part de tous les intervenants, et d'une coordination locale accrue.

Les textes ou la pratique a permis la mise en place de structures pluripartenariales mettant en œuvre un partenariat local fructueux, et dont les membres recourent dans une large mesure les intervenants au titre de la lutte contre l'absentéisme scolaire ou de la non-scolarisation. La coordination locale en matière d'obligation scolaire pourrait sans doute s'inscrire au sein de ces dispositifs existants. Sans créer une structure de coordination locale *ad hoc* qui participerait de l'empilement des structures et dont la culture partenariale serait à forger, l'intégration de la problématique de l'obligation scolaire dans les dispositifs partenariaux actuels, moyennant un éventuel élargissement de leur composition et de leurs missions, permettrait une opérationnalité rapide et une grande souplesse. A cet égard, le dispositif qui, au niveau local, a déjà montré son efficacité et dont les missions ou la pratique apparaîtraient comme les plus proches de la problématique de la lutte contre l'absentéisme serait sélectionné par le préfet, en collaboration avec l'inspecteur d'académie. Le niveau départemental est en effet apparu aux membres du groupe de travail comme l'échelon territorial le plus en adéquation avec les objectifs recherchés.

Ces dispositifs partenariaux existants ou en cours d'élaboration s'attendent tous, sous des angles différenciés, à résoudre les problèmes inhérents à la scolarité, quand ils ne comprennent pas déjà un volet "absentéisme scolaire".

I. Le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS)

Mis en place par la circulaire n° 2000-341 du 22 juin 2000 relative à un dispositif unique de l'accompagnement scolaire fusionnant trois dispositifs qui se distinguaient par les tranches d'âge, ainsi que les publics auxquels ils s'adressaient, et s'appuyant sur la charte nationale d'accompagnement à la scolarité de juin 2001, **le contrat local d'accompagnement à la scolarité** a pour objectif, à côté de l'école, de contribuer à la réussite scolaire des élèves, en leur offrant l'appui et les ressources dont ils ont besoin pour réussir leur scolarité et qu'ils ne trouvent pas nécessairement dans leur environnement familial et social.

Le CLAS, qui s'adresse aux élèves de la maternelle au lycée, s'articule avec les projets d'établissement et s'intègre le cas échéant dans un contrat éducatif local (CEL, mis en place par la circulaire interministérielle n° 98-119 du 9 juillet 1998) s'il existe sur le même territoire, afin d'harmoniser et de mettre en cohérence l'ensemble des actions éducatives proposées. Financé par les organismes publics (CNAF, FASILD) et par l'Etat (ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, ministère délégué à la ville), le CLAS est en général mis en œuvre par des structures associatives. Au niveau départemental, il est animé par un **comité départemental de pilotage**, présidé par le préfet ou son représentant, et qui comprend les représentants des divers

services de l'Etat ou organismes publics concernés (préfecture, DDASS, DDJS, inspection académique, CAF, FASILD). Le comité départemental facilite la création des liens entre les différents dispositifs éducatifs éventuellement complémentaires et la recherche de cohérence et d'articulation entre les actions. En outre, il élabore le cahier des charges et organise l'appel à projets. Le secrétariat, désigné par le préfet, incombe de préférence aux CAF, aux DDASS ou aux directions régionales du FASILD.

En juin 2001, la **charte nationale de l'accompagnement à la scolarité**, reprenant les grands principes de laïcité, de gratuité, de refus des discriminations, notamment, a renforcé la place des familles dans le dispositif, dans le but de voir la démarche contribuer à l'amélioration du dialogue entre les familles et l'école, et introduit les nouvelles technologies. La signature de cette nouvelle charte par cinq ministres (éducation nationale, emploi et solidarité, famille, ville, jeunesse et sports) et deux responsables d'établissements publics (CNAF, FASILD), ainsi que la réalisation d'un guide pratique à destination des acteurs de terrain, traduisent la volonté interministérielle de refonder le cadre de référence de cette démarche éducative.

II. Les dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

La circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des **contrats locaux de sécurité** (CLS) fait de ces instances de coordination un outil d'organisation d'un partenariat actif et permanent entre tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité. Ces contrats sont élaborés conjointement par le préfet, le procureur de la République, le maire et le recteur ou son représentant départemental. D'autres partenaires publics peuvent également être parties au contrat, notamment le président du conseil régional ou le président du conseil général, compétent dans les domaines de l'aide sociale à l'enfance et de la prévention spécialisée. Le CLS peut s'adosser sur divers ressorts territoriaux : la commune, l'agglomération, les réseaux de transports ou parfois un ou plusieurs quartiers. Ainsi, sur les 609 CLS signés au 8 novembre 2002 (325 dans des départements sensibles, 112 dans des départements très sensibles et 172 dans d'autres départements), 204 étaient intercommunaux, 24 liés spécifiquement aux transports et 5 liés spécifiquement à des quartiers.

Le CLS a pour mission d'élaborer un diagnostic local, à partir du constat de la situation et de l'analyse des réponses apportées, des dispositifs existants et de l'implication des différents acteurs. Il met en place un plan d'action (définition des objectifs, élaboration de fiches actions et calendrier d'exécution, mise au point d'outils de suivi) s'appuyant sur les données de ce diagnostic, en prenant en compte les particularités locales. C'est à ce titre que certains CLS intègrent la problématique scolaire (c'est le cas de 53 % des CLS impliquant la gendarmerie nationale), voire plus spécifiquement encore la lutte contre l'absentéisme scolaire : ainsi 76 des 395 CLS situés en zone police (concernant 48 départements) et 9 des CLS situés en zone gendarmerie nationale comportent-ils un volet consacré à l'absentéisme scolaire.

Par ailleurs, le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance crée les **conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance** (CLSPD). Au titre de l'article 1^{er}, « *le conseil local participe à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du contrat local de sécurité. Il en assure le suivi* ». Appelé à devenir, en vertu d'une circulaire du 17 juillet 2002, « *le lieu unique au sein duquel s'organisent la réflexion et l'action conduites au titre du contrat local de sécurité* » et à « *constituer l'enceinte normale d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats locaux de sécurité* », il se substitue aux comités de suivi des CLS initialement conçus pour assurer le suivi de leurs actions, ainsi qu'aux conseils communaux de prévention de la délinquance mis en place par le décret n° 92-343 du 1^{er} avril 1992. La signature des contrats locaux de sécurité demeure de la compétence des institutions ou organismes parties au contrat.

Si la décision de création d'un CLSPD appartient aux conseils municipaux ou aux assemblées délibérantes compétentes, le choix du ressort territorial (communal, intercommunal ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI)) relève de la concertation avec les élus locaux engagée par le préfet, dans le souci d'une implantation cohérente et efficace. Présidé par le maire (ou, le cas échéant, le maire d'une commune membre ou le président de l'EPCI), le CLSPD est composé du préfet, du procureur de la République et d'un triple collège d'élus, de chefs de services de l'État (notamment la police et la gendarmerie) et de représentants des professions confrontées aux problèmes de délinquance (associations, transporteurs, éducateurs sociaux, etc.), conformément au concept de sécurité partagée introduit par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995. Il se réunit selon une périodicité au moins semestrielle.

En outre, à l'échelon départemental, le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 crée dans chaque département un **conseil départemental de prévention**. Présidé par le préfet et vice-présidé par le président du conseil général et le procureur de la République, il comprend quatre collèges : des membres du conseil général et des présidents de CLSPD (ou à défaut, des maires) ; des magistrats, dont le président du tribunal de grande instance ; des représentants des services de l'État et du département intervenant dans le secteur social et de la prévention ; et des personnalités qualifiées œuvrant notamment dans les secteurs de l'économie, des transports et du logement social. Se substituant aux conseils départementaux de prévention de la délinquance mis en place par le décret n° 92-343 du 1^{er} avril 1992, le conseil départemental de prévention, qui se réunit également au moins deux fois par an, a un double rôle d'analyse et de proposition, notamment en termes de bilan annuel des CLSPD.

Le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 institue par ailleurs dans chaque département une **conférence départementale de sécurité**, placée sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République, qui met fin aux activités de la conférence départementale d'action publique. Comprenant comme membres permanents des chefs de services de l'État concernés par les questions de sécurité, et notamment l'inspecteur d'académie, cette conférence se réunit selon une périodicité au moins trimestrielle. Dispositif à vocation prioritairement opérationnelle, cette instance s'attache à ce que les actions qu'elle impulse soient en permanence adaptées aux circonstances de temps et de lieu. Au nombre de ses missions, la conférence départementale de sécurité décline territorialement les orientations gouvernementales en matière de sécurité intérieure, détermine la mise en œuvre cohérente de l'action des différents services pour améliorer la sécurité, suit les activités des CLSPD, tient des tableaux de bord départementaux de l'activité des services de l'État et évalue le résultat des actions engagées.

III. La veille éducative

La circulaire interministérielle du 11 décembre 2001 (éducation nationale, ville) organise la démarche de veille éducative, dont le but est de prévenir les ruptures scolaires et d'organiser une continuité éducative pour les jeunes susceptibles de se déscolariser. Si elle intéresse l'ensemble du territoire national, la veille éducative doit prioritairement se développer dans les quartiers en difficulté, de telle sorte qu'une **cellule de veille éducative** doit être mise en place dans chaque commune en contrat de ville. Ainsi, une trentaine de villes se sont déjà engagées dans la démarche.

Cette nouvelle forme de travail collégial repose sur le croisement des logiques institutionnelles et professionnelles, s'appuyant sur les compétences des différents partenaires de l'action éducative (parents, enseignants, associations et élus) à travers une mise en réseau dans le respect des responsabilités et rôles de chacun et de règles déontologiques communes, notamment par l'élaboration de chartes éthiques. La cellule de veille éducative réunit ainsi localement les équipes éducatives des établissements scolaires avec les intervenants sociaux, les professionnels de l'insertion, de la santé et les élus pour établir un état des lieux sur la commune, repérer les jeunes en rupture ou en voie de rupture scolaire, préparer et mettre en œuvre les solutions qui leur sont offertes, un parrainage des jeunes en difficulté par des adultes de la ville (professionnels, bénévoles, "adultes relais", etc.) pouvant être recherché.

La démarche s'organise à deux niveaux :

- au niveau local, autour du maire (ou du représentant de l'intercommunalité), un coordonnateur ayant en charge d'organiser le travail en commun des acteurs au sein de la cellule de veille éducative.
- au niveau départemental, sous l'autorité du préfet et de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, dans le cadre d'une cellule d'appui départementale.

A l'échelle communale, le maire est le porteur et le garant de la démarche de veille éducative : il lui appartient ainsi, même si la veille éducative se donne pour but de traiter de situations individuelles de jeunes en rupture scolaire, de conduire les travaux de la cellule en lien étroit avec les structures ou dispositifs partenariaux existants (contrat éducatif local, contrat local d'accompagnement à la scolarité, contrat local de sécurité, conseil communal de prévention de la délinquance – auquel s'est substitué en 2002 le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté des établissements scolaires, etc.), voire, le cas échéant, de repérer et d'identifier parmi ces structures la plus pertinente pour animer la coordination de la veille éducative. Sous l'égide du maire, le coordonnateur de la veille éducative a pour mission de structurer le réseau d'acteurs de la veille éducative, de mobiliser ce réseau pour examiner les situations individuelles et leur apporter une réponse adaptée, de développer le réseau de parrains et de promouvoir le suivi et l'évaluation des actions.

Au niveau départemental, la circulaire interministérielle du 11 décembre 2001 mentionnée plus haut prévoit la mise en place d'une **cellule d'appui départementale**, qui peut être rattachée à un dispositif existant (le contrat éducatif local par exemple), chargée de recenser à cette échelle les besoins et les ressources en matière de veille éducative. La cellule d'appui départementale assure également la cohérence de l'action des différents coordonnateurs locaux et pourra être mobilisée par le préfet dans le cadre de l'instance partenariale relative à l'observation des élèves soumis à l'obligation scolaire.

Par ailleurs, une **conférence annuelle de la veille éducative**, co-présidée par le préfet de département et l'inspecteur d'académie, est organisée à l'échelon départemental pour dresser un bilan de la veille éducative et examiner avec les maires les ajustements à opérer.

IV. Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)

Initialement prévue par le conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998, la démarche des REAAP a été mise en place en 1999 à la suite de la conférence de la famille, afin de renforcer par le dialogue et l'échange entre parents leur capacité à exercer pleinement leur responsabilité parentale. Ainsi, la circulaire du ministère de l'emploi et de la solidarité (DIF/DAS/DIV/DPM) n° 99-153 du 9 mars 1999 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents organise des **comités d'animation départementaux (CAD)** des réseaux (ou infra-départementaux dans le cas des départements importants), placés sous l'égide du comité national de pilotage présidé par le délégué interministériel à la famille et regroupant les représentants des différents ministères et organismes publics ainsi que les grands mouvements familiaux et associatifs.

Chaque CAD est piloté par une personne ou un service particulièrement motivé par le bon déroulement de cette opération, désigné en liaison avec le comité national de pilotage. Dans l'esprit de la charte des REAAP élaborée en 1999 pour fixer les principes d'action et d'animation communs, ces CAD organisent la circulation de l'information entre les diverses opérations et en direction des habitants sur les organismes susceptibles de les aider, la confrontation et l'évaluation des pratiques et la capitalisation des savoir-faire. Aujourd'hui les pilotes des CAD sont principalement les DDASS-Etat (56), mais également les CAF et les UDAF. Si nécessaire, un **comité de pilotage** plus restreint peut être mis en place. Par ailleurs, le **comité de financement**, en concertation avec le CAD, regroupe des représentants des principaux organismes en mesure de soutenir financièrement les actions et projets des REAAP.

En outre, la circulaire interministérielle (éducation nationale, famille, ville) n° 2001-150 relative au développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents a orienté l'action des réseaux, axée sur le soutien à la parentalité de l'ensemble des parents, vers la facilitation des relations entre les familles et l'école, afin de mieux tenir compte des difficultés parentales rencontrées dans ce cadre, en particulier pour les parents de préadolescents et adolescents. A cet effet, il a été recommandé qu'un représentant de l'inspection académique et qu'un représentant de la politique de la ville soient associés aux comités départementaux de financement et d'animation des réseaux. Une remontée d'information ciblée montre que, sur le terrain, l'orientation a été bien suivie, et ce très rapidement.

V. Le groupe départemental de pilotage des classes relais

La circulaire n° 98-120 du 12 juin 1998 (BO du 18 juin 1998) relative aux classes relais en collège prévoit un pilotage départemental de ces dispositifs, sous la responsabilité des inspecteurs d'académie, dans le cadre de la politique académique définie par les recteurs, en liaison avec les partenaires associés.

Le groupe départemental de pilotage, présidé par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, associe, dans sa forme la plus réduite, le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et le président du conseil général (ou leurs représentants). Sous sa responsabilité peuvent être mises en place des commissions locales, qui assurent le suivi régulier des dispositifs relais, des admissions et des sorties, ainsi que la recherche des solutions les mieux adaptées à chaque élève en voie de marginalisation scolaire ou déscolarisé. Chaque administration (éducation nationale, PJJ, conseil général) propose la participation au groupe départemental de pilotage ainsi qu'aux commissions locales des personnels compétents dans la prise en charge des élèves en risque de déscolarisation ou en rupture de scolarité, afin de bénéficier d'un regard croisé sur la situation des élèves. La circulaire du 12 juin 1998 associe aux commissions locales les équipes pédagogiques et éducatives des classes relais ; peuvent par ailleurs être associés ponctuellement ou régulièrement au groupe départemental de pilotage le directeur des affaires sanitaires et sociales, le sous-préfet à la ville, les représentants des municipalités et les autres partenaires impliqués.

Le groupe départemental de pilotage a une double mission. D'une part, au titre de la prise en charge des élèves, il étudie de manière concertée et partenariale les situations d'élèves rencontrant de graves difficultés compromettant leur scolarité, voire déjà déscolarisés (prises en charge en temps partagé, suivi de l'élève dans son établissement scolaire lorsqu'il n'est pas admis en classes relais ou est retourné dans un parcours de formation ordinaire, travail en lien avec la commission départementale d'éducation spéciale, inscription au collège des élèves déscolarisés, etc.), organise les modalités d'admission en classe relais (prononcée par l'inspecteur d'académie sur proposition du groupe départemental de pilotage ou des commissions locales sous réserve de l'accord de l'élève et de sa famille), et suit l'évolution de l'élève pendant son passage en dispositif relais en mobilisant tous les moyens pour qu'il puisse réintégrer un parcours de formation ordinaire. D'autre part, pour ce qui est des dispositifs relais eux-mêmes, le groupe départemental de pilotage élabore et développe les schémas départementaux de mise en œuvre, en suit l'organisation administrative et financière, veille à la qualité et à la cohérence de leurs projets pédagogiques, suscite des candidatures et organise les modalités de soutien aux équipes des classes relais, et enfin met en place une réflexion sur les phénomènes de rupture scolaire, leurs causes et les remédiations possibles.

Ce recensement des dispositifs partenariaux par le groupe de travail n'est pas exhaustif ; d'autres dispositifs seraient sans doute susceptibles d'être le réceptacle de l'instance partenariale de coordination départementale de prévention et de lutte contre l'absentéisme scolaire et la non-scolarisation. Afin de remédier au constat d'une insuffisante coordination dans la prise en compte du respect de l'obligation scolaire, il serait souhaitable que, quels qu'ils soient, ils

intègrent mieux cette problématique, à partir du diagnostic de la situation locale que chacun d'eux établit. Lorsque ces structures n'ont pas pour ressort territorial le département, leur instance départementale de coordination pourrait utilement devenir un centre d'impulsion des mesures destinées à lutter contre l'absentéisme scolaire et l'absence de scolarisation au sein de chaque dispositif local, en relais des orientations interministérielles en la matière. A terme, il pourrait revenir au préfet, en collaboration avec l'inspecteur d'académie — pivot du dispositif de lutte contre les manquements à l'obligation scolaire — d'identifier au niveau départemental la structure partenariale la plus à même, de par son dynamisme et ses missions, d'abriter l'instance de coordination départementale consacrée à l'évaluation, au suivi et aux mesures de remédiation de l'inassiduité et de la non-inscription au niveau départemental.

DEUXIEME PARTIE

PROPOSITIONS

**Renforcer le partenariat entre les familles et l'école,
entre l'école et ses partenaires grâce à une modernisation des textes** 79 à 112

*Clarifier pour les familles et les différents acteurs les phases liées
au contrôle de l'assiduité en modernisant les textes*

Proposition n° 1 : revoir l'architecture du traitement et du suivi des absences 84

Proposition n° 2 : revoir le seuil des quatre demi-journées d'absence non justifiées 87

Proposition n° 3 : favoriser l'assiduité des élèves grâce à des mesures internes
à l'établissement 90

Proposition n° 4 : sensibiliser les responsables scolaires aux difficultés que
rencontrent les enfants et les jeunes à certaines étapes de leur vie et de leur scolarité 92

**Responsabiliser les familles grâce à une information
sur les absences fiable, efficace et rapide**

Proposition n° 5 : moderniser les méthodes de contact des établissements
avec les familles 93

Proposition n° 6 : équiper les établissements scolaires pour faciliter
un contrôle des absences 95

Proposition n° 7 : soutenir l'action des établissements grâce à une modernisation
du module "absences" de GEP 96

Proposition n° 8 : renforcer l'action des écoles élémentaires en matière
de contrôle de l'assiduité 97

Renforcer l'action de l'établissement en matière de contrôle de l'assiduité

Proposition n° 9 : renforcer le dialogue avec les familles 98

Proposition n° 10 : organiser les responsabilités à l'intérieur de l'établissement
pour faciliter les complémentarités et renforcer l'efficacité de l'action 100

Proposition n° 11 : assurer la transmission, par l'établissement à l'inspecteur
d'académie, du dossier de l'élève pour les manquements à l'obligation scolaire 102

Soutenir les familles au regard de l'assiduité de leurs enfants

Proposition n° 12 : développer les groupes de parole, les groupes de parents 103

Proposition n° 13 : créer un “module de responsabilisation parentale” 105

Proposition n° 14 : préciser le rôle de l'inspecteur d'académie 108

Proposition n° 15 : favoriser l'assiduité des élèves grâce au renforcement des dispositions de suivi des élèves “exclus définitifs” des établissements scolaires 110

Proposition n° 16 : permettre aux familles de recourir à l'internat scolaire pour favoriser l'assiduité des élèves 112

Mobiliser l'ensemble des acteurs 113 à 126

Proposition n° 17 : créer auprès du préfet, en s'appuyant sur l'existant, une instance partenariale qui suive la question des manquements à l'obligation scolaire 115

Proposition n° 18 : renforcer le partenariat avec l'inspecteur d'académie 117

Proposition n° 19 : informer et sensibiliser les familles 119

Proposition n° 20 : mobiliser la société civile 122

Proposition n° 21 : informer et sensibiliser les acteurs publics 124

La responsabilisation par la sanction 127 à 155

Proposition n° 22 : abroger le dispositif actuel de suspension/suppression des prestations familiales 131

Proposition n° 23 : actualiser la sanction pénale de l'obligation d'assiduité 138

Proposition n° 24 : la protection de la jeunesse 147

Proposition n° 25 : mieux lutter contre le travail illégal des enfants 151

**Propositions d'études complémentaires et de suivi
de la mise en œuvre des mesures**

155 à 160

Proposition n° 26 : mieux connaître la population en âge scolaire qui échappe à l'obligation scolaire 155

Proposition n° 27 : mieux connaître les politiques de lutte contre les absences des élèves menées dans les pays de l'Union européenne et dans les pays de l'OCDE 156

Proposition n° 28 : élaborer un tableau de bord afin d'améliorer la connaissance du phénomène et l'efficacité du partenariat 157

Proposition n° 29 : mettre en place un comité de suivi des mesures qui seront retenues à la suite du rapport 160

Renforcer le partenariat entre les familles et l'école, entre l'école et ses partenaires grâce à une modernisation des textes

Les différents acteurs mobilisés par les absences des élèves sont placés devant de nombreuses difficultés que le groupe de travail a pu constater. Les textes sur lesquels s'appuie leur action ne constituent plus un cadre clair et lisible pour chacun. Ils peuvent les respecter à la lettre, et ce sont alors les départements ruraux qui signalent le plus de situations difficiles au regard de l'absence (le Doubs signalant plus que tous les départements d'Ile-de-France) ; ou bien s'en affranchir, comme le déclarent certains responsables scolaires, au nom de l'efficacité et du réalisme, mais avec toutes les difficultés que cela pose, notamment en termes d'équité de traitement.

Au terme des auditions, le groupe de travail considère que si les textes ne sont pas appliqués ou le sont irrégulièrement (dans la lettre ici, dans l'esprit là), c'est qu'ils constituent une partie du problème du traitement des absences. Un certain nombre des dispositions législatives du code de l'éducation est issu de la loi de 1882 relative à l'obligation scolaire. Le groupe propose donc de revoir l'architecture réglementaire de façon pragmatique et réaliste, en fonction de ce que font d'ores et déjà un certain nombre d'acteurs dont l'action semble efficace en matière d'absence des élèves.

Il s'agit d'éviter que les trop grandes divergences de traitement, d'un CPE à l'autre, d'un chef d'établissement à l'autre, d'un inspecteur d'académie à l'autre, ne dépassent ce qui est attendu d'une légitime marge d'appréciation de chacun des acteurs en fonction de situations précises et des circonstances locales.

Le groupe de travail propose ainsi de distinguer deux étapes dans le traitement des absences des élèves. Ces deux étapes reprennent pour une large part des pratiques d'établissements et d'inspections académiques telles qu'elles ont pu apparaître dans des études ou être présentées lors du groupe de travail.

Les deux étapes citées ci-dessous se superposent parfois dans les pratiques à l'œuvre sur le terrain, au risque de ne plus être compréhensibles pour les familles. Les distinguer et les clarifier, c'est installer chaque acteur dans son rôle propre :

- l'établissement établit le dialogue avec les familles dans une relation de confiance et de responsabilité partagée ;
- le niveau départemental (l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, et un acteur local plus particulièrement impliqué dans les actions de soutien à la parentalité) rappelle la loi, régule le cas échéant et peut organiser le soutien aux familles ;

I. L'établissement est le lieu du dialogue entre l'école et les familles pour construire ensemble l'assiduité de l'enfant ou du jeune

L'établissement informe les familles de l'absence le plus rapidement possible (appel téléphonique de la première heure) et établit avec elles une relation confiante. Il s'efforce de construire avec leur concours l'assiduité des élèves et mobilise tous les personnels utiles et notamment les personnels sociaux et de santé.

Lorsqu'il rencontre des difficultés particulières pour rentrer en contact avec la famille, le chef d'établissement peut se rapprocher des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance.

Si les démarches entreprises en direction de la famille et de l'élève n'ont pas d'efficacité, si l'assiduité de l'élève n'est pas reconstruite au bout d'une durée d'un mois maximum (hors congés scolaires) après les premières détections, le dialogue avec la famille étant considéré comme rompu ou inefficace, le chef d'établissement transmet le dossier de l'élève à l'inspecteur d'académie. Dans ce dispositif renouvelé, ce qui déclenche la saisine de l'inspecteur d'académie, c'est la rupture ou l'inefficacité du dialogue avec la famille au regard de l'assiduité que le chef d'établissement apprécie.

Le dossier de l'élève, transmis à l'inspecteur d'académie, présente sous forme succincte (une fiche et des annexes) l'ensemble des contacts pris par l'établissement avec la famille, les résultats scolaires et le relevé individuel des absences de l'élève.

Il va de soi que dès lors que le chef d'établissement suspecte une situation de danger pour l'enfant il signale cette dernière au conseil général qui peut saisir le procureur de la République.

L'établissement est un lieu d'enseignement : **l'information relative à l'absence de l'élève qui est donnée à sa famille est toujours rapportée à la scolarité et à l'importance de l'assiduité pour la scolarité.** Les niveaux de compétence sont bien disjoints : la compétence de l'établissement est d'assurer la meilleure scolarité à l'enfant en liaison avec sa famille. C'est dans une coopération confiante entre la famille et l'école au service de la scolarité de l'enfant que celle-ci se construit. La scolarité pour tous est valorisée comme une chance de l'enfant. L'établissement n'est pas le lieu de menace de sanctions.

L'établissement est conduit à passer la main quand il constate l'inefficacité quant à l'assiduité des différentes mesures qu'il a prises tant en direction de l'élève lui-même que de sa famille. **C'est la rupture ou le constat de l'inefficacité du dialogue avec la famille qui entraîne la saisine de l'inspecteur d'académie.**

II. Le niveau départemental est le lieu de la responsabilisation des familles par le rappel à la loi et le “module de responsabilisation parentale”

A. Au niveau de l'inspecteur d'académie

Lorsque le dossier de l'élève est transmis à l'inspecteur d'académie, c'est que la situation revêt une certaine gravité : la rupture du dialogue entre la famille et l'établissement est patente ou bien le dialogue et l'action concertée ne parviennent pas à venir à bout des absences.

L'inspecteur d'académie adresse un avertissement à la famille relativement aux absences de son enfant et à la nécessité pour elle de souscrire à l'obligation scolaire.

L'inspecteur d'académie examine le problème posé par la situation de l'élève par tous les moyens utiles, y compris l'enquête sociale si elle n'a pas déjà eu lieu.

Suivant le diagnostic qui est porté sur la situation de l'élève et de sa famille, l'inspecteur d'académie peut être amené à prendre plusieurs types de mesures :

- si le mineur est en situation de danger et si ses conditions d'éducation apparaissent gravement compromises par son absentéisme scolaire, cette situation est, cela va de soi, signalée sans tarder au conseil général qui pourra saisir le parquet (circulaire du 2 octobre 1998), notamment en vue d'une mesure d'assistance éducative ;

- si les manquements constatés à l'obligation scolaire communiqués par le chef d'établissement à l'inspecteur d'académie sont d'ores et déjà susceptibles de constituer une infraction, l'inspecteur d'académie saisit le procureur de la République, qui appréciera la matérialité de l'infraction et les suites à donner à cette affaire ;

- l'inspecteur d'académie peut décider qu'une orientation, réorientation, entrée en classe spécifique... doit être proposée à l'élève et à sa famille (avec un accompagnement à son entrée dans le nouvel établissement ou la nouvelle structure et un suivi pour vérifier la situation de l'élève au regard de l'assiduité) ;

- l'inspecteur d'académie peut apprécier que les manquements à l'obligation scolaire relèvent d'un soutien et d'un accompagnement aux parents. Il peut alors inviter ces derniers à suivre un “module de responsabilisation parentale”. Ce “module” est mis en place par l'acteur ou les acteurs localement les plus impliqués dans le soutien à la parentalité.

A cet égard, il faut souligner que si l'inspecteur d'académie est pleinement dans sa compétence en convoquant des parents à une réunion, l'absence de ces derniers au "module" ne saurait être un élément constitutif d'une infraction. Par ailleurs, l'éventuelle absence des parents au module auquel ils ont été invités, même si elle est regrettable, ne saurait à elle seule justifier la saisine du parquet par l'inspecteur d'académie. Seule la persistance des manquements à l'obligation scolaire en lien avec l'inertie des parents peut amener l'inspecteur d'académie à saisir le procureur de la République.

Ce "module de responsabilisation parentale" s'apparente aux groupes de parole mis en place par les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents depuis la circulaire n° 99-153 du 9 mars 1999. S'il tire profit des enseignements des "stages parentaux" mis en place par les parquets de Colmar ou de Toulon, il ne peut être confondu avec eux: le "stage parental" auquel invite la circulaire du 13 décembre 2002 est mis en place dans le cadre d'une politique judiciaire et est décidé par les magistrats du parquet, alors que le "module de responsabilisation parentale" se situe très en amont de toute procédure judiciaire, dans un cadre préventif et de dialogue. Il a pour objet, non seulement d'informer et de sensibiliser les familles à l'obligation scolaire, mais aussi de les soutenir dans leur responsabilité parentale.

L'inspecteur d'académie tient continûment informé le chef d'établissement des démarches entreprises et de leur résultat.

B. Un cadre partenarial au niveau du département

Le préfet veille à mettre en place une instance partenariale relative à l'observation des absences des élèves soumis à l'obligation scolaire. Cette instance peut comprendre notamment l'inspection académique, la CAF, les fédérations et associations de parents d'élèves, l'UDAF, la DDASS, le conseil général (notamment les services de l'ASE), la DDPJJ, le parquet, les services de police et de gendarmerie, les représentants des maires, le FASILD, un représentant du médiateur académique de l'éducation nationale... Cette instance peut n'être qu'un sous-groupe, élargi aux membres utiles, d'un dispositif qui existe déjà au niveau départemental (comité départemental de pilotage du contrat local d'accompagnement à la scolarité, conseil départemental de prévention, cellule d'appui départementale de la veille éducative, comité d'animation départemental des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, groupe départemental de pilotage des classes relais, etc.) . Elle peut être placée sous le double pilotage de l'inspecteur d'académie ou de son représentant et d'un acteur local plus particulièrement impliqué dans les actions de soutien à la parentalité (par exemple le président ou directeur de la caisse d'allocations familiales ou d'une des caisses, le président de l'UDAF, le président d'une fédération ou association de parents d'élèves...).

Cette instance partenariale départementale :

- fait le point sur les dispositifs existants en matière de traitement des absences des élèves et établit un diagnostic sur la situation spécifique du département ;

- se dote des outils de circulation d'information nécessaires pour que chaque partenaire soit informé des suites données aux différentes transmissions d'information relatives aux absences des élèves (fiches navettes entre les établissements, l'inspection académique et ses partenaires...);
- dresse un plan d'actions partenariales de prévention;
- appuie en tant que de besoin le maire dans la mission qui lui incombe au titre de l'article L. 131-6 du code de l'éducation;
- engage tous les contacts nécessaires avec les représentants de la société civile pour mettre en place des actions d'information et de prévention (chambres de commerce et d'industrie...);
- évalue régulièrement l'efficacité des actions mises en place;
- confie la responsabilité de l'élaboration et de la mise en place, en partenariat avec l'inspecteur d'académie, d'un **“module de responsabilisation parentale”** relatif à l'obligation scolaire à un ou plusieurs acteurs locaux particulièrement impliqués dans le soutien à la parentalité et à même de remplir cette mission (CAF, UDAF, fédérations et associations de parents d'élèves...).

Proposition n° 1

Clarifier pour les familles et les différents acteurs les phases liées au contrôle de l'assiduité en modernisant les textes (1) Revoir l'architecture de suivi et de traitement des absences

Constat

Il apparaît tout à fait souhaitable de réviser les textes relatifs aux manquements à l'obligation scolaire et notamment le décret n° 66-104 du 18 février 1966, pour plusieurs raisons :

- **La liste scolaire** : conformément à la loi (article L. 131-6 du code de l'éducation), le maire doit recenser les enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire (de 6 à 16 ans). Il ne semble pas toutefois disposer de moyens réels et suffisants pour l'établissement de cette liste, tout particulièrement pour ce qui concerne les élèves relevant de l'enseignement secondaire. Le décret du 18 février 1966 exige en outre que cette liste scolaire soit tenue à jour mensuellement. Il est peu probable que cette formalité soit effectivement remplie. Les dispositions relatives à la liste scolaire mériteraient d'être revues pour rendre plus efficace le contrôle du respect de l'obligation scolaire, sans remettre en cause naturellement les pouvoirs reconnus au maire par la loi.

- **Les manquements à l'obligation scolaire** : les dispositions relatives au défaut d'inscription scolaire ou de déclaration d'instruction dans la famille figurant à l'article 16 du décret doivent être mises en conformité avec les dispositions de l'article 227-17-1 du code pénal (résultant de la loi précitée du 18 décembre 1998). La loi a en effet prévu des peines correctionnelles, allant jusqu'à 6 mois d'emprisonnement et 7500 euros d'amende, alors que les peines prévues par le décret sont des contraventions de 2e classe.

- **Les manquements à l'obligation d'assiduité** : les sanctions pénales prévues par le décret en cas de manquements à l'assiduité sont des contraventions de 2e classe, soit des amendes d'un montant maximal de 150 euros. Il convient de préciser que, pour les contrevenants récidivistes, le décret du 18 février 1966, dans son état initial, prévoyait des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 2 mois. Or, conformément à l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959, aujourd'hui codifiée, qui prescrivait que les manquements à l'instruction obligatoire constituaient des contraventions, et en application du nouveau code pénal qui a exclu de la nomenclature des peines contraventionnelles les peines d'emprisonnement, le décret du 18 février 1966, dans son état actuel, ne comporte plus aucune sanction comportant une peine de prison.

- **Les sanctions à l'égard des tiers** : le décret du 18 février 1966 (article 17) sanctionne le fait pour quiconque d'admettre, pendant les heures de classes, dans une salle de spectacle ou dans un lieu public, un enfant d'âge scolaire. Ces dispositions ne peuvent être appliquées telles quelles, notamment en milieu urbain et s'agissant plus particulièrement d'élèves relevant de l'enseignement secondaire pour lesquels la notion d'heures scolaires dépend de leur emploi du temps scolaire effectif, fort variable. Là aussi une actualisation paraîtrait utile.

• **Les motifs “légitimes” d’absence** : l’assiduité scolaire est réglementée par les dispositions de l’article L. 131-8 du code de l’éducation, issu de la loi Jules Ferry du 28 mars 1882. Ces principes sont obsolètes : la notion d’absence légitime doit être réétudiée. Les motifs légaux d’absence réputés légitimes n’indiquent plus avec suffisamment de clarté le fait de l’obligation scolaire. Dans le même ordre d’idée, les quatre demi-journées d’absence non justifiées par mois qui constituent le déclenchement du signalement à l’inspecteur d’académie sont un seuil trop élevé au regard de la scolarité qui est mise à mal par autant d’absences ; trop bas dans les secteurs difficiles où la notion de “justification” de l’absence par la famille ne recouvre pas de réalité concrète et donc se trouvent inégalement respectées.

Objectif

Moderniser les textes et les mettre en cohérence pour qu’ils soient applicables de façon claire et efficace.

Proposition

- Rédiger un décret interministériel en conseil d’État relatif au contrôle de la fréquentation et de l’assiduité scolaires qui abroge et remplace le décret interministériel n° 66-104 du 18 février 1966 ;
- mettre en cohérence l’ensemble des textes.

Les principes de réécriture du décret abrogeant et remplaçant celui du 18 février 1966 pourraient être les suivants :

- reconstituer une architecture cohérente de suivi et de traitement des absences aux différents niveaux, qu’il s’agisse de l’établissement, de l’inspection académique, et du niveau départemental dans le cadre d’un partenariat redéfini ;
- établir fermement que les seuls motifs d’absences légitimes sont la maladie de l’élève et un événement familial de gravité exceptionnelle, hors autorisation d’absence donnée ponctuellement par le chef d’établissement ;
- assurer à chaque phase une information rapide des familles, élément préalable à toute responsabilisation dans le domaine des manquements à l’obligation scolaire ;
- revoir la notion des quatre demi-journées d’absence non justifiées⁴⁵ ;

⁴⁵ Proposition n° 2

- proposer des modalités de soutien à l'exercice de l'autorité parentale ;
- rappeler qu'en cas d'absences répétées, le chef d'établissement ou l'inspecteur d'académie doit saisir le président du conseil général, auquel il incombe, en vertu de l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, d'évaluer la situation des mineurs et des familles en difficulté et de leur apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique.

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 ;
circulaires d'application.

Proposition n° 2

**Clarifier pour les familles et les différents acteurs les phases liées au contrôle de l'assiduité en modernisant les textes (2)
Revoir le seuil des quatre demi-journées non justifiées**

Constat

- Fondement juridique

L'article L. 131-8 du code de l'éducation, qui codifie l'article 10 de la loi du 28 mars 1882, prévoit que « l'inspecteur d'académie adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant et leur rappelle les sanctions pénales [...] lorsque l'enfant a manqué la classe sans motif légitime ni excuse valable au moins quatre demi-journées dans le mois. »

Le décret n° 66-104 du 18 février 1966 précise qu'à la fin de chaque mois le directeur d'école ou le chef d'établissement signalent à l'inspecteur d'académie les manquements à l'obligation d'assiduité pour les élèves, soumis à l'obligation scolaire, dont les personnes responsables n'ont pas fait connaître les motifs d'absence ou ont donné des motifs inexacts et pour ceux qui ont manqué la classe sans motif légitime ou excuse valable au moins quatre demi-journées dans le mois.

- Un seuil justifié par le contexte de la fin du XIX^e siècle, aujourd'hui devenu anachronique

Ce seuil de quatre demi-journées mensuelles d'absences non justifiées a sans doute constitué à l'époque une concession faite aux opposants à l'instauration de l'obligation scolaire. Celle-ci tendait en effet à remettre en cause la participation des enfants aux travaux agricoles saisonniers et rencontrait de fortes résistances dans une société largement rurale. Ces demi-journées participaient d'un compromis entre les besoins des familles et le principe de l'obligation scolaire.

Ce n'est plus le cas aujourd'hui : la référence persistante dans notre droit à ces quatre demi-journées, loin de légitimer le principe de l'obligation scolaire contribue à l'affaiblir, non pas tant aux yeux des élèves et de leurs familles, qui l'ignorent largement, mais aux yeux des différents responsables scolaires pour lesquels ces quatre demi-journées non justifiées servent de déclencheur à leur action.

Ce seuil des quatre demi-journées injustifiées repose sur une distinction entre l'absence justifiée et l'absence injustifiée qui, elle-même, a perdu de sa validité avec le temps. D'une part, la justification de l'absence se réfère à une série de motifs réputés légitimes dont l'énoncé peut être aujourd'hui considéré comme autorisant largement les absences (ainsi l'enfant peut-il s'absenter pour suivre ses parents, pour participer à des réunions de famille...). D'autre part, l'explication donnée par les familles à l'absence peut être considérée comme une

justification : or ce n'est pas parce que la famille a donné une explication à l'absence que celle-ci est légitime. Certaines familles peuvent ainsi excuser des absences tout à fait illégitimes. Enfin, on le sait, certains enfants justifient eux-mêmes, si l'on peut dire leurs absences, souvent parce que les responsables ne sont pas en mesure de le faire. Aussi ce seuil est-il adossé à une distinction qui, de plus en plus, n'est guère pertinente.

Confrontés à ces faits, les responsables scolaires sont mal à l'aise vis-à-vis de ce seuil. Au regard de la loi, le franchissement de ce seuil implique le signalement de l'élève absent à l'inspecteur d'académie. Ce signalement a pour effet, s'il est réitéré, d'enclencher la sanction, c'est-à-dire la suppression des prestations familiales. Cette imbrication conduit à des comportements très variables des responsables scolaires. L'enquête de la direction de la programmation et du développement du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, menée au premier trimestre 2002-2003, a mis en évidence de grandes disparités dans le traitement des absences. Ainsi le Doubs signale-t-il plus de manquements à l'obligation scolaire que les départements de la région parisienne et certains établissements qui ne sont pas particulièrement difficiles signalent plus que d'autres connus pour être « sensibles ». L'enquête fait état de disparités qui ne sont guère justifiées par un légitime pouvoir d'appréciation des différents responsables.

- *Un seuil dépourvu de pertinence*

Une absence d'une demi-journée n'est pas négligeable au regard d'une scolarité. Quatre demi-journées d'absences injustifiées par mois, auxquelles peuvent s'ajouter les absences qui, elles, ont été justifiées, constituent en fait un seuil de signalement très élevé et indiquent déjà une scolarité fragilisée. De nombreuses petites absences, toutes justifiées par la famille, peuvent elles aussi constituer un signal grave et risquent de ne pas alerter suffisamment, du fait du seuil légal. Bref, ce seuil apparaît trop tardif ou insuffisamment pertinent pour une prise en charge réactive, efficace, des absences.

En revanche, quand l'établissement est difficile, le seuil de quatre demi-journées d'absence non justifiées peut sembler au contraire très bas aux responsables scolaires, de nombreuses absences, qui auraient facilement pu être justifiées ailleurs, ne l'étant pas faute de contacts faciles avec les familles : ce qui explique sans doute que les départements renommés pour leur difficulté ou les établissements dits « sensibles » signalent en fait plutôt moins que d'autres.

Clairement, le seuil des quatre demi-journées non justifiées a perdu son caractère opérationnel. Un certain nombre de responsables scolaires s'en affranchissent d'ailleurs pour être plus efficaces dans leur action.

- *Un seuil dont l'existence empêche une connaissance objective du phénomène*

Les grandes enquêtes du ministère et notamment l'enquête sur la violence qui a précédé SIGNA utilisaient comme indicateur le nombre de signalements des quatre demi-journées non justifiées par mois : la réalité des absences des élèves, des demi-journées de cours non suivies, n'apparaissait pas. Comme le seuil est apprécié de façon différente par les acteurs scolaires, s'en tenir là signifie se priver d'une connaissance réelle du phénomène.

Les responsables scolaires ont grand besoin de disposer d'indicateurs pour déterminer les axes de leur action. Il serait utile aux chefs d'établissement, aux inspecteurs d'académie, de disposer d'informations sur ce qui se passe en moyenne dans des établissements comparables, dans des départements comparables.

Pour l'instant, le seuil des quatre demi-journées, par son existence même, contribue à empêcher la création de ces indicateurs.

Objectif

Moderniser les textes et les mettre en cohérence pour qu'ils soient applicables de façon claire et efficace.

Proposition

Etablir que la rupture du dialogue avec la famille, ou son inefficacité au regard de l'assiduité de l'élève, constatées sur une durée d'un mois au plus (hors congés scolaires) à partir des premiers contacts, qui déclenche la saisine de l'instance hiérarchique qu'est l'inspection académique.

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 ;
circulaires d'application.

Proposition n° 3

Favoriser l'assiduité des élèves grâce à des mesures internes à l'établissement

Constat

Le groupe de travail a entendu à de nombreuses reprises qu'il peut y avoir dans le fonctionnement même des établissements des facteurs qui favorisent l'assiduité des élèves. Le projet d'établissement peut jouer un rôle important. Quant à l'organisation du temps des élèves, par certains emplois du temps, par exemple, elle peut également faciliter l'assiduité.

Objectif

Rendre attentifs les responsables scolaires à l'organisation du fonctionnement de l'établissement comme facteur d'assiduité scolaire

Proposition

- De bonnes relations entre les familles et l'établissement contribuent à une meilleure assiduité générale : le ministère de la famille et le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pourraient élaborer et diffuser aux personnels de direction un **guide des relations entre les établissements et les familles** qui proposerait notamment des comptes rendus d'expériences efficaces, un rappel des textes relatifs à l'autorité parentale, des fiches de réponse aux questions que les chefs d'établissement posent aux services juridiques des inspections académiques et des rectorats, de façon à faciliter ces contacts ;
- des instances d'échanges entre différents partenaires de l'établissement peuvent être mises en place pour aborder la situation des élèves en difficulté (commissions de vie scolaire, commissions de suivi) ;
- dans chaque classe, on peut s'organiser pour que chaque élève bénéficie, après une absence de courte durée, d'une copie des notes prises par ses camarades (validées par le professeur) ;
- une dynamique de projet pour tous les élèves de l'établissement favorise l'espoir scolaire chez les élèves et contribue à leur assiduité ;
- l'activité du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté peut mobiliser les élèves autour de projets de santé globale ;
- la valorisation des élèves et de leurs compétences est un élément favorisant de l'assiduité ;

- l'assiduité peut elle-même donner lieu à valorisation : un chef d'établissement dit donner des prix d'assiduité, des récompenses pour l'assiduité...

Mise en œuvre

Elaboration par le ministère de la famille et le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche d'un guide relatif aux relations entre les établissements et les familles.

Organisation de réunions interacadémiques par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pour valoriser les actions menées dans les établissements qui ont contribué à une meilleure assiduité des élèves et faciliter leur généralisation.

Proposition n° 4

Sensibiliser les responsables scolaires aux difficultés que rencontrent les enfants et les jeunes à certaines étapes de leur vie et de leur scolarité

Constat

Les études montrent qu'un certain nombre d'événements dans la vie des enfants et des jeunes peuvent créer une fragilité qui a bien évidemment des retentissements sur la scolarité et tout particulièrement sur l'assiduité : les ruptures (déménagement, changement d'établissement) ; les changements dans la vie familiale (divorce, recomposition familiale, deuils) ; les changements liés à la scolarité (passage d'un cycle à un autre, passage de l'élémentaire au collège, paliers d'orientation...).

Objectif

Créer autour des enfants et des jeunes dont l'école ou l'établissement sait qu'ils ont vécu un ou plusieurs des changements évoqués ci-dessus une attention bienveillante renforcée, notamment au regard de l'assiduité.

Proposition

Diffuser largement aux responsables scolaires les conclusions des études mentionnées ci-dessus; leur proposer des pistes d'action concrètes pour renforcer autour de l'enfant et du jeune des formes d'attention bienveillantes qui les soutiennent notamment dans leur scolarité.

Mise en œuvre

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (formation initiale et continue des personnels enseignants, d'éducation et de direction)

Proposition n° 5

Responsabiliser les familles grâce à une information fiable, efficace et rapide (1) Moderniser les méthodes de contact des établissements avec les familles

Constat

Un certain nombre de collèges et de lycées indiquent que les contacts avec les familles (appels téléphoniques de postes fixes à téléphones portables, envois réguliers de courriers aux familles dès que s'est produite une absence, envois réguliers de courriers aux familles avec accusé de réception...) ont un coût constituant un poste de dépense parfois insuffisamment prévu dans le budget de l'établissement.

Par ailleurs, on assiste actuellement au développement d'une offre d'éditeurs privés aux établissements pour des produits de type SMS / liaisons rapides avec les familles. Et certains expérimentent une liaison rapide entre la classe et l'ordinateur du service de "vie scolaire", minimisant le risque d'erreur, grâce à l'utilisation de codes barres.

Objectif

1) Le coût de l'information aux familles ne doit pas pouvoir être allégué pour justifier une information tardive ou parcellaire. L'établissement doit pouvoir passer tous les appels téléphoniques utiles ; doit pouvoir envoyer aux familles toutes les informations utiles relatives aux absences de leurs enfants.

2) Si de nouvelles technologies permettent d'assurer une plus grande rapidité et une meilleure fiabilité du recueil de l'information relative aux absences, il faudrait pouvoir les tester, tout d'abord, puis en généraliser l'utilisation, ensuite.

Proposition

1) Lors des relations entre l'établissement et les services de la collectivité territoriale compétente au sujet du budget, la question du contact avec les familles doit être prise en compte. La collectivité peut évaluer l'intérêt à équiper un certain nombre de services de la "vie scolaire" d'un téléphone portable, à usage dédié et contrôlé, afin de favoriser les appels aux familles.

2) - En liaison avec les autorités de l'éducation nationale correspondantes, les collectivités peuvent évaluer l'intérêt de telle ou telle innovation ;

- Une évaluation de ces expérimentations ponctuelles pourrait être réalisée afin de mesurer l'efficacité de telles mesures et de préparer, le cas échéant, leur généralisation. Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a d'ailleurs prévu de prendre en compte cette question dans le cadre d'une enquête, soutenue par le fonds pour la réforme de l'Etat, sur le système d'information et de suivi des élèves.

Mise en œuvre

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche en liaison avec les collectivités territoriales de rattachement des établissements scolaires.

Proposition n° 6

Responsabiliser les familles grâce à une information fiable, efficace et rapide sur les absences (2)

Équiper les établissements scolaires pour faciliter un contrôle des absences

Constat

Le service de “vie scolaire” d’un certain nombre de collèges voire de lycées sur le territoire français est peu ou mal équipé d’un point de vue informatique (postes lents, mise en réseau défaillante). Ces ordinateurs peu fiables, ces réseaux souvent en panne peuvent contribuer à la désorganisation du suivi des absences qui doit être rigoureux, fiable et rapide, pour être efficace. Tout flottement, inexactitude ou retard dans ce domaine est une occasion de perte de crédibilité de l’école et de perte de confiance de la part des familles.

Objectif

Faciliter par des équipements adéquats un suivi rapide, rigoureux et fiable des absences des élèves dans les établissements scolaires.

Proposition

Faire de la modernisation de l’équipement des services de “vie scolaire” une priorité.

- En liaison avec l’inspection académique pour les collèges, avec le rectorat d’académie pour les lycées, les collectivités territoriales compétentes pourraient dresser un inventaire des matériels dont disposent les “services de vie scolaire” et établir en fonction de priorités un plan concerté d’équipement.
- Le plan d’informatisation des centres de documentation et d’information des collèges et lycées de l’académie de Rennes en liaison avec la Région Bretagne et les conseils généraux pourrait être analysé, de façon à établir des protocoles de mise en place à destination d’autres collectivités.

Mise en œuvre

Collectivités territoriales de rattachement des établissements scolaires en liaison avec les autorités du ministère de la jeunesse, de l’éducation nationale et de la recherche

Proposition n° 7

Responsabiliser les familles grâce à une information fiable, efficace et rapide sur les absences (3)

Soutenir l'action des établissements grâce à une modernisation du module absences de GEP

Constat

Le module absences de GEP, utilisé dans l'immense majorité des collèges et des lycées publics du territoire français, est souvent critiqué. Fonctionnant sous DOS, il est peu confortable. Il ne permet pas de mettre en regard la demi-journée manquée par l'élève et l'emploi du temps de l'élève. Il compte en termes statistiques un retard comme une absence et une absence d'une heure comme une absence d'une demi-journée (les relevés envoyés aux familles sont eux explicités sur ces points). Il propose des courriers types aux familles dont la rédaction est maladroite (ces courriers peuvent toutefois être modifiés par les établissements).

En revanche, ce logiciel a l'avantage d'être gratuit et de permettre les extractions et les calculs utiles (statistiques, relevés par classe, relevés par élève, édition de lettres...). Les autres modules de GEP qui sont eux obligatoires ont évolué en fonction des demandes des utilisateurs, à la différence de l'application "absences" qui est facultative.

Objectif

Donner aux responsables du contrôle de l'assiduité des outils performants : rendre, par exemple, le module "absences" de GEP plus confortable et le faire évoluer en fonction des demandes des utilisateurs pour en renforcer l'efficacité et l'ergonomie.

Proposition

Profiter de la révision de l'ensemble des systèmes d'information du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pour moderniser le module "absences" de GEP en liaison avec les comités d'utilisateurs académiques.

Mise en œuvre

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Proposition n° 8

Responsabiliser les familles grâce à une information fiable, efficace et rapide sur les absences (4)

Renforcer l'action des écoles élémentaires en matière de contrôle de l'assiduité

Constat

Les absences à l'école élémentaire sont, de l'avis des personnalités auditionnées, révélatrices de situations particulièrement graves. Elles sont cependant mal connues.

Objectif

Renforcer l'action des écoles élémentaires en matière de contrôle de l'assiduité

Proposition

- renforcer l'information des familles lors des réunions de rentrée, notamment sur l'importance d'une assiduité soutenue, pour favoriser les apprentissages de leur enfant et la rappeler en cours d'année ;
- rappeler aux personnels la règle de l'appel systématique par demi-journée, la tenue exacte du registre des présences, l'établissement de statistiques mensuelles, ainsi que la transmission mensuelle à l'inspecteur chargé de la circonscription du 1^{er} degré des données relatives aux absences dans l'école ;
- établir des règles de remontée d'information de l'école vers l'inspecteur chargé d'une circonscription du 1^{er} degré pour signaler les situations d'élèves qui manquent à l'obligation scolaire ;
- créer auprès de l'inspecteur chargé d'une circonscription du 1^{er} degré une structure de suivi et d'analyse des absences dans la circonscription, tant quantitative que qualitative ;
- diligenter une étude portant sur les absences dans le 1^{er} degré dans des territoires diversifiés.

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 ; circulaires d'application
Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (DPD)

Proposition n° 9

Renforcer l'action de l'établissement en matière de contrôle de l'assiduité (1) Renforcer le dialogue avec les familles

Constat

De l'entretien téléphonique avec les familles dès le constat de l'absence lors de l'appel de la première heure à l'envoi d'une lettre récapitulative des absences constatées sur une durée qui peut être assez longue, les familles sont confrontées à des manières de faire variables suivant les établissements.

Objectif

S'assurer que les familles sont bien averties au plus vite de l'absence de leurs enfants et qu'un dialogue s'instaure avec elles sur l'importance de l'assiduité.

Proposition

Instituer clairement l'établissement comme le lieu du dialogue entre l'école et les familles pour qu'elles construisent ensemble l'assiduité de l'enfant ou du jeune :

- l'établissement est réactif : il informe les familles de l'absence de l'élève le plus rapidement possible (appel téléphonique de la première heure) ;
- il rappelle dans le dialogue avec les familles l'importance pour la scolarité d'une assiduité soutenue ; il indique qu'une demi-journée de cours comporte un certain nombre d'heures d'enseignement de disciplines diverses et il insiste sur la nécessité de la régularité dans les apprentissages ;
- il s'inquiète des absences de courte durée répétées et demande alors à rencontrer les familles dès que possible ;
- lors de l'organisation de la rencontre avec les familles, l'établissement fait savoir qu'il souhaite une rencontre avec les deux parents (s'il y a deux responsables), tâche d'éviter les "substituts parentaux" (grands frères, grandes sœurs), mais indique en revanche que les parents peuvent venir accompagnés s'ils le souhaitent de la personne de leur choix ;
- l'établissement analyse avec les familles la situation de l'élève et l'entretien débouche sur des propositions concrètes avec des délais précis (rendez-vous téléphoniques réguliers avec un interlocuteur identifié pour faire le point de l'assiduité et des résultats... ; fiches d'assiduité et de comportement scolaire) ;

- il organise un soutien scolaire si celui-ci semble utile ; il propose le cas échéant l'aide des associations d'accompagnement à la scolarité (aide à l'enfant ou au jeune en dehors de l'école) ;
- il oriente vers l'aide des fédérations de parents d'élèves, des associations familiales ou des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (aide à la famille) ;
- il se rapproche des services de l'aide sociale à l'enfance du département pour établir le contact avec la famille lorsque celui-ci est difficile ;
- si les démarches entreprises en direction de la famille et de l'élève n'ont pas d'efficacité sur l'assiduité **dans un délai d'un mois maximum** (congés scolaires non compris) après les premières détections, si le dialogue avec la famille ne peut s'engager ou se trouve rompu, le chef d'établissement transmet le dossier de l'élève à l'inspecteur d'académie. **Dans le dispositif proposé, ce qui déclenche la saisine de l'inspecteur d'académie, c'est la rupture ou l'inefficacité du dialogue avec la famille au regard de l'assiduité.**

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 et circulaires d'application
Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Proposition n° 10

Renforcer l'action de l'établissement en matière de contrôle de l'assiduité (2) Organiser les responsabilités à l'intérieur de l'établissement pour faciliter les complémentarités et renforcer l'efficacité de l'action

Constat

Les établissements scolaires prennent déjà très au sérieux le problème des manquements à l'obligation d'assiduité et font preuve d'un fort engagement pour remédier aux absences des élèves.

Les auditions ont fait apparaître combien, à l'intérieur même des établissements, les cultures professionnelles des différents acteurs peuvent contribuer à des approches des questions d'absences d'élèves plus disparates que complémentaires, et moins efficaces qu'il ne serait souhaitable. Elles ont mis en évidence la nécessité pour chacun de rester dans sa fonction propre (direction, vie scolaire, action sociale, action sanitaire) en rapportant toujours cette fonction à ce qui fonde l'existence d'un établissement : la scolarité des élèves. Elles ont fait également apparaître combien il est important, dans un établissement scolaire, de mettre précisément l'accent sur la scolarité, sur la réussite des élèves et sur les facteurs de type scolaire qui peuvent y contribuer (organisation du temps scolaire, organisation des salles de permanences, organisation de l'accueil dans l'établissement après une absence...).

Objectif

Organiser les responsabilités à l'intérieur de l'établissement pour faciliter un traitement cohérent des manquements à l'obligation scolaire

Proposition

Les conseillers principaux d'éducation jouent, sous l'autorité du chef d'établissement, un rôle central dans le contrôle de l'assiduité (décret statutaire et circulaire de mission) ainsi que dans la formation et l'animation des délégués des élèves. Leur attention pourrait être attirée sur les absences de courte durée qui se répètent ("absences perlées") ainsi que sur les absences sélectives ("zapping scolaire"); sur l'intérêt d'organiser le service de la vie scolaire autour de cette attention (mobilisation des personnels qui y sont affectés) ; sur le lien à avoir avec le professeur principal de façon régulière grâce notamment à la transmission et à l'étude commune d'extractions de GEP "absences" relatives aux absences de sa classe ; sur la mobilisation des délégués autour des notes de cours et de leur transmission aux élèves absents pour une courte durée ; sur la création d'un réseau de solidarité dans la classe autour des élèves dont l'assiduité est fragile ; sur la nécessité d'une prise de contact rapide avec les familles pour un entretien approfondi dès les premiers constats d'absence ; sur la liaison avec l'assistante sociale scolaire, ainsi qu'avec l'infirmière scolaire et le médecin scolaire.

Des réunions régulières regroupent dans l'établissement les différents professionnels concernés par les questions d'assiduité et notamment, outre le chef d'établissement et le conseiller principal d'éducation, l'assistante sociale scolaire, l'infirmière, le médecin scolaire, quand ils existent, les professeurs principaux et tout autre personnel utile.

Les absences des élèves sont toujours rapportées à leurs effets sur la scolarité ; le moyen pour en minimiser l'effet négatif sur la scolarité est toujours recherché.

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 et circulaires d'application
Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Proposition n° 11

Renforcer l'action de l'établissement en matière de contrôle de l'assiduité (3) Assurer la transmission, par l'établissement à l'inspecteur d'académie, du dossier de l'élève pour manquements à l'obligation scolaire

Constat

Certaines inspections académiques ont joint à la circulaire annuelle de l'inspecteur d'académie relative aux manquements à l'obligation scolaire une fiche de remontée d'information. Dans certains cas, en revanche, l'information qui remonte à l'inspection académique est trop succincte pour donner lieu à un traitement autre que purement administratif.

Objectif

Faire en sorte que l'établissement transmette à l'inspection académique les données utiles pour permettre un traitement différencié et pédagogique des situations des élèves qui manquent à l'obligation scolaire

Proposition

Lorsqu'il constate l'inefficacité des actions qu'il a entreprises pour que l'élève retrouve une assiduité satisfaisante, l'établissement transmet le dossier à l'inspection académique.

Le dossier de l'élève consiste en une fiche et des annexes établies sous forme succincte :

- l'historique des contacts que l'établissement a pris avec la famille (appels téléphoniques, courriers d'invitation à rencontre, relevé de conclusions des entretiens, contrat d'assiduité et fiches d'assiduité proposés à l'élève et à sa famille, contacts de l'assistante sociale avec la famille et mention du rapport social si celui-ci a été rédigé) ;
- les résultats scolaires et les propositions qui ont été faites dans ce domaine si la situation le demandait ;
- le relevé individuel des absences de l'élève (extraction de GEP "absences").

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 et circulaires d'application
Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Proposition n° 12

Soutenir les familles au regard de l'assiduité de leurs enfants (1) Développer les groupes de parole, les groupes de parents

Constat

L'ensemble des membres du groupe de travail s'accorde pour souligner que la majorité des familles est plus désarmée, plus démunie par rapport aux absences scolaires que de mauvaise volonté. L'action des différents partenaires doit viser à soutenir les familles dans leur action éducative.

Objectif

Soutenir les familles dans l'exercice de leur autorité parentale pour leur permettre d'assurer l'assiduité scolaire de leurs enfants en s'appuyant sur les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre dans le cadre de la politique familiale

Propositions

La circulaire interministérielle 2001 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents prévoyait que les réseaux avaient vocation à animer, dans ou hors l'école, des lieux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Ces lieux peuvent permettre aux parents d'échanger avec d'autres parents, de se rencontrer, de retrouver confiance dans leurs compétences parentales et d'être mieux à même d'assurer l'assiduité de leurs enfants, si celle-ci est déficiente. Ces lieux sont animés notamment par les fédérations et associations de parents d'élèves ou des associations familiales. Ils proposent, en fonction des situations et des compétences locales, des groupes de paroles, des groupes de parents.

La circulaire interministérielle 2002 relative à l'accompagnement à la scolarité indique que l'accompagnement à la scolarité peut être l'occasion pour les familles de mieux comprendre l'école et ses exigences, notamment l'organisation des cours heure par heure, la dynamique des apprentissages, l'importance d'un suivi serré de l'assiduité pour aider l'enfant, ainsi que l'exigence républicaine d'obligation scolaire pour les enfants de 6 à 16 ans.

Les établissements peuvent être encouragés par voie de circulaire à prendre contact avec les différentes associations qui œuvrent en faveur de leurs élèves et de leurs familles (les comités départementaux de pilotage des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, les services municipaux, les comités départementaux d'animation des contrats éducatifs locaux doivent pouvoir les aider dans leurs contacts). Les fédérations de parents d'élève et les associations familiales pourraient se voir confier la mission de contacter des familles dont les enfants ne sont pas assidus pour les soutenir et les aider.

Mise en œuvre

Mettre l'accent en 2003 sur ces éléments dans la rédaction des circulaires annuelles interministérielles, l'une relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, l'autre relative à l'accompagnement à la scolarité

Circulaire du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche à destination des personnels de direction

Mobilisation des fédérations et associations de parents d'élèves et des associations familiales

Proposition n° 13

Soutenir les familles au regard de l'assiduité de leurs enfants (2) Créer un "module de responsabilisation parentale"

Constat

Depuis la circulaire n° 99-153 du 9 mars 1999, dans le cadre des réseaux, d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, des actions de soutien à la parentalité dans lesquelles est engagé un grand nombre d'acteurs (caisse d'allocations familiales, directions départementales de l'action sanitaire et sociale, unions départementales des associations familiales, associations de parents d'élèves, centres sociaux, conseils généraux, centre d'information au droit des femmes, médiateurs familiaux, FASILD....) ont permis aux parents d'aider d'autres parents à retrouver leurs repères, et de mieux exercer leur responsabilité parentale.

Dans un autre cadre, le parquet de Colmar, depuis 2000, et le parquet de Toulon, plus récemment, ont mis en place des "stages parentaux". Le parquet de Colmar constate une grande efficacité de ces stages quant à l'assiduité des enfants dont les parents sont convoqués : 48 enfants sur 50 sont retournés à l'école. Le substitut du procureur de Colmar indique que souvent ces parents semblent ne pas avoir trouvé à qui parler, à qui s'adresser, avec qui dialoguer, pour réfléchir sur leur façon de faire de parents, qu'ils expriment du désarroi, qu'ils manifestent en fin de séance une grande satisfaction à avoir pu confronter leurs expériences et réfléchir ensemble. Or, parfois, au stade ultime que constitue la saisine du parquet, la déscolarisation de l'enfant est largement constituée, les absences se sont accumulées.

Objectif

Faire en sorte qu'un outil dont l'efficacité paraît avérée soit utilisé plus tôt dans l'histoire scolaire de l'enfant et de sa famille de façon que la déscolarisation soit prévenue plus précocement et qu'il soit remédié aux manquements à l'obligation scolaire relevés par l'établissement **avant même toute mise en œuvre d'une procédure judiciaire** pouvant aboutir à une sanction.

Proposition

L'instance partenariale départementale placée auprès du préfet⁴⁶ confie la responsabilité de l'élaboration et de la mise en place d'un ensemble de mesures collectives d'accompagnement des parents et d'actions de suivi individuel pour renforcer la responsabilisation parentale quant au respect de l'obligation scolaire que, faute de mieux, nous désignerons sous le nom de "module de responsabilisation parentale relatif à l'obligation scolaire", à un ou plusieurs de ses membres particulièrement impliqués dans le soutien à la parentalité (CAF, UDAF,

⁴⁶ Proposition n° 17

fédérations et associations de parents d'élèves...) et apparaissant le mieux à même de remplir cette mission⁴⁷.

Le “module de responsabilisation parentale” peut prendre les formes suivantes:

- son organisation est caractérisée par une certaine solennité ;
- elle vise à permettre des temps différenciés de prise de conscience collective et de suivi individuel de l'enfant et de sa famille ;
- une convocation remise en main propre et expliquée à la famille rappelle les faits d'absence de l'enfant ou du jeune qui amènent la proposition d'un “module de responsabilisation parentale” (traitement individuel). La date de la convocation au “module” est fixée en concertation avec les parents ;
- une première demi-journée pour, dans un premier temps, rappeler la loi avec l'intervention de différentes institutions – éducation nationale, services répressifs – (sens de l'obligation scolaire, effort de la nation pour scolariser tous les enfants de 6 à 16 ans, sanction, loi relative à l'autorité parentale...) et pour, dans un second temps, aborder l'exercice concret de l'autorité parentale (fixer les limites, communiquer, superviser, encourager, valoriser...) (traitement collectif) ;
- cette première demi-journée se termine sur une présentation des étapes à venir avec un échéancier et une contractualisation (traitement collectif et individualisé) ;
- une organisation du retour de l'enfant ou du jeune dans son établissement (traitement individuel) ;
- une deuxième demi-journée, qui clôt le “module de responsabilisation parentale”, est organisée pour faire le point sur la scolarité des enfants et des jeunes (traitement collectif).

Il va de soi que l'absence des parents invités par l'inspecteur d'académie à suivre le “module” décrit ci-dessus ne saurait être un élément constitutif d'une infraction. Par ailleurs, l'éventuelle absence des parents au module auquel ils ont été invités, même si elle est regrettable, ne saurait à elle seule justifier la saisine du parquet par l'inspecteur d'académie. Seule la persistance des manquements à l'obligation scolaire en lien avec l'inertie des parents peut amener l'inspecteur d'académie à saisir le procureur de la République.

⁴⁷ Proposition n° 18

Il ne saurait, par ailleurs, y avoir de concurrence ni de confusion à craindre entre ces deux outils de soutien à la parentalité que sont le “stage parental”, d’un côté, le “module de responsabilisation parentale”, de l’autre: le “stage parental” auquel invite la circulaire du 13 décembre 2002 est mis en place dans le cadre d’une politique judiciaire et est décidé par les magistrats du parquet, alors que le “module de responsabilisation parentale” se situe très en amont de toute procédure judiciaire, dans un cadre préventif et de dialogue. Il a non seulement pour objet d’informer et de sensibiliser les familles à l’obligation scolaire, mais aussi de les soutenir dans leur responsabilité parentale.

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 ;
circulaires d’application.

Proposition n° 14

Soutenir les familles au regard de l'assiduité de leurs enfants (3) Préciser le rôle de l'inspecteur d'académie

Constat

Un certain nombre d'inspections académiques ont constitué un service d'étude et d'analyse des absences dans le département qui est à même de proposer aux élèves dont l'inassiduité est signalée et à leur famille des solutions scolaires à leur situation.

Objectif

Faire en sorte que l'inspection académique, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre de départements, soit, au regard des absences des élèves, pleinement une instance pédagogique autant qu'administrative.

Proposition

- L'inspecteur d'académie adresse à la famille un avertissement relativement aux absences de son enfant et à la nécessité pour elle de souscrire à l'obligation scolaire. Pour aider à la compréhension des familles, le terme "avertissement" aura été retiré de toutes les lettres adressées aux familles lors des étapes antérieures.
- L'inspecteur d'académie fait instruire, de façon pédagogique, par ses services les dossiers relatifs aux absences des élèves qui lui parviennent des établissements : il s'agit notamment d'examiner si la situation de l'élève n'appelle pas une réorientation, une orientation, des modalités particulières d'enseignement.
- L'inspecteur d'académie suit les absences dans les écoles et les établissements du département et dispose d'un taux d'absence par établissement (nombre de demi-journées d'absence sur une période donnée rapporté au nombre d'élèves de l'établissement par exemple).
- L'inspecteur d'académie, disposant d'un tableau de suivi des absences dans les établissements et d'un tableau des remontées d'informations sur les manquements à l'obligation scolaire, régule le cas échéant les remontées des établissements (si un établissement fait état d'un nombre important de ruptures de dialogue avec les familles, cela mérite analyse et proposition d'aide et de soutien...).
- L'inspecteur d'académie, à la suite de l'instruction du dossier de l'élève, en fonction de l'enquête sociale si elle a été réalisée dans l'établissement, ou bien si elle est réalisée au niveau de l'inspection académique, détermine si la famille peut tirer profit d'un "module de responsabilisation parentale" pour être à même de mieux exercer son autorité parentale.

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 et circulaires d'application
Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Proposition n° 15

Soutenir les familles au regard de l'assiduité de leurs enfants (4) Favoriser l'assiduité des élèves grâce au renforcement des dispositions de suivi des élèves "exclus définitifs" des établissements scolaires

Constat

L'exclusion définitive d'un établissement, à la suite d'une décision prise en conseil de discipline, comme toutes les situations de rupture (mais celle-ci se produit à la suite d'une mesure d'ordre scolaire), crée de l'inassiduité et se trouve souvent à l'origine des situations de déscolarisation les plus graves.

Bien entendu, l'exclusion définitive est une sanction lourde qui n'est prononcée que pour fait grave, et bien souvent la commission de ce fait ou l'accumulation de faits de moindre gravité est elle aussi un élément à prendre en compte pour expliquer les situations difficiles dans lesquelles se trouvent certains enfants, certains jeunes à la suite d'une ou de plusieurs exclusions. Il importe toutefois qu'une mesure d'ordre scolaire n'entraîne pas un surcroît de déscolarisation.

Le groupe de travail a eu connaissance d'un certain nombre de dispositifs mis en place par des inspections académiques notamment qui permettent d'éviter la déscolarisation due à l'exclusion prononcée à l'issue d'un conseil de discipline.

Objectif

Faire en sorte qu'en dépit de son exclusion définitive d'un établissement un élève puisse poursuivre sa scolarité sans rupture.

Proposition

Toute mesure visant à limiter le temps de déscolarisation entre la tenue du conseil de discipline qui a prononcé une mesure d'exclusion définitive et la réaffectation dans un nouvel établissement pourrait être encouragée :

- le prononcé d'une exclusion définitive doit être très rapidement suivi d'une proposition d'établissement de rescolarisation à l'élève et à sa famille ;
- une période de réflexion sur l'acte ou les actes qui ont entraîné l'exclusion définitive ; une période d'évaluation du niveau scolaire et de remise à niveau devraient pouvoir être proposées dans un cadre de type classe SAS (structure d'accueil provisoire d'élèves en difficulté), voire d'une classe relais, dans un cadre associatif le cas échéant, ou dans un cadre équivalent ;

- l'élève doit pouvoir être accompagné lorsqu'il se présente dans son nouvel établissement pour être repositionné en tant qu'élève lors d'une rencontre avec le chef d'établissement d'accueil de manière à favoriser la rupture du comportement difficile et assurer la continuité scolaire.

Mise en œuvre

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Proposition n° 16

Soutenir les familles au regard de l'assiduité de leurs enfants (5) Permettre aux familles de recourir à l'internat scolaire pour favoriser l'assiduité des élèves

Constat

Le ministère de l'éducation nationale et de la recherche a fait connaître les chiffres de 1998-1999 relatifs à l'internat scolaire public : 0,32 % des élèves de collèges sont internes contre 12,27 % des élèves de lycée professionnel et 9,26 % des élèves scolarisés dans des cités scolaires (comprenant différents types d'établissements, collège, lycées d'enseignement général et technologique, lycée professionnel). L'offre d'internat est inégalement répartie sur le territoire et particulièrement peu importante en Ile-de-France.

Certains enfants et leurs familles peuvent avoir besoin, dans certaines circonstances de la vie familiale, d'une prise de distance qui peut être momentanée ou plus longue et d'un lieu éducatif spécifique. L'intérêt des structures d'internat a été souligné lors des auditions. Les internats peuvent en effet être des lieux de reconstruction de l'assiduité grâce à un cadre de travail ferme et régulier, ainsi qu'à l'accès à des ressources documentaires.

Objectif

Permettre à certains enfants et à leurs familles de recourir à la forme d'accueil spécifique qu'est l'internat.

Proposition

- Poursuivre l'accroissement des capacités d'accueil en internat dans l'enseignement public ; renforcer l'accent sur le projet pédagogique de l'internat et être attentif aux besoins des jeunes et des familles notamment en terme d'horaires d'ouverture.
- Si un arbitrage financier, positif, laisse augurer d'un développement, même progressif, de ces structures, mettre en place un groupe de travail interministériel et interpartenarial sur la question de l'internat. Promouvoir les partenariats au niveau académique et les relations avec les collectivités territoriales concernées.

Mise en œuvre

Responsables académiques en lien avec les collectivités territoriales

Les auditions ont montré la grande **diversité des acteurs** intervenant dans le traitement des absences des élèves.

Les parents et les personnels éducatifs sont, bien entendu, les premiers concernés.

Dès la loi du 28 mars 1882, instituant la scolarité obligatoire, **les parents** ont été investis d'une mission particulière au regard de l'obligation scolaire. Cette loi prévoyait ainsi que l'absence injustifiée d'un élève pendant quatre demi-journées au cours d'un même mois entraînait la convocation du père [l'autorité parentale ne s'était pas encore substituée à l'autorité paternelle] devant la commission municipale scolaire présidée par le maire dans la salle des actes de la mairie. La commission était chargée de rappeler au père le texte de la loi et « lui expliquer son devoir ». Dans le même sens, l'article 16 du décret du 18 février 1966 relatif au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaires a prévu une contravention contre les personnes responsables d'un enfant qui le laissent manquer la classe sans motif légitime ni excuse valable quatre demi-journées dans le mois. Le devoir d'éducation est en effet l'un des premiers devoirs qu'ont les parents à l'égard de leur enfant. L'article 371-1 du code civil dispose ainsi que l'autorité parentale « appartient aux pères et mères [...] pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne ». De même, l'article L. 131-4 du code de l'éducation rappelle que sont responsables pour l'application des dispositions de ce code relatives à l'instruction obligatoire les parents ou toute personne ayant une autorité de droit ou de fait sur l'enfant.

Les enseignants, conseillers principaux d'éducation, personnels de vie scolaire et chefs d'établissement sont pour leur part responsables du contrôle de l'assiduité. Il leur revient également d'assurer le traitement des absences, d'une part, en prenant contact avec les familles pour les informer des absences de leurs enfants et leur demander d'en faire connaître les motifs (article 5 du décret du 18 février 1966), et, d'autre part, en saisissant l'inspecteur d'académie lorsque le seuil des quatre demi-journées est dépassé.

Mais les responsabilités en matière d'obligation scolaire s'étendent bien au-delà de ces seuls acteurs.

Les agents de police et militaires de la gendarmerie sont ainsi également concernés par les absences des élèves au titre de l'article 227-17 du code pénal, pour ses conséquences les plus graves, et surtout au titre de l'article 6 du décret du 18 février 1966 selon lequel « lorsqu'un enfant d'âge scolaire est trouvé par un agent de l'autorité publique dans la rue ou dans une salle de spectacle ou dans un lieu public sans motif légitime, pendant les heures de classe, il est conduit immédiatement à l'école ou à l'établissement scolaire auquel il est inscrit ou [...] à l'école publique la plus proche. »

De même, aux termes cette fois de l'article 17 du décret du 18 février 1966, sont passibles de sanctions pénales les **gérants de débits de boisson, de centres commerciaux ou encore d'arcades** et, d'une manière générale, toute personne admettant « pendant les heures de classe, un enfant soumis à l'obligation scolaire ».

L'absentéisme intéresse également les magistrats : d'une part, parce qu'il peut être source d'infractions pénales soit sur le fondement de l'article 227-17 du code pénal, soit sur celui du décret du 18 février 1966 (et notamment de ses articles 16 et 17 précités) ; d'autre part, parce que dans un souci de protection de l'enfance, il peut conduire le juge des enfants à ordonner des mesures d'assistance éducative lorsqu'il considère que les conditions d'éducation de l'enfant sont gravement compromises.

Enfin, et sans pour autant prétendre à l'exhaustivité, **les travailleurs sociaux, éducateurs ou assistants sociaux de l'aide sociale à l'enfance** peuvent être confrontés dans le cadre de leur mission de prévention et de suivi social, à des cas d'enfants absentéistes qu'il leur revient de traiter en lien avec les familles et, pour les cas les plus graves, en saisissant le juge des enfants afin que celui-ci prenne les mesures d'assistance éducative nécessaires. Par ailleurs, la circulaire du 2 octobre 1998, déjà citée, prévoit la saisine par le chef d'établissement ou l'inspecteur d'académie du président du conseil général, en tant que celui-ci a autorité sur les services de l'aide sociale à l'enfance. A ces acteurs sociaux, il convient d'ajouter les caisses d'allocations familiales dont le rôle a déjà été souligné (fiche n° 10).

Le respect de l'obligation scolaire, s'il relève en priorité et principalement de la responsabilité des familles, engage donc également celle d'un grand nombre d'acteurs, publics comme privés. Or, tous n'en ont pas pleinement, ni clairement conscience et les manquements à l'obligation scolaire ne font pas toujours l'objet de l'attention qu'ils mériteraient, faisant ainsi apparaître la **nécessité d'actions d'information et de sensibilisation** en direction non seulement des parents, mais aussi de l'ensemble des professionnels concernés.

La lutte contre l'absentéisme scolaire exige en effet un engagement très fort de l'ensemble des acteurs, que ceux-ci ne peuvent consentir que dans la mesure où ils sont convaincus de l'importance de l'assiduité scolaire et de la nécessité de faire preuve d'une très grande vigilance dans ce domaine.

Ces actions de sensibilisation et d'information seront également déterminantes quant à la mise en œuvre des nouvelles modalités de contrôle des absences proposées par le groupe de travail. Les personnels éducatifs, en particulier, devront être fortement incités à s'en saisir et à se les approprier.

Enfin, au-delà de la nécessaire information des acteurs, se pose le problème de leur **coordination**, alors qu'il a été relevé que le cloisonnement des interventions auprès des enfants et des familles nuisait à leur cohérence et à leur efficacité.

Proposition n° 17

Créer auprès du préfet, en s'appuyant sur l'existant, une instance partenariale qui suive la question des manquements à l'obligation scolaire

Constat

Les auditions ont fait apparaître des ruptures dans l'information des différents partenaires en ce qui concerne le traitement des absences (quelle suite l'inspection d'académie donne-t-elle au signalement de l'établissement ? Y a-t-il ou non retour de l'enfant dans l'établissement ?...) qui contribuent à mettre à mal la cohérence des actions en faveur des familles et de l'assiduité scolaire.

Objectif

Renforcer l'action partenariale en faveur des familles et de l'assiduité scolaire

Proposition

Le préfet s'entoure d'une instance partenariale relative à l'observation des absences des élèves soumis à l'obligation scolaire.

Cette instance peut comprendre notamment l'inspection académique, la CAF, les fédérations et associations de parents d'élèves, le médiateur académique, l'UDAF, la DDASS, le conseil général (notamment l'ASE), la DDPJJ, le parquet, les services de police et de gendarmerie, les représentants des maires, le FASILD...

Cette instance peut prendre appui sur un dispositif départemental existant, élargi le cas échéant aux partenaires utiles, et reconnu pour son dynamisme. Elle peut être placée sous le double pilotage de l'inspecteur d'académie, ou de son représentant, et d'un acteur particulièrement impliqué dans le soutien à la parentalité (par exemple le président ou le directeur de la caisse d'allocations familiales ou d'une des caisses, le président de l'UDAF, le président d'une association de parents d'élèves...).

Cette cellule

- établit un diagnostic sur la situation du département au regard des absences des élèves et de la scolarisation de certaines catégories appelant une attention particulière (enfants handicapés, primo-arrivants...);
- analyse les éventuels dysfonctionnements institutionnels et se dote des outils nécessaires à la circulation de l'information entre les différents institutions et partenaires ;

- dresse un plan d'actions partenariales de prévention en lien avec la conférence annuelle de veille éducative qui devra intégrer explicitement cette dimension ;
- instaure un plan de communication en direction des familles ;
- accompagne et soutient les actions locales, en particulier celles des maires, notamment dans le cadre du dispositif de veille éducative ;
- engage tous les contacts nécessaires avec les représentants de la société civile (chambres de commerce et d'industrie...) ;
- évalue régulièrement l'efficacité des actions mises en place ;
- confie la responsabilité de l'élaboration et de la mise en place d'un "module de responsabilisation parentale" relatif à l'obligation scolaire à l'un des acteurs engagés dans le département dans le soutien à la parentalité.

Mise en œuvre

Instruction aux préfets de région, aux préfets de département ;
circulaire interministérielle

Proposition n° 18

Renforcer le partenariat avec l'inspecteur d'académie

Constat

Les caisses d'allocation familiales, les unions départementales des associations familiales et les associations de parents d'élèves agissent d'ores et déjà, pour certaines d'entre elles, dans le domaine du soutien à la parentalité, et notamment sous la forme de l'accompagnement des familles et des enfants dans leurs relations avec l'école.

Elles sont ainsi engagées dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, dont la dimension de facilitation des relations entre les familles et l'école a été rappelée par la circulaire interministérielle de mars 2001. Elles sont de même fortement impliquées dans l'accompagnement à la scolarité.

L'action des caisses d'allocations familiales dans le domaine du soutien à la parentalité s'inscrit dans le cadre de l'arrêté du 3 octobre 2001⁴⁸, d'une part, et dans celui de l'article 9-3 de la convention d'objectifs et de gestion (2001-2004) entre l'Etat et la caisse nationale d'allocations familiales⁴⁹.

Objectif

Renforcer l'efficacité de l'action de soutien aux parents au niveau départemental grâce à un partenariat entre l'institution scolaire, représenté par l'inspecteur d'académie, et un ou plusieurs acteurs susceptibles d'apporter leur expérience en matière de soutien à la parentalité.

⁴⁸ L'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales l'étend « à la mise en œuvre des actions permettant de soutenir et d'accompagner les parents dans l'exercice de l'autorité et de la responsabilité parentale, au cours des différents moments de la vie des familles, dans leurs relations avec les institutions concernées, et notamment avec les établissements de l'éducation nationale. Elles soutiennent les actions de nature à permettre, en partenariat avec les parents et les enseignants, une meilleure intégration des enfants au sein des institutions scolaires et à favoriser leur réussite. »

⁴⁹ La convention d'objectifs et de gestion (2001-2004) entre l'Etat et la caisse nationale des allocations familiales mentionne dans son article 9-3 l'accompagnement des familles dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), mais aussi « dans les initiatives facilitant le rapprochement entre les familles et l'école, notamment par le soutien aux actions d'accompagnement scolaire ».

Proposition

Au sein de l'instance partenariale appelée à traiter plus particulièrement les manquements à l'obligation scolaire, doit émerger un partenariat avec l'inspecteur d'académie.

Au vu des expériences innovantes décrites aux membres du groupe de travail lors des auditions, les acteurs locaux susceptibles de mener ce partenariat pourraient être, notamment et sans exclusive, les caisses d'allocations familiales, les unions départementales des associations familiales, les fédérations et associations de parents d'élèves.

Celles-ci auraient notamment pour mission:

- de copiloter avec l'inspecteur d'académie l'instance partenariale départementale ;
- de mettre en place à la demande de l'instance partenariale départementale et en partenariat avec l'inspecteur d'académie un "module de responsabilisation parentale" relatif à l'obligation scolaire.

Les communes et les conseils généraux pourraient également être impliqués dans ce partenariat : les communes pour leur relation de proximité et leur éventuelle connaissance des familles (notamment en milieu rural), les conseils généraux au travers de leurs services sociaux, notamment les éducateurs en charge de la protection de l'enfance et de l'action préventive auprès des jeunes (en particulier pour les mesures d'accompagnement individuel des familles prévues dans le cadre du "module de responsabilisation parentale").

Mise en œuvre

Réécriture du décret du 18 février 1966 et circulaire d'application

Le cas échéant, avenant à la convention d'objectifs et de gestion (2001-2004) signée entre l'Etat et la branche famille.

Proposition n° 19

Informier et sensibiliser les familles

Constat

L'obligation scolaire ne fait pas sens, aujourd'hui encore, pour toutes les familles, qui ne sont pas toujours non plus pleinement conscientes des risques que des absences répétées peuvent faire courir à leurs enfants. Or, il est important que les parents soient eux-mêmes fortement convaincus du bien-fondé de cette obligation pour inciter leurs enfants à être assidus en classe.

Si rares sont les familles qui laissent s'accomplir sciemment un processus de déscolarisation de leur enfant, certaines d'entre elles en revanche n'accordent pas toute la vigilance nécessaire à l'assiduité de leur enfant, souvent parce qu'elles manquent d'information dans ce domaine ou qu'elles n'y ont pas été suffisamment sensibilisées.

Plusieurs expériences sont d'ores et déjà conduites au niveau local pour sensibiliser les parents à l'importance de l'assiduité scolaire. En Seine-Saint-Denis notamment, une lettre d'information co-signée par l'inspecteur d'académie et par le président de la caisse d'allocations familiales est remise aux parents à chaque rentrée scolaire pour les informer de leurs responsabilités au regard de l'obligation scolaire. Ces actions, conduites de manière encore très parcellaire sur le territoire national, mériteraient d'être généralisées et amplifiées.

Objectif

Assurer une meilleure information des parents sur leurs responsabilités au regard de l'obligation scolaire.

Sensibiliser les parents à l'importance que revêt l'assiduité scolaire pour l'avenir de leur enfant, aux dangers que comporte, au contraire, l'absentéisme et aux difficultés dont il peut être le révélateur.

Proposition

Un consensus s'est dégagé au sein du groupe de travail sur la nécessité de renforcer l'information des familles quant à l'obligation scolaire qui s'impose à elles.

Cette information aurait notamment pour but de permettre aux parents de prendre conscience de la chance que représente l'enseignement, du droit que cela leur donne ainsi qu'à leur enfant et des devoirs d'assiduité qui en sont le corollaire. Il paraît important d'attirer l'attention des parents sur le fait que l'absentéisme constitue un signal d'alarme, un "appel au secours" à destination des adultes qui, s'il n'est pas pris en compte, peut déboucher sur des troubles plus

graves. Par ailleurs, il convient de sensibiliser les parents sur l'attitude à adopter face à un enfant qui ne se rend pas à l'école. A cet égard, il pourrait notamment être rappelé que l'absentéisme traduit souvent une forte attente des jeunes concernés vis-à-vis des adultes et correspond à un besoin de repères, de se voir fixer un cadre clair, d'être soutenus et valorisés. Il s'agirait ainsi d'inviter les parents à ne pas banaliser l'absentéisme de leurs enfants, en le considérant comme une réaction face aux contraintes imposées par l'école, mais à le voir au contraire comme un signe de détresse appelant de leur part une vigilance particulière.

Par ailleurs, toute démarche de responsabilisation suppose que chacun ait pleinement conscience de ses obligations. Cette information devra donc également rappeler aux familles les devoirs qui leur incombent au regard des textes relatifs à l'autorité parentale et à l'obligation scolaire. Elle pourrait s'appuyer, d'une part, sur l'article 371-1 du code civil définissant l'autorité parentale comme un ensemble de droits, mais aussi de devoirs, ayant pour but l'intérêt de l'enfant et précisant qu'il appartient aux père et mère d'assurer son éducation, ainsi que, d'autre part, sur l'article L. 131-4 du code de l'éducation qui affirme la responsabilité des parents, du tuteur ou de toute personne ayant la charge de l'enfant en matière de respect de l'obligation scolaire, laquelle englobe l'assiduité en classe. L'importance de ces responsabilités devra aussi être soulignée au travers des sanctions qui y sont attachées.

Mais le discours public à destination des familles doit surtout s'attacher à réaffirmer le bien-fondé de l'obligation scolaire pour lui redonner tout son sens et toute sa force. Cela suppose en particulier de modifier la perception qu'ont de l'école certains parents, en insistant sur le fait que celle-ci constitue non seulement un droit, mais également une chance inestimable pour leur enfant. Trop souvent, en effet, l'école n'apparaît plus comme un droit, mais davantage comme une contrainte. Aussi serait-il opportun de rappeler, en faisant référence notamment à la déclaration universelle des droits de l'Homme, à la déclaration des droits de l'enfant et à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, que le droit à l'éducation constitue un des premiers droits fondamentaux de l'enfant, qui, s'il a acquis dans notre pays la force de l'évidence, n'en reste pas moins méconnu dans un grand nombre d'autres pays. L'école ne doit pas seulement être promue comme une conquête du droit, mais aussi comme un outil de liberté primordial pour l'individu permettant d'acquérir une marge de choix. D'une manière générale, l'information des parents devrait être axée non pas tant sur l'énoncé de l'obligation scolaire que sur les raisons pour laquelle la scolarité est obligatoire en explicitant ses objectifs.

L'opportunité de s'adresser directement aux parents a été fortement rappelée. Trop souvent, en effet, les campagnes d'information, notamment celles qui se déroulent dans un cadre scolaire, ne visent que les seuls enfants, ce qui peut constituer une mise à l'écart des parents. Ceux-ci doivent donc non seulement être systématiquement destinataires de l'information reçue par leurs enfants, mais celle qu'ils reçoivent doit être également plus développée.

Le souhait a été exprimé, par ailleurs, qu'à cette occasion le caractère conjoint de l'exercice des responsabilités parentales soit réaffirmé, en veillant à ce que l'information s'adresse aux deux parents et en s'assurant que celle-ci touche aussi bien les pères que les mères en cas de séparation. Il est important que les deux parents se sentent également concernés par la scolarité de leur enfant, les auditions ayant montré que les mères se rendent souvent seules aux réunions de parents d'élèves ou aux convocations des chefs d'établissement.

Une attention toute particulière devra, enfin, être attachée à ce que ces objectifs et ces références puissent être accessibles à toutes les familles, quelle que soit leur origine.

Cette information des familles sur l'obligation scolaire pourrait s'inscrire dans le cadre d'une campagne nationale de communication en direction des familles destinées à leur faire connaître leur responsabilité parentale et ses fondements juridiques et à les conforter dans leur mission éducative. Cette campagne, qui s'appuierait notamment sur les médias et sur les principales institutions en contact avec les familles, notamment les caisses d'allocations familiales et la mutualité sociale agricole, pourrait également prendre la forme de brochures. Certaines de ces brochures pourraient être rédigées en partenariat avec le fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

Mise en œuvre

Ministère délégué à la famille.

Proposition n° 20

Mobiliser la société civile

Constat

Au-delà de la nécessaire implication des parents et des personnels éducatifs, la lutte contre l'absentéisme scolaire requiert une sensibilisation de l'ensemble des acteurs sociaux et en particulier des personnes responsables de lieux susceptibles d'être fréquentés par les enfants au cours de leurs absences (débits de boisson, transports publics, salles de cinéma, arcades...).

D'ores et déjà des dispositions existent. Ainsi l'article 17 du décret n° 66-104 du 18 février 1966 prévoit-il une contravention de 2^e classe pour toute personne admettant, pendant les heures de classe, dans une « salle de spectacle » ou dans un lieu public, un enfant soumis à l'obligation scolaire.

Les difficultés d'application d'une telle disposition sont évidentes et sont d'ailleurs régulièrement rappelées par les professionnels concernés, notamment le fait qu'il soit très compliqué, à partir du collège, de connaître les horaires de classe des enfants du fait de la variabilité des emplois du temps des élèves et de la dispersion des heures de cours sur la journée, avec pour corollaire la difficulté de faire la distinction entre les enfants présents dans l'établissement pendant le temps scolaire et les autres. Par ailleurs, il n'est pas toujours aisé de déterminer, pour certains adolescents, si ceux-ci sont âgés ou non de moins de 16 ans, et donc s'ils sont soumis à l'obligation scolaire, sauf bien entendu à exiger d'eux la production d'une pièce d'identité, ce qui paraît difficilement envisageable.

Ces éléments sont certes de nature à compliquer la vigilance des responsables des lieux concernés, mais celle-ci n'en demeure pas moins nécessaire. Pour les cas les plus flagrants, leur attention peut néanmoins être attirée (enfants passant toute leur journée dans l'établissement ou le fréquentant à des horaires manifestement irréguliers d'une semaine à l'autre...). Pour faciliter l'échange d'information, certains chefs d'établissements rencontrent d'ailleurs régulièrement les propriétaires des commerces environnant leur établissement et susceptibles d'être fréquentés par leurs élèves en dehors des heures de classe. De telles initiatives doivent être encouragées.

Objectif

- sensibiliser l'ensemble des responsables de lieux fréquentés habituellement par les jeunes au problème de l'absentéisme ;
- leur rappeler leurs obligations réglementaires dans ce domaine;
- les inciter à se rapprocher des acteurs éducatifs locaux pour favoriser l'échange d'information et l'émergence de partenariats.

Proposition

- Prévoir un affichage, dans les lieux fréquentés habituellement par les jeunes (débits de boisson, centres commerciaux, sociétés de transport, arcades ...), de la réglementation interdisant d'accueillir sur le temps scolaire des enfants soumis à l'obligation scolaire (sur le modèle de l'obligation d'affichage de la réglementation relative à l'ivresse publique, qui interdit notamment l'accès aux mineurs non accompagnés et le fait de servir de l'alcool à des mineurs de 16 ans).
- Prévoir dans les missions des dispositifs départementaux chargés de la lutte contre la délinquance l'établissement de partenariats avec les chambres consulaires (notamment les chambres de commerce et de l'industrie) afin d'intégrer les questions relatives à l'obligation scolaire dans les formations qu'elles mettent en place et dans les informations qu'elles diffusent auprès des professionnels.

Mise en œuvre

Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, ministère délégué à la famille.

Décret.

Proposition n° 21

Informer et sensibiliser les acteurs publics

Constat

L'examen du traitement de l'absentéisme par les différents acteurs institutionnels (enseignants, conseillers principaux d'éducation, chefs d'établissements, agents de police et de gendarmerie, éducateurs...) fait apparaître un cloisonnement des interventions, une très grande variabilité de l'action en direction des familles et plus largement l'absence de référentiels communs. La notion même d'absence fait l'objet d'interprétations différentes d'un intervenant à l'autre.

Ces dysfonctionnements appellent bien évidemment une clarification des concepts et de la réglementation sur lesquels les acteurs appuient leur action. Il apparaît cependant souhaitable que ces concepts et ces nouveaux modes de fonctionnement soient pleinement intégrés et partagés par tous de manière à garantir à l'avenir la cohérence de l'action en direction des familles, ce qui passe notamment par des mesures d'accompagnement en termes d'information, de sensibilisation et de formation des différents acteurs.

Cette sensibilisation ne doit pas, par ailleurs, se limiter aux seuls acteurs directement impliqués dans le traitement de l'absentéisme, mais doit concerner l'ensemble des administrations. L'attention du groupe de travail a été en particulier attirée sur le fait que la convocation des jeunes par les services de l'État, au moins pour les élèves de 16 à 18 ans, à l'occasion notamment de la journée d'appel et de préparation à la défense ou des examens du permis de conduire, pouvait contribuer à brouiller, et par conséquent à affaiblir, le discours public sur la valorisation et la promotion de l'obligation d'assiduité auprès des jeunes et des familles.

Objectif

- créer une culture commune chez les différents partenaires impliqués dans le traitement de l'absentéisme ;
- informer les différents acteurs publics concernés des nouvelles dispositions réglementaires relatives au contrôle et au suivi des manquements à l'obligation scolaire ;
- inciter l'ensemble des administrations de l'Etat à tenir compte de l'obligation scolaire dans leurs interventions auprès des jeunes.

Proposition

- Intégrer dans la formation initiale et continue des personnels éducatifs, sociaux et

répressifs concernés des modules de formation spécifiques relatifs au traitement de l'absentéisme. Ces modules auront à la fois pour but de conforter chacun dans son rôle et d'assurer une bonne articulation entre les interventions des différents acteurs. A cet effet, la détermination du contenu de ces modules pourrait faire l'objet d'une concertation interministérielle. Dans le cadre de ces formations, une attention toute particulière devrait être accordée à la motivation des agents publics confrontés à des publics difficiles ;

- recommander aux services de l'Etat d'éviter, autant que possible, de convoquer des jeunes soumis à l'obligation d'assiduité (c'est-à-dire inscrits dans un établissement scolaire) pendant les heures de classe et de toujours accompagner leurs interventions d'une réflexion sur leur effet en termes de soutien aux compétences parentales.

Mise en œuvre

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, ministère de la justice, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité sous le contrôle du comité de suivi interministériel relatif aux manquements à l'obligation scolaire.

Circulaire du Premier ministre.

Prenons pour hypothèse d'école que **la responsabilisation des parents par l'information et le dialogue** dans l'établissement scolaire n'a pas fait cesser les absences, pas plus que la responsabilisation des parents par **le rappel de la loi** au niveau de l'inspection d'académie, ni **le soutien pédagogique du "module parental"**. A ce stade, si l'enfant n'a pas repris le chemin de la classe, peut-on envisager le temps de la sanction, qui ne concerne pas cet enfant, mais ses parents ou les personnes qui en ont la charge ?

Avant d'examiner les sanctions prévues par le code de l'éducation, par le code de la sécurité sociale et par le code pénal, et avant de déterminer si elles sont encore adaptées aujourd'hui pour combattre l'absentéisme scolaire, il convient, d'abord, de s'interroger sur **la nécessité d'une sanction** et, dans l'affirmative, de déterminer ses caractéristiques essentielles.

Une sanction nécessaire

Toute **société s'organise en posant des règles** politiques, économiques, juridiques, culturelles qui régissent, de manière obligatoire et parfois contraignante, les rapports entre les individus, ainsi que les rapports entre l'Etat et les citoyens. L'ensemble de ces règles de droit véhicule, dans nos sociétés, les valeurs républicaines de la démocratie, de la liberté, du respect de la personne, de la solidarité sociale, ainsi que les valeurs incorporées dans les constitutions des Etats modernes.

Le droit à l'éducation, véritable droit de l'enfant, édicté par les textes nationaux comme internationaux, ne peut prospérer sans l'un de ses principaux corollaires, **l'obligation scolaire**, qui pèse, certes, sur l'Etat, mais aussi sur les élèves et, par voie de conséquence, sur leurs responsables. En effet, si l'Etat a l'obligation de scolariser tous les enfants, les parents se doivent de **les inscrire** dans les établissements scolaires et de **leur faire respecter l'assiduité** requise à l'apprentissage progressif des connaissances de base, puis à celui de connaissances plus approfondies.

Le droit à l'éducation, l'accès au savoir constituent un facteur d'épanouissement personnel et un facteur d'insertion sociale dont aucun enfant ne devrait être privé. Lorsque l'enfant ou le jeune manque la classe, il est de la responsabilité de ses parents de réagir et de lui donner les moyens de retrouver cette chance. L'Etat ne peut réaffirmer solennellement l'obligation scolaire sans assumer la phase finale de la sanction, **après l'échec ou le refus du dialogue avec l'école, puis du soutien mis en place en partenariat.**

Enoncer des sanctions ne veut pas toujours dire appliquer des sanctions selon l'adage de Tocqueville « des règles rigides, des pratiques molles ». Le **rôle symbolique de la loi**, et spécifiquement de la loi répressive, est clair. La sanction traduit la réaction de la société contre ce qu'elle réproouve et son absence, en laissant le champ libre à l'impunité des déviances, vide de son sens toute volonté déclarée de les combattre.

Parallèlement, dans les démocraties occidentales, le droit envahit tous les secteurs et l'excès de droit tue le droit. L'inflation des textes, notamment en matière pénale, n'est pas un gage de leur effectivité, bien au contraire. Or une sanction n'atteint son objectif d'intimidation que si elle est **effective**. L'inexécution prévisible des peines détruit l'interdit de l'infraction.

Ce besoin de lois correspond, enfin, au **déclin de la loi** que chacun impose à l'autre sans se l'appliquer. Pour éviter que le rappel de la loi, dans cette multitude, ne devienne une litanie insignifiante, la prise en compte des interdits doit être précoce. C'est là le rôle de l'éducation, de l'exercice de l'autorité parentale avec ses obligations communes aux deux parents. Une sanction s'avère donc nécessaire à l'issue du processus de responsabilisation mis en place, sanction sur laquelle s'appuiera véritablement la prévention préalable.

Une sanction conforme au droit

En matière de lutte contre l'absentéisme scolaire, la sanction, en ce qu'elle recherche les parents au-delà des enfants, en ce qu'elle s'immisce dans la famille, en ce qu'elle stigmatise les parents sous le regard de leurs enfants alors que le comportement de ces derniers conditionne les poursuites, se doit de respecter de la manière la plus rigoureuse qui soit les principes généraux du droit posés par les normes nationales et internationales.

D'abord, le **principe de la légalité des délits et des peines**, et son corollaire, **l'interprétation stricte de la loi pénale**, impliquent une définition claire et précise du comportement fautif. Les infractions floues, englobant des attitudes multiples avec des termes généraux, souvent qualifiées de délits "fourre-tout" ne garantissent pas la sûreté que l'Etat doit assurer à tout citoyen. Montesquieu, dans *De l'esprit des lois* (1748) s'élevait déjà contre les lois vagues, trop étendues, en recommandant une rédaction d'un code de lois clairement définies.

La France, avec **la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789**, a été l'une des premières nations au monde à poser la règle selon laquelle il n'y a pas de crime, pas de peine, sans loi. La responsabilité pénale implique donc, outre **un texte répressif, une infraction définie par un acte matériel précis, enfin, une intention délictueuse**. Ainsi, le délinquant devient punissable s'il est passé aux actes précisément incriminés et s'il a eu la conscience ou la volonté de commettre l'acte interdit. **Cet élément intentionnel disparaît en matière de contravention**, où la commission de l'infraction se suffit à elle-même pour entraîner la responsabilité pénale de l'auteur, de sorte que le ministère public n'a plus l'obligation de **démontrer la faute**. En revanche, **en matière de délit** comme en matière de crime, qui sont les deux autres catégories d'infractions, **l'intention délictueuse doit être démontrée**, à savoir la volonté ou la conscience d'enfreindre la loi, en ne confondant pas l'intention et le mobile qui reste indifférent à la constitution de l'infraction.

C'est dire que les tribunaux, mais aussi les services de police et de gendarmerie dans leurs missions de constatation des infractions, doivent analyser les faits avec une rigueur juridique qui interdit tout raisonnement par analogie, de sorte que **l'efficacité de leur action** est aussi conditionnée par la clarté et la précision de la définition de l'infraction.

Par ailleurs, en matière de sanction, **la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**, signée à Rome le 4 novembre 1950 et ratifiée par la France le 3 mai 1974, exige, aux termes de son article 6, **un procès équitable**. Ceci implique notamment le respect du principe du contradictoire, que ce soit en matière pénale ou en matière civile. Ainsi, les parties à un procès doivent connaître non seulement les faits qui leur sont reprochés, mais doivent aussi pouvoir débattre des pièces et des arguments soumis au juge.

La convention, en son article 14, interdit toutes formes de **discrimination**. Une sanction doit donc pouvoir s'appliquer sans distinction, et non viser certaines personnes différenciées par un critère comme le sexe, la nationalité, la fortune ou « toute autre situation ».

Une sanction juste

Sous l'impact de l'évolution des mœurs, des événements politiques et sociaux, les sociétés humaines se modifient comme leurs valeurs, de sorte que le droit est en permanence en retard sur la vie. Les systèmes juridiques deviennent, ainsi, **plus ou moins vite obsolètes**. L'infraction, pour être compréhensible, doit présenter un caractère actuel et, lorsque l'un de ses éléments a trop vieilli, elle tombera en désuétude, ou devenue illisible, sa sanction sera injuste.

Une peine juste suppose un quantum **proportionné** à la gravité du comportement incriminé. Pour cela, il convient de rappeler que la société, en choisissant dans **l'échelle des peines** de qualifier tel fait de *contravention*, catégorie réservée aux infractions mineures et involontaires, ou de *délit*, catégorie intermédiaire, ou de *crime*, pour les infractions les plus graves, exprime la valeur symbolique qu'elle attache au droit violé.

En l'espèce, **la réponse reste difficile** dans la mesure où, d'une part, les infractions relatives à l'obligation scolaire ne caractérisent pas des actes de délinquance professionnelle, mais une carence éducative plus ou moins grave, de la part de parents à l'égard de leurs enfants, et où, d'autre part, l'obligation scolaire est le corollaire du droit à l'éducation, droit fondamental de l'enfant. Elle est difficile, aussi, parce que les dispositions pénales en la matière révèlent une certaine incohérence (une contravention et un délit sont aujourd'hui en concurrence) et parce qu'un système de sanction prévu par le code de la sécurité sociale se superpose imparfaitement à elles.

Il est d'évidence, en revanche, que la sanction, quelle qu'elle soit, doit **s'appliquer aux seules familles qui refusent explicitement** toute prise de conscience de l'importance de l'obligation scolaire, toute proposition d'accompagnement dans l'exercice de leur autorité parentale. Les familles totalement démunies, dans l'incapacité d'agir, ne peuvent être passibles de sanction, mais relèvent d'une action sociale. Le **juge des enfants** constitue un recours important dans le processus de responsabilisation, non seulement à tous ces stades lorsqu'une situation de danger apparaît, mais aussi dans sa phase ultime, lorsque les absences perdureront et qu'aucune poursuite, ne sera, pourtant, appropriée.

Enfin, les absences des élèves ont pu mettre au jour des pratiques condamnables, telle l'exploitation d'enfants mineurs dans le monde du travail. Un renforcement de la protection des enfants, notamment par la correctionnalisation des seules contraventions prévues pour combattre ces faits, apparaît hautement souhaitable.

Seront étudiés successivement :

- le système de sanction prévu par le code de la sécurité sociale
- les dispositions pénales
- la protection de la jeunesse
- la réglementation de l'emploi des enfants mineurs.

Proposition n° 22

Abroger le dispositif actuel de suspension/suppression des prestations familiales

Constat

La législation actuelle

L'ordonnance du 6 janvier 1959⁵⁰ a prévu que les manquements à l'obligation scolaire non seulement constituaient une infraction pénale, mais aussi qu'ils pouvaient entraîner la suspension ou la suppression du versement des prestations familiales. L'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale⁵¹ reprend le principe du lien de subordination du versement des prestations familiales au respect de l'obligation d'assiduité.

Le décret du 18 février 1966 a mis en place le mécanisme de suspension et de suppression des prestations familiales qui se trouve codifié, aujourd'hui, dans les articles D. 552-1 à D. 552-6 du code de la sécurité sociale.

L'inspecteur d'académie signale à la caisse d'allocations familiales le nom des élèves dont les absences restent répétées et injustifiées malgré son avertissement⁵². La réglementation prévoit d'abord une simple suspension des prestations familiales, avec possibilité de versement

⁵⁰ Article 5 de l'Ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire : « Les manquements à cette obligation constituent des contraventions. Ils peuvent entraîner la suspension ou la suppression du versement aux parents des prestations familiales dans des conditions fixées par décret ».

⁵¹ Article L.552-3 : « La suspension ou la suppression du versement aux parents des prestations familiales en cas de manquements à l'obligation scolaire sont régis par l'article 5 de l'ordonnance du 6 janvier 1959 ».

⁵² Article D. 552-1 : « En application de l'article L. 552-3, les manquements à l'obligation d'assiduité scolaire, telle qu'elle est définie par l'article 10 de la loi du 28 mars 1882, modifié par les lois des 11 août 1936 et 22 mai 1946, entraînent dans les conditions précisées ci-dessous, la suspension ou la suppression du versement des prestations familiales aux personnes responsables de l'enfant après que l'avertissement mentionné audit article leur a été adressé, sans résultat, par l'Inspecteur d'Académie ou son délégué.

Article D. 552-2 : « L'Inspecteur d'Académie transmet aux organismes ou services débiteurs des prestations familiales les noms des enfants ne remplissant pas les conditions d'assiduité au sens de l'article 10 de la loi du 28 mars 1882 modifié par les lois des 11 août 1936 et 22 mai 1946 et des enfants radiés des établissements d'enseignement compris dans la circonscription desdits organismes ou services ».

rétroactif si la situation a été régularisée *a posteriori*. Puis la suppression des prestations familiales intervient, lorsque ces absences injustifiées constatées au cours de trois mois ou plus atteignent la durée de quatre demi-journées par mois, ou dix jours consécutifs ou non dans le mois. Aucun versement rétroactif n'est possible.

La reprise des droits, dans le cas de la suspension des prestations familiales, intervient après un mois de reprise de la scolarité constatée par un certificat du chef d'établissement scolaire, ou sur avis de l'inspecteur d'académie lorsque les justificatifs des absences lui sont parvenus. La reprise des droits, dans le cas de la suppression des prestations familiales, intervient après la reprise d'un mois de scolarité constatée de la même manière, ou à compter du 1^{er} juillet.⁵³

Une sanction inéquitable ; une conformité aux principes généraux du droit à examiner.

L'application de cette réglementation démontre ses nombreuses imperfections et les limites de cette sanction.

Ce mécanisme de sanction est d'abord appliqué de manière très hétérogène sur l'ensemble du territoire. L'enquête réalisée par la Caisse nationale d'allocations familiales sur les sanctions et les politiques de prévention en matière d'absentéisme scolaire, durant l'année scolaire 2001/2002, révèle que de nombreuses caisses ne se sont vu transmettre aucun signalement alors que 14 d'entre elles (sur 123) ont été destinataires de 100 signalements et 3 caisses plus de 500.

⁵³ Article D. 552-3 : « L'organisme ou service payeur, informé dans les conditions prévues à l'article précédent par l'autorité académique de manquements à l'obligation scolaire, doit suspendre le versement des prestations familiales afférentes à l'enfant ou aux enfants dont les manquements lui sont signalés.

Sous réserve de l'application de l'article D. 552-4, le versement est rétroactivement rétabli dès que l'autorité académique fait connaître à l'organisme ou service payeur qu'elle a reçu des justifications suffisantes ou dès qu'un certificat du chef d'établissement scolaire attestant que l'enfant a repris une fréquentation normale depuis un mois est fourni à l'organisme ou service payeur. Celui-ci, dans ce dernier cas, en donne avis à l'autorité académique ».

Article D. 552-4 : « Lorsque, pendant une même année scolaire, les manquements à l'obligation scolaire constatés au cours de trois mois ou plus, consécutifs ou non, auront atteint au moins la durée de quatre demi-journées dans le mois, fixée par le 2^o du troisième alinéa de l'article 10 de la loi modifiée du 28 mars 1882, et n'auront pas été reconnus justifiés par l'autorité académique, les prestations familiales afférentes à l'enfant en cause ne sont dues pour aucun des mois au cours desquels l'assiduité n'a pas été effective.

De même quand les absences non justifiées au sens du présent chapitre excèdent dix jours, soit consécutifs, soit au cours d'un même mois, les prestations ne sont pas dues pour le mois ou le premier des deux mois en cause ».

Cette hétérogénéité résulte notamment de la complexité des textes précités dont la lecture graduée des mesures (suspension, puis suppression) n'est pas mise systématiquement en œuvre par l'ensemble des inspecteurs d'académie, qui requièrent pour certains la suppression des prestations familiales sans utiliser l'étape suspensive antérieure. Enfin, la qualification d'absentéisme en fonction de la limite des dix jours n'est, quant à elle, jamais utilisée.

Si des difficultés apparaissent au prononcé de la sanction, il en existe aussi à son exécution, qu'elle s'achève par la reprise des droits ou par l'arrivée fatidique du mois de juillet. En effet, lorsque les absences cessent, le rétablissement des droits n'est pas facilement opérationnel alors que la sanction s'arrête automatiquement en juillet chaque année. Un traitement de l'absentéisme par le soutien et l'accompagnement des familles ne peut se satisfaire de ces mesures lourdes à mettre en œuvre, mais interrompues en juillet, quelle que soit l'évolution de la situation, et lentes à prendre en compte le retour à la normale de la situation incriminée. Les prestations sont toujours versées pendant les vacances.

Cette sanction reste sans effet sur certaines familles. Ainsi les familles pour lesquelles les prestations familiales ne représentent qu'une infime partie de leurs ressources sont-elles insensibles à leur suspension comme à leur suppression. De même, certaines familles ne réagissent pas à ces mesures parce qu'elles ne souhaitent pas que leur situation soit vérifiée, en particulier mais pas toujours seulement, au regard des dispositions du code de la sécurité sociale. Par exemple, une famille nombreuse, dont l'enfant réputé "absent" est en réalité rentré au pays, ne se manifera pas. Les familles qui exploitent leurs enfants dans une économie parallèle seront tout aussi discrètes.

Cette sanction est injuste puisqu'elle pénalise de manière inégalitaire les familles et souvent au détriment des plus démunies, sauf à percevoir le R.M.I. En effet, dans cette hypothèse, le R.M.I., prestation différentielle, verra son montant automatiquement relevé après la suppression des prestations familiales. Certes, il peut être demandé au Préfet de refuser cette revalorisation du R.M.I., mais cette mesure ajoute à la variabilité de la sanction, car il s'agit d'une décision en opportunité. Un exemple chiffré (ci-joint) réalisé par la Caisse nationale d'allocations familiales démontre la variabilité de l'impact de cette sanction. Elle résulte de l'ancienneté du dispositif mis en place avant la création successive des prestations, familiales ou sociales, dont le mode de calcul interfère avec les modalités de suspension/suppression des prestations familiales.

De plus, cette sanction, pour s'appliquer aux seuls parents attributaires des prestations familiales, alors que tous les parents doivent répondre des mêmes obligations légales, engendre un traitement inégalitaire des familles. Celles qui bénéficient de prestations familiales peuvent subir, en effet, pour le même comportement fautif, deux sanctions de nature différente, la privation des prestations familiales d'une part, et une condamnation pénale, d'autre part.

Or il existe 7,5 millions de familles d'enfants de 6 à 16 ans dont seulement 6,3 millions sont attributaires de prestations familiales⁵⁴. Ainsi 1,2 million de familles avec un ou plusieurs enfants de 6 à 16 ans échappent à cette sanction. Par conséquent, 16,2 % des familles encourrent seulement la condamnation pénale, et 83,8 % les deux sanctions.

Aux dires de certains des experts auditionnés, cette inégalité de traitement pourrait se révéler contraire à la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et ratifiée par la France le 3 mai 1974.

Il ne semble pas que la cour européenne des droits de l'Homme ait été, encore, saisie de cette question spécifique. En revanche, le problème de savoir si la distinction opérée entre les parents allocataires et les parents qui ne le sont pas est "discriminatoire", si elle manque d'une "justification objective et raisonnable", ou si elle poursuit un "but légitime" se révèle suffisamment délicat pour que la conformité du système avec le droit européen reste préoccupante.

Apparemment, selon les travaux conduits, les procédures de suspension et de suppression des prestations familiales présenteraient une autre difficulté au regard de la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En effet, par application des dispositions de son article 6, le principe du contradictoire, de l'égalité des armes, doit être respecté. Or, en l'espèce, les caisses suspendent ou suppriment les allocations familiales au simple vu des signalements opérés par les inspecteurs d'académie, sans que les textes prévoient d'entendre les familles concernées. Certes, les familles ont dû recevoir l'avertissement de l'inspecteur d'académie et elles ont pu être entendues – ou être mises en mesure de présenter leurs observations – mais, en l'état de la procédure, aucune règle n'impose aux caisses d'allocations familiales de respecter le contradictoire, c'est à dire de recueillir les observations des familles avant le prononcé de la sanction. Ce principe, qui participe de la notion plus large du procès équitable, implique, au pénal comme au civil, que les parties puissent connaître et discuter les pièces et les arguments soumis à l'appréciation de l'autorité compétente pour prononcer la sanction.

⁵⁴ Selon la C.N.A.F., au 1^{er} janvier 2000, le nombre des familles d'un ou plusieurs enfants de **6 à 16 ans** est de **7 538 273**.

Au 31 décembre 2001, le nombre des familles **allocataires** de prestations familiales, avec un ou plusieurs enfants âgés de **6 à 16 ans** est de **6 318 124**. Ventilation de ces familles allocataires : familles d'un enfant : 578 764 – familles de 2 enfants : 2 897 077 – familles de 3 enfants : 1 885 837 – familles de 4 enfants et plus : 956 446.

Proposition

Ce dispositif peu orthodoxe, semble-t-il, au regard des normes européennes apparaît donc inégalitaire dans son application, dans son interprétation, et dans ses effets.

Plusieurs caisses d'allocations familiales ont toutefois essayé de mettre en place des dispositifs en partenariat avec l'éducation nationale pour le rendre plus efficient et, autant qu'il est possible, plus juste. Leur nombre limité démontre combien il est difficile de finaliser ces expériences. L'énergie qui y est déployée ne peut toutefois contrebalancer les imperfections de ce dispositif illisible, inefficace et inégalitaire, aux yeux des juristes.

La suspension /suppression des prestations familiales ne peut aller de pair avec la responsabilisation des parents nécessaire pour vaincre l'absentéisme scolaire.

Le groupe s'est interrogé sur les possibilités qu'il y avait de moderniser ce dispositif de sanction. De fait, sur bien des critiques qui lui sont faites, il apparaît impossible à restructurer (inefficace, injuste...). En dépit de la connexion théorique entre prestations familiales et coût de l'enfant, il n'est guère possible de considérer dans ces conditions que ce dispositif puisse perdurer.

Aussi le groupe est-il conduit à proposer l'abrogation de ce système de sanction.

Mise en œuvre

Texte de loi abrogeant les articles L. 552-3 et D. 552-1 à D. 552-5 du code de la sécurité sociale.

IMPACT DE LA SANCTION DE L'INASSIDUITE SCOLAIRE

1er cas type: perception du RMI avec 3 enfants

	avant sanction	après sanction		
Minimum garanti (RMI)	1014	852		
Forfait logement	120	120		
Allocations familiales	250	109		
Complément Familial	142	0		
Alloc. Logement Familial	422	373	perte	Rapport perte/total perçu avant suspension
Total perçu	1316	1105	211	16%

2ème cas type: perception de l'API avec 2 enfants

	avant sanction	après sanction		
Minimum garanti (API)	855	684		
Forfait logement	116	93		
Allocations familiales	109	0		
Alloc. Logement Familial	373	324	perte	Rapport perte/total perçu avant suspension
Total perçu	1112	915	197	18%

3ème cas type: famille de 3 enfants avec revenu égal au SMIC

	avant sanction	après sanction		
Allocations familiales	250	109		
Complément Familial	142	0		
Alloc. Logement Familial	352	285	perte	Rapport perte/total perçu avant suspension
Total perçu	744	394	350	47%

4ème cas type: famille de 2 enfants avec revenu égal au SMIC

	avant sanction	après sanction		
Allocations familiales	109	0		
Alloc. Logement Familial	285	221	perte	Rapport perte/total perçu avant suspension
Total perçu	394	221	173	44%

5ème cas type: famille de 1 enfant avec revenu égal au SMIC

	avant sanction	après sanction	perte	Rapport perte/total perçu avant suspension
Total perçu = ALF	221	129	92	42%

<i>Synthèse: pourcentage de perte de revenu après sanction</i>					
			perte		
famille avec minima sociaux		famille 3 enfants avec RMI/AF/CF/ALF	16%		
		famille 2 enfants avec API/AF/ALF	18%		
famille avec 1 SMIC		famille 3 enfants avec AF/CF/ALF	47%		
		famille 2 enfants avec AF/ALF	44%		
		famille 1 enfant avec ALF	42%		

Proposition n° 23

Actualiser la sanction pénale de l'obligation d'assiduité

Constat

L'obligation d'assiduité, comme l'obligation d'inscription, s'impose aux personnes responsables définies par l'article L. 131-4 du code de l'éducation⁵¹ qui doivent répondre des manquements constatés. Mais l'assiduité, aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'éducation⁵⁵ est également une obligation qui s'impose aux élèves et aux adultes eux-mêmes, dès lors qu'ils sont inscrits dans un établissement.

Pour combattre les absences des élèves soumis à l'obligation scolaire, le décret du 18 février 1966 a créé le système de suspension et de suppression des prestations familiales, mais aussi une contravention spécifique de 2^e classe⁵⁶.

C'est dire que les absences des élèves, même répétées, ne sont pas constitutives d'une infraction pénale mais, en revanche, le fait de ne pas faire connaître les motifs d'absence, celui de donner des motifs d'absence inexacts ou celui de laisser l'enfant manquer la classe sans motif légitime ou excuse valable quatre demi-journées dans le mois sont passibles d'une peine maximale de 150 euros⁵⁷.

Ce texte pénal tombé en désuétude ne fonde plus aucune poursuite pénale. Il est d'évidence que la modicité de la peine encourue lui enlève le caractère dissuasif que doit revêtir une incrimination pénale efficace. Par voie de conséquence, les autorités de poursuites, tant les services de police ou de gendarmerie que ceux du parquet, ne peuvent cibler leur action sur un texte jugé aussi mineur.

⁵¹ Article L. 131-4 : « Sont personnes responsables, pour l'application du présent chapitre, les parents, le tuteur ou ceux qui ont la charge de l'enfant, soit qu'ils en assument la charge à la demande des parents, du tuteur ou d'une autorité compétente, soit qu'ils exercent sur lui, de façon continue, une autorité de fait ».

⁵⁵ Article L. 511-1 : « Les obligations des élèves consistent dans l'accomplissement des tâches inhérentes à leurs études ; elles incluent l'assiduité et le respect des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements »

⁵⁶ Article 16 du décret du 18 février 1966 : « Seront punies de l'amende prévue pour les contraventions de 2^e classe : ... Les personnes responsables qui, après avertissement donné par l'inspecteur d'académie dans les conditions prévues à l'article 10 modifié de la loi du 28 mars 1882, continuent à s'abstenir de faire connaître les motifs d'absence de l'enfant ou donnent des motifs d'absence inexacts, ou laissent l'enfant manquer la classe sans motif légitime ou excuse valable quatre demi-journées dans le mois ».

⁵⁷ Article 131-13 du code pénal ; « Le montant de l'amende est de [...] 150 euros au plus pour les contraventions de 2^e classe ».

Les services de police, de gendarmerie et les parquets confrontés à l'absentéisme scolaire, toujours signe de mal-être chez le jeune, mais aussi indice parfois révélateur d'une situation de danger, sont contraints de tenter de fonder leur intervention sur les dispositions du délit prévu par **l'article 227-17 du code pénal**⁵⁸.

Il ressort des auditions et des travaux du groupe que les services de police et de gendarmerie sont, toutefois, **unanimes** pour exposer les difficultés que présente ce texte. Certes, le caractère dissuasif existe puisqu'il s'agit d'un délit de surcroît puni par de lourdes peines, mais la définition de l'infraction, pour être **floue** et pour **amalgamer** des domaines aussi larges que la santé, la moralité, l'éducation, est particulièrement difficile à caractériser. A partir de quel fait la compromission exigée devient-elle punissable ? Qu'est-ce que la compromission de la moralité, celle de l'éducation ? Pour pouvoir traduire devant une juridiction pénale une personne, encore faut-il s'assurer que les faits commis entrent bien dans la définition de l'infraction. Or, préciser les contours de l'infraction, pour caractériser les manquements lourds à l'obligation scolaire, pose problème à l'ensemble des acteurs de terrain qui ne verraient que des avantages à ce que cet article soit réécrit et que les éléments constitutifs du délit ne soient pas sujets à interprétation.

Il n'est pas étonnant de constater que les procédures dans ce domaine sont peu nombreuses, et que l'absentéisme scolaire n'y est jamais retenu seul, mais associé à une autre infraction ou à une autre carence éducative. L'étude réalisée par la direction des affaires criminelles et des grâces en septembre 2001 révèle que 100 à 150 condamnations sont prononcées par an, sur le fondement de cet article. Durant les années 1998 et 1999 il a été dénombré 298 décisions, 6 condamnations ayant été prononcées par une cour d'assises, l'article 227-17 étant associé à un crime. Un tiers des procédures révèle **l'existence d'une autre infraction** à côté du délit prévu par l'article 227-17. Enfin, l'absentéisme **n'est jamais la seule carence éducative** ; en très grande majorité, c'est le délaissement pur et simple des jeunes enfants qui est poursuivi, l'alcoolisme étant fréquemment évoqué, aux côtés de privations ou de violences.

L'article 227-17 du code pénal vient d'être modifié par **la loi du 9 septembre 2002** qui a supprimé l'adverbe «*gravement*» alors accolé au verbe «*compromettre*». Ainsi, la compromission de l'éducation est plus facilement répréhensible, puisqu'une compromission simple suffit. Même s'il est trop tôt pour en juger, le champ d'application du délit pourrait s'en trouver élargi.

Le ministère de la justice, dans la **circulaire** du 13 décembre 2002 relative à la «*politique pénale en matière de délinquance des mineurs*», fait valoir que l'article 227-17 du code pénal peut désormais s'appliquer «*aux cas d'absentéisme scolaire chronique et répété nuisant à l'éducation des mineurs*». Il est rappelé aux procureurs de la République les mesures

⁵⁸ Article 227-17 modifié par la loi du 9 septembre 2002 : «*Le fait, par le père ou la mère légitime, naturel ou adoptif, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est muni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros. L'infraction prévue par le présent article est assimilée à un abandon de famille pour l'application du 3° de l'article 373 du code civil*».

alternatives qui existent, en la matière, sous forme expérimentale, ainsi que la nécessité d'ouvrir une procédure en assistance éducative chez le juge des enfants, si le mineur se trouve dans une situation de danger.

Comme les juristes l'ont expliqué à de nombreuses reprises au groupe, la modification intervenue, si elle élargit le cadre du délit, ne définit pas mieux le terme de « compromettre ». Aux termes de la circulaire précitée, le délit suppose *un absentéisme chronique et répété*. Or, est-ce le nombre des absences qui doit définir le délit, ou le refus avéré des parents d'assumer leur responsabilité ? Selon les représentants les plus autorisés, le **caractère toujours flou** de l'infraction laisse le champ libre aux interprétations divergentes.

Pour qu'une sanction soit juste, il convient qu'elle soit **proportionnée** à la gravité du fait incriminé. Or, l'article 227-17-1 du code pénal réprime le refus d'inscrire son enfant dans un établissement par une peine de 6 mois d'emprisonnement et une peine d'amende de 7 500 euros. N'est-ce pas un comportement plus grave que celui de ne pas faire obstacle aux absences de son enfant ? A cet égard se pose la question de savoir si les peines de l'article 227-17 ne sont pas disproportionnées pour sanctionner les manquements à l'obligation scolaire.

La rédaction de l'article 227-17, les juristes entendus, pose d'autres difficultés. D'abord, il vise « *le père ou la mère légitime, naturel ou adoptif* » alors que l'obligation scolaire s'impose aux **personnes responsables** d'un enfant qui, aux termes susvisés de l'article L. 131-4 du code de l'éducation, englobent tous ceux qui ont la charge d'un enfant, même ceux qui « exercent sur lui, de façon continue, une autorité de fait ». Ainsi le texte pénal pourrait-il être considéré comme discriminatoire pour viser seulement une partie des personnes soumises à l'obligation scolaire. Cette inégalité de traitement reste problématique au regard des dispositions de l'article 14 de la **convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**.

Enfin, l'article 227-17 stipule dans son dernier alinéa : *l'infraction prévue par le présent article est assimilée à un abandon de famille pour l'application du 3° de l'article 373 du code civil*. Mais, l'article 373 a été modifié par la loi du 4 mars 2002, de sorte que cet alinéa n'a plus aujourd'hui de sens et que, pour être postérieure, la loi du 9 septembre 2002 n'en a pas tenu compte.

Bilan des réflexions du groupe partagé entre plusieurs alternatives pénales

Le groupe de travail est parvenu à un consensus pour **combattre, en tout premier lieu, l'absentéisme scolaire par un processus de responsabilisation des parents**, d'abord au sein de l'établissement, puis au niveau de l'inspecteur d'académie, avec, éventuellement, la mise en place d'un « module de responsabilisation parentale ». La sanction n'intervient qu'en phase ultime de ce processus, de sorte qu'elle doit présenter toutes les caractéristiques d'une peine juste et effective pour parfaire le dispositif de responsabilisation, et ce d'autant plus que, si le groupe est suivi en cette proposition, il n'existera plus de sanction liée aux prestations sociales. Or, une telle sanction implique **une définition claire, spécifique** à la carence éducative révélée par l'absentéisme, c'est-à-dire reflétant le refus ou l'échec des propositions de soutien ou d'accompagnement et la réitération du manquement à l'obligation scolaire.

Les membres du groupe se rallient largement au principe d'une sanction symboliquement forte, principe indissolublement lié à la mise en œuvre et à l'inscription des mesures, en amont, d'accompagnement et de responsabilisation des parents. Sans qu'il existe de clivage marqué, tant les échanges ont été approfondis et nuancés, certains seraient plutôt partisans d'une contravention, d'autres d'un délit, certains évoquant enfin une peine d'emprisonnement.

Il convient donc de présenter les avantages et les inconvénients des trois sanctions pénales possibles telles qu'ils ont été relevés par le groupe.

- La sanction prévue par l'article 227-17 du code pénal

Certains membres du groupe proposent de laisser agir le dispositif pénal tel qu'il ressort de la loi de 9 septembre 2002 et de la circulaire du 13 décembre 2002, estimant qu'il sanctionnerait lourdement des parents qui, à ce stade, devraient pouvoir être assimilés à des parents maltraitants.

Les avantages

L'incrimination existe, de sorte qu'il n'est besoin de légiférer à nouveau. L'inflation des textes, notamment en matière pénale, n'est pas un gage d'efficacité, mais au contraire une source de difficultés d'interprétation.

La loi du 9 septembre 2002, en supprimant l'adverbe «*gravement*», élargit le champ d'application de ce délit. La circulaire du ministère de la justice du 13 décembre 2002 précise que l'article 227-17 peut désormais s'appliquer «*aux cas d'absentéisme scolaire chronique et répété nuisant à l'éducation des mineurs*».

Les pénalités sont particulièrement fortes. L'analyse que font les partisans de ce dispositif est que ces sanctions ne devraient s'appliquer qu'à une marge de parents présentant une telle carence éducative qu'une grande sévérité peut être jugée acceptable.

Les réserves

Ce délit a effectivement un champ d'application élargi, or les peines restant les mêmes, elles peuvent donc réprimer des comportements moins "graves" qu'auparavant. Par conséquent, un plus grand nombre de parents pourraient être sanctionnés lourdement.

Ce délit lié aux manquements de l'obligation scolaire en termes d'assiduité est plus sévèrement puni que ceux liés au refus d'inscription, ce qui constitue une certaine incohérence.

Ce délit jugé “fourre-tout” pour certains membres du groupe reste toujours aussi flou, ce qui pourrait entraîner des difficultés d’application et ne respecte pas rigoureusement, aux yeux de certains juristes, le principe de la légalité des peines. De plus, les applications occasionnelles d’une loi pénale accroissent le sentiment d’arbitraire.

Enfin, les “stages parentaux” mis en place par les parquets comme alternative aux poursuites peuvent l’être tout autant dans le cadre d’une nouvelle incrimination.

- Une nouvelle sanction qui pourrait prendre place dans le code pénal

Relevant que l’article 227-17 du code pénal pourrait rester de stricte application et qu’il pourrait punir des parents dont le tort aura été de ne pas lutter avec assez d’efficacité contre les absences de leurs enfants, certains membres du groupe préconisent la création d’une infraction spécifique aux manquements de l’obligation scolaire. L’article 227-17 vise à sanctionner les parents mal-traitants ou mal-aimants. Peut-on légitimement intégrer tous les parents, même coupables, dont les enfants manquent l’école dans ces catégories ?

Les avantages

L’infraction nouvelle peut avoir une définition claire et spécifique, en rapport avec les manquements à l’obligation scolaire et le processus de responsabilisation qui est souhaité par l’ensemble du groupe. Ainsi les droits de l’ensemble des responsables des élèves seront-ils préservés et la personnalisation des poursuites pénales facilitée.

Cette infraction au bout du parcours de responsabilisation des parents crédibilise le devoir des parents de faire respecter l’assiduité scolaire de leurs enfants et l’ensemble du processus mis en place. La loi peut jouer son rôle pédagogique.

Cette infraction caractérisée réaffirme solennellement la nécessité de l’obligation scolaire, source de chance pour tous les enfants, et véritable droit de l’enfant.

La peine à déterminer peut être beaucoup mieux proportionnée que celle de l’article 227-17 soit deux ans d’emprisonnement et 30 000 euros.

L’incrimination nouvelle pourra viser les mesures de responsabilisation mises en avant par l’ensemble du groupe de sorte que le juge pénal aura l’obligation d’étudier le processus de responsabilisation, ce que la terminologie générale de l’article 227-17 ne peut faire. Or, plus l’examen d’une procédure pénale est personnalisé, mieux sont adaptées et justes les réponses au titre de la culpabilité et à celui, éventuel, de la peine.

La rédaction d'un nouveau texte s'impose, alors qu'un autre existe déjà.

Etablir une incrimination liant directement absentéisme scolaire et carence éducative pourrait entraîner d'éventuelles difficultés d'application lorsque plusieurs carences éducatives seront suspectées. En réalité, cet inconvénient reste hypothétique, car la multitude des carences entrerait naturellement dans le champ complexe de l'article 227-17 du code pénal, la nouvelle infraction permettant une graduation vers 227-17, ce qui est cohérent avec la suppression de l'adverbe « gravement ».

- Cette nouvelle sanction peut être une contravention ou un délit.

Le groupe, dont les multiples échanges ont mis au jour une préférence relative pour la création d'une nouvelle infraction spécifique, ne s'est pas déterminé de manière tranchée sur la nature de l'infraction, même si la grande majorité des participants adhère au prononcé d'une peine d'amende, la peine d'emprisonnement restant fortement minoritaire.

Avant de s'interroger sur les caractéristiques du délit et de la contravention, il convient de rappeler que, depuis la réforme du code pénal, l'échelle des peines a été modifiée. Ainsi, la première peine délictuelle possible, c'est-à-dire une seule peine d'amende, voit son maximum fixé à 3 750 euros, par application de l'article 381 du code de procédure pénale⁵⁹.

En revanche, le maximum de la contravention la plus sévère, soit celle de la 5^e classe, est de 1 500 euros⁶⁰.

Il va de soi que la juridiction de jugement peut toujours prononcer **une peine inférieure** au maximum prévu et seul annoncé dans le code pénal. Elle a l'obligation, aux termes de l'article 132-24, de **tenir compte des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction** avant de chiffrer l'amende.

⁵⁹ Article 381 du code de procédure pénale : « Le tribunal correctionnel connaît des délits. Sont des délits les infractions que la loi punit d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3 750 euros ».

⁶⁰ Article 131-13 du code pénal : « Le montant de l'amende est de 1 500 euros au plus pour les contraventions de 5^e classe ».

L'article 132-28 du même code lui donne aussi la possibilité de **fractionner** le paiement de l'amende. La juridiction peut prononcer la culpabilité du prévenu et **ajourner** le prononcé de la peine à une audience postérieure afin de vérifier dans l'intervalle l'éventuelle régularisation de la situation.

Enfin, cette infraction spécifique peut justifier comme l'article 227-17 la mise en place de "stages parentaux".

Aux yeux des membres du groupe partisans de cette solution, **un délit** présente les avantages :

- de rendre cohérent l'ensemble du dispositif de responsabilisation, puisque l'élément intentionnel est nécessaire à la constitution de l'infraction ;
- de présenter une symbolique légale forte, le délit étant la catégorie intermédiaire entre les infractions les plus graves que sont les crimes et les moins graves que sont les contraventions ;
- d'entrer plus facilement dans les choix de politique pénale des procureurs de la République et dans les priorités des services de police et de gendarmerie, au contraire des faits contraventionnels jugés par nature moins nuisibles au corps social ;
- de trouver une place logique, dans la section « de la mise en péril des mineurs » du code pénal, sous l'article 227-17 qui fait référence aux carences éducatives diversifiées, puis sous l'article 227-17-1 qui réprime le refus d'inscription scolaire. Ce délit pourrait être inséré dans l'article 227-17-3 puisque l'article 227-17-2 vise les personnes morales susceptibles d'être poursuivies pour les infractions décrites précédemment ;
- de fixer une peine proportionnée en utilisant le premier palier de 1 à 3750 euros, peine bien moins sévère que certaines infractions pourtant jugées plus communément mineures.

Infraction	Article	Peine d'emprisonnement	Peine d'amende en euros
Récidive de conduite sans permis	L. 221-2 code de la route	2 ans	3 750
Conduite malgré suspension administrative ou judiciaire du permis de conduire	L. 2245-16 id	2 ans	4 500
Obstacle à immobilisation administrative de véhicule	L. 224-5 id	3 mois	3 750
Refus d'obtempérer	L. 233-1 id	3 mois	3 750
Récidive d'excès de vitesse \geq	L. 413-1 id	3 mois	3 750

50km/h			
Voyager habituellement sans titre de transport (+10 fois en 12 mois)	24-1 code des chemins de fer	6 mois	7 500
Outrage à un agent de la SNCF - en réunion	26 id	6 mois 1 an	7 500 15 000
Port indû de décoration	433-1 code pénal	1 an	15 000
Outrage à personne chargée d'une mission de service public agent de la RATP...	433-5 1^{er} alinéa code pénal		7 500
Outrage à personne chargée d'une mission de service public - dans ou aux abords d'un établissement scolaire - ou en réunion	433-5 alinéas 3 et 4	6 mois	7 500
Outrage à personne dépositaire de l'autorité publique (huissier de justice, agent de police...) - en réunion	433 alinéas 2 et 4	6 mois 1 an	7 500 15 000

Pour ce qui la concerne, une **contravention** présenterait les avantages suivants :

- un décret suffit pour l'instaurer, ce qui représente un mécanisme plus simple que celui la loi ;
- les familles n'encourent pas une amende très élevée, ce qui devrait atténuer l'impact des poursuites dans les rapports parents-enfants ;
- la contravention trouve une place logique dans la hiérarchie des sanctions en matière de manquement à l'obligation scolaire
 - défaut de déclaration d'instruction dans la famille⁶¹ : contravention de 5^e classe
 - sanction des manquements à l'obligation scolaire : contravention de 5^e classe
 - défaut d'inscription scolaire après mise en demeure : 227-17-1 (6 mois

⁶¹ Article 6 de la loi du 18 décembre 1998 : « Le fait, par les parents d'un enfant ou toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, de ne pas déclarer en mairie qu'il sera instruit dans sa famille, ou dans un établissement privé hors contrat est puni d'une amende de 1 500 euros. »

d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende).

Le délit et la contravention présentent les caractéristiques suivantes :

	CONTRAVENTION	DELIT
Elément intentionnel	NON OBLIGATOIRE (sanction automatique)	OBLIGATOIRE (élément à démontrer)
Symbolique de la sanction	Faible	Fort
Nature du texte normatif	Décret	Loi
Peine dont le maximum seulement est affiché	1 500 euros au plus	3750 euros (ou une amende quelconque avec une peine d'emprisonnement)
Prescription de l'action publique	1 an	3 ans
Prescription de la peine	2 ans	10 ans
Inscription au Casier judiciaire B1 délivré à l'autorité judiciaire B2 (aux administrations) B3 (à l'intéressé)	NON sauf 5 ^e classe NON NON	OUI OUI OUI
La récidive fait doubler la peine encourue	Nécessité de le prévoir et possible seulement pour la 5 ^e classe. (délai : 1 an)	Possible et délai : 5 ans
Juridiction	Tribunal de police Possibilité du juge de proximité si le décret en cours de préparation le prévoit	Tribunal correctionnel Juge unique depuis la réforme de l'article 398-1 du code de procédure pénale par la loi du 9/9/2002.
Article du code pénal	R. 625-10	227-17-3

Quelle que soit la sanction pénale retenue, il semble impératif pour le groupe **d'abroger la contravention** prévue à l'article 16 du décret du 18 février 1966.

Conclusion

Le travail approfondi du groupe met en lumière le caractère obsolète de la sanction initialement prévue, les difficultés d'application de l'article 227-17 du code pénal dont la récente modification législative risque de ne pas être suffisante pour les évacuer, et les avantages et les inconvénients d'une incrimination spécifique de nature délictuelle ou contraventionnelle.

Si proposer l'abrogation de l'article 16 du décret du 18 février 1966 et le maintien d'une sanction pénale, en ultime phase après un processus de responsabilisation, pour les personnes responsables d'enfants soumis à l'obligation scolaire et absents reste une évidence pour l'ensemble du groupe, aucun consensus ne s'est dégagé concernant la nature et le quantum de la peine.

Proposition n° 24

La protection de la jeunesse

Constat

Les familles comme les mineurs en difficulté peuvent être aidés dans le cadre de deux procédures différentes, la première, de nature administrative, dont la mise en œuvre est assurée par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), la seconde, de nature judiciaire, ordonnée par le juge des enfants, l'assistance éducative. Enfin, en matière pénale, le mineur peut se voir imposé de suivre, avec assiduité, un enseignement scolaire.

• **Le service de l'Aide Sociale de l'Enfance** intervient lorsque les familles sont confrontées à des difficultés sociales ou éducatives de nature à compromettre l'équilibre des enfants, et donc leur éducation. Sous la responsabilité du président du conseil général, et conformément aux articles L 221-1⁶² et suivants du code de l'action sociale et des familles, le service de l'aide sociale à l'enfance des départements est, notamment, chargé d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leur famille et de mener des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs.

Pour remplir cette mission, le service de l'aide sociale à l'enfance est compétent pour mettre en œuvre un certain nombre de mesures destinées à soutenir les familles et leurs enfants en difficulté :

- actions éducatives à domicile : elles sont menées par des travailleurs sociaux relevant des services du conseil général (assistantes sociales, éducateurs, psychologues) qui interviennent en principe auprès d'un enfant nommément désigné. Mais, bien souvent, le travail est mené sur la famille, en vue de lui apporter une aide psychologique, éducative et éventuellement matérielle, l'objectif étant d'exercer une action préventive pour aider les parents à mieux remplir leur rôle et éviter le retrait de l'enfant du milieu familial ou pour préparer un placement ;
- mesures de prise en charge : l'accueil provisoire s'effectue à la demande ou avec l'accord exprès des parents qui conservent toutes les prérogatives de l'autorité parentale et sont donc les seuls à prendre des décisions importantes concernant la vie de l'enfant, son évolution et ses résultats scolaires. Le service de l'aide sociale à l'enfance veille en particulier à ce que les parents conservent leur rôle auprès de leur enfant, notamment en les tenant informés de leur scolarité.

⁶² Article L. 221-1 : « Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille ... »

Ce n'est que lorsqu'un mineur est victime de mauvais traitements ou lorsqu'il est présumé l'être, et qu'il est impossible d'évaluer la situation ou que la famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance, que le président du conseil général avise sans délai l'autorité judiciaire.

- **Le juge des enfants** a compétence, aux termes de l'article 375 du code civil⁶³, pour prendre toute mesure d'assistance éducative lorsqu'il estime qu'un enfant se trouve en danger ou que ses conditions d'éducation sont gravement compromises. Il convient de relever que les textes relatifs à l'assistance éducative ne précisent pas davantage les notions de danger et de conditions d'éducation «gravement compromises», de sorte que leur détermination relève du pouvoir souverain d'appréciation du juge des enfants. Le défaut de scolarisation, dans certaines circonstances, s'il est accompagné, par exemple, d'autres difficultés et de troubles du comportement de l'enfant, peut entraîner la saisine du juge des enfants.

Dans cette procédure civile, le juge des enfants a alors la possibilité de subordonner le maintien du mineur dans sa famille à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement d'éducation ordinaire ou spécialisé (article 375-2 du code civil⁶⁴). La sanction du non-respect de cette obligation peut être un placement qui n'interviendra qu'après une nouvelle audience, et seulement si cette mesure correspond aux besoins du mineur.

Dans l'exercice de ses fonctions, le juge des enfants, procèdera, à l'égard des parents, au rappel de la loi du 2 mars 2002, réformant l'autorité parentale. Cette loi, si elle renforce l'égalité des droits des parents, précise aussi que l'autorité parentale implique des devoirs aux parents dont celui d'« assurer (l) éducation » et de « permettre (le) développement de l'enfant, dans le respect dû à sa personne ». L'impact psychologique de la convocation du jeune et de sa famille devant le juge des enfants est souvent très fort, puisqu'elle est bien souvent le premier contact de la famille concernée avec le monde de la justice.

- **En matière pénale**, lorsqu'un mineur est mis en examen et placé sous contrôle judiciaire, le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge de la liberté et de la détention peuvent lui imposer diverses obligations, dont celle de se soumettre aux mesures de contrôle

⁶³ Article 375: « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel... »

⁶⁴ Article 375-2: « Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel... Le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, ou d'exercer une activité professionnelle ».

portant sur son assiduité à un enseignement (article 138-6° du code de procédure pénale⁶⁵). La sanction de l'irrespect des obligations du contrôle judiciaire est le placement en détention provisoire qui n'est possible que pour les mineurs de plus de 13 ans en matière criminelle et, pour les mineurs de plus de 16 ans, en matière criminelle et délictuelle. Enfin, lorsqu'un sursis avec mise à l'épreuve est prononcé contre un mineur par le tribunal pour enfants, le tribunal ou le juge des enfants faisant fonction de juge de l'application des peines pour les mineurs peuvent imposer au mineur de plus de 13 ans de suivre un enseignement ou une formation professionnelle (article 132-45 du code pénal⁶⁶). La sanction de l'irrespect de cette obligation peut être la révocation totale ou partielle du sursis.

Ainsi, si l'absentéisme scolaire n'est pas une infraction pénale imputable au mineur, il peut toutefois être sanctionné lorsque l'obligation scolaire a été imposée dans le cadre d'une mesure de contrôle et de soutien de nature pénale.

Objectif

Le groupe de travail a déterminé qu'en premier lieu, l'absentéisme scolaire doit trouver sa solution au stade de l'établissement scolaire, dans une relation confiante entre les membres de l'équipe éducative et les parents. Toutefois, lorsque les familles sont confrontées à des difficultés sociales ou éducatives, le service de l'aide sociale à l'enfance peut intervenir pour soutenir ces familles et leur enfant en mettant en œuvre la mesure la plus adaptée à l'intérêt de l'enfant. Il peut s'agir d'une aide financière, d'une aide éducative à domicile ou d'une mesure de placement. Lorsqu'il y a une situation de danger, il convient de rappeler l'obligation légale de signaler au parquet des mineurs les situations de danger, et l'importance de la rapidité de ce signalement.

Le groupe de travail a rappelé, maintes fois, que certaines familles parvenaient à être assistées par un nombre impressionnant de services sociaux sans que toutefois l'absentéisme scolaire avéré ait été relevé.

Le procureur de la République en charge des mineurs, comme le juge des enfants, par leur connaissance du terrain, par leur rôle effectif en matière de prévention, sont des acteurs essentiels dans la lutte contre l'absentéisme scolaire et doivent être associés étroitement à l'instance partenariale, dans le processus de responsabilisation des parents.

⁶⁵ Article 138, 6° : « Le contrôle judiciaire astreint la personne concernée à se soumettre...à une ou plusieurs des obligations ci-après énumérées : Se soumettre, le cas échéant, aux mesures de contrôle portant sur ses activités professionnelles ou sur son assiduité à un enseignement ».

⁶⁶ Article 132-45 du code pénal : « La juridiction de condamnation le juge d'application des peines peut imposer spécialement au condamné l'observation de l'une ou de plusieurs des obligations suivantes : ... suivre un enseignement ou une formation professionnelle... »

Proposition

Rappeler la possibilité de saisir le service de l'aide sociale à l'enfance lorsque la famille d'un enfant est confrontée à des difficultés sociales ou éducatives.

Rappeler l'obligation pour toute personne, et notamment les services éducatifs de signaler les situations d'enfants en danger, obligation dont le non-respect peut devenir, de surcroît, un délit prévu par l'article 434-3 du code pénal⁶⁷ lorsque l'enfant subit des mauvais traitements.

Associer le procureur de la République en charge des mineurs et le juge des enfants à l'équipe partenariale chargée au niveau de l'inspection d'académie, d'organiser les "modules de responsabilisation parentale" et d'assurer un suivi du problème de l'absentéisme scolaire.

Mise en œuvre

Circulaires interministérielles.

⁶⁷ Article 434-3 : « Le fait, pour quiconque ayant eu connaissance de privations, de mauvais traitements ou d'atteintes sexuelles infligées à un mineur de 15 ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros ».

Proposition n° 25

Mieux lutter contre le travail illégal des enfants

Constat

Au cours des trois dernières décennies, le principe de l'interdiction du travail des enfants a acquis une force croissante dans le droit international, en particulier grâce à l'action d'organisations internationales telles que l'UNICEF et l'OIT.

L'action en faveur de l'éradication de ce phénomène s'appuie ainsi sur plusieurs instruments juridiques:

- La convention 138 de l'OIT, adoptée en 1973, qui prévoit qu'aucun enfant ne peut être employé avant l'âge de la fin de la scolarité obligatoire ;
- La charte sociale communautaire de 1989 (complétée par la directive 94/33 « Protection des jeunes au travail »), qui retient pour l'âge minimum d'admission à l'emploi l'âge de la fin de la scolarité obligatoire, celui-ci ne pouvant être inférieur à 15 ans ;
- La convention internationale des droits de l'enfant, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 20 décembre 1989, et ratifiée par la France le 5 juillet 1990, qui a reconnu le droit de l'enfant à n'être astreint à aucun travail susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement ;
- La convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants adoptée le 17 juin 1999 par la conférence générale de l'organisation internationale du travail (agence de l'ONU), et entrée en vigueur en France le 11 septembre 2002, qui rappelle l'importance de l'éducation comme moyen de soustraire l'enfant au monde du travail.

Si la norme fixée par la convention internationale des droits de l'enfant est retenue, tout enfant, aussi longtemps qu'il reste soumis à l'obligation scolaire, ne peut être astreint à travailler, sauf dans des circonstances qui doivent demeurer exceptionnelles et dérogatoires.

C'est bien dans ce schéma que s'inscrit la législation française relative au travail des enfants. L'article L. 211-1 du code du travail n'autorise ainsi l'emploi de mineurs de seize ans que dans quatre cas :

- contrat d'apprentissage ;
- pour les élèves de l'enseignement général : visites d'information organisées par des enseignants et, à partir de 14 ans, séquences d'observation ;

- pour les élèves suivant un enseignement alterné ou professionnel, et à partir de 14 ans : stages d'initiation, d'application ou périodes de formation en milieu professionnel ;
- pour tous les mineurs de plus de 14 ans : travaux légers, à condition qu'ils soient effectués pendant les vacances scolaires.

Par ailleurs, sont exclus du champ de l'article L. 211-1 :

- les professions du spectacle, de la mode et de la publicité, qui font l'objet de dispositions spécifiques ;
- l'entraide familiale, pratique répandue et socialement reconnue et acceptée, qui n'est cependant ni définie ni encadrée juridiquement ;
- le secteur agricole. Les dispositions applicables aux jeunes de moins de 16 ans en situation de travail dans une exploitation agricole, notamment ceux travaillant dans l'exploitation familiale, ont été renforcées par le décret n° 97-370 du 14 avril 1997 relatif aux conditions d'emploi des jeunes travailleurs agricoles.

Il semblerait cependant que cette législation soit mal respectée. Plusieurs des personnalités auditionnées par le groupe de travail ont en effet présenté le travail des enfants comme un facteur important d'absentéisme scolaire et en ont souligné l'ampleur relative, certains accréditant l'idée d'une extension du phénomène.

Or, le dispositif répressif actuel concernant le travail des enfants paraît inadapté. L'article R. 261-1 du code du travail dispose, en effet, que les infractions aux articles L. 211-1 et suivants du code du travail sont passibles de l'amende prévue pour les contraventions de 5^e classe (soit 1 500 euros). Cette sanction n'est manifestement plus en cohérence avec l'état de notre droit, ni avec la volonté sociale de lutter contre de tels phénomènes.

D'une part, l'emploi illégal d'enfants en âge scolaire dans les professions du mannequinat, de la publicité et de la mode est sanctionné beaucoup plus lourdement, puisqu'il est passible d'une amende délictuelle de 3 750 euros (4 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende en cas de récidive). De même, l'emploi d'enfant n'ayant pas l'âge requis dans les attractions foraines, de 2 ans d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende.

D'autre part, la loi n° 97-210 du 11 mars 1997 a considérablement renforcé les sanctions contre le travail dissimulé. Celui-ci est désormais puni de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Aussi les poursuites contre les personnes ou les entreprises employant des enfants d'âge scolaire en dehors des conditions légales se font-elles plutôt sur le fondement de l'article 326-3 du code du travail réprimant le travail dissimulé. Or, dans sa rédaction actuelle, ce délit ne permet pas de prendre en compte de manière spécifique la gravité particulière que revêt le travail illégal des enfants.

Par ailleurs, en l'état actuel du droit, plusieurs dispositions contradictoires coexistent en matière de pénalisation du travail illégal des enfants en âge scolaire. Si l'article R. 261-1 du code du travail prévoit ainsi une contravention de 5^e classe pour ce type d'infraction, le décret n° 66-104 du 18 février 1966, toujours en vigueur, relatif au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaire et aux sanctions aux manquements à l'obligation scolaire, prévoit quant à lui à son article 17 alinéa 2 que « quiconque, d'une façon habituelle, emploie à son service, pendant les heures de classe, un enfant soumis à l'obligation scolaire » est passible d'une contravention de 2^e classe.

La contradiction des textes réprimant le travail illégal des enfants en âge scolaire et leur inadéquation du point de vue de l'échelle des peines avec, d'une part, les dispositions visant à réprimer cette même infraction dans les secteurs du mannequinat, de la publicité, de la mode ou des attractions foraines et celles pénalisant le travail dissimulé, d'autre part, contribuent à freiner l'action répressive dans ce domaine, compromettant ainsi l'efficacité de la lutte contre ce phénomène. Or, il ressort des travaux du groupe que l'éradication du travail illégal des enfants soumis à l'obligation scolaire est au cœur de la lutte contre l'absentéisme. Une modernisation des textes semble donc aujourd'hui s'imposer.

Objectif

Assurer une plus grande effectivité et renforcer l'efficacité de la lutte contre le travail illégal des enfants soumis à l'obligation scolaire en adossant l'action répressive dans ce domaine à des textes modernisés, clarifiés et harmonisés.

Renforcer les sanctions contre les personnes, physiques ou morales, employant des mineurs, pendant le temps scolaire, pour les rendre plus dissuasives.

Proposition

- abroger l'article R. 261-1 du code du travail ;
- renforcer les sanctions prévues contre le travail illégal des enfants. A cet effet, une circonstance aggravante pourrait être prévue à l'article L. 362-3 du code du travail : lorsque la dissimulation d'emploi salarié concerne un mineur soumis à l'obligation scolaire, la peine pourrait être portée à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende ;
- harmoniser les peines applicables aux infractions relatives à l'âge d'admission à

l'emploi. Les peines prévues pour l'emploi illégal des enfants dans les professions du mannequinat, de la publicité et de la mode (art. L. 261-1), ainsi que dans les attractions foraines (art. L. 261-2), pourraient utilement être alignées sur la peine de droit commun en la matière, c'est-à-dire, dans l'hypothèse retenue précédemment, celle mentionnée à l'article L. 362-3 soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende ;

- assurer une meilleure coordination interministérielle des actions contre le travail illégal des enfants.

Mise en œuvre

Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ; ministère de la justice ; ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité.

Texte de loi abrogeant l'article R. 261-1 du code du travail, complétant l'article L. 362-6 et modifiant les peines prévues par les articles L. 261-1 et L. 261-2 de ce même code.

Proposition n° 26

Mieux connaître la population en âge scolaire qui échappe à l'obligation scolaire

Constat

Le groupe de travail a pu constater au cours des auditions qu'un certain nombre d'enfants et de jeunes en âge scolaire sont de fait déscolarisés ou non scolarisés pour des raisons variées (voir dans les Constats).

Objectif

- Mieux connaître ce phénomène et ses causes pour que les pouvoirs publics puissent prendre des mesures efficaces pour y remédier, type de situation par type de situation ;
- mobiliser les différents responsables autour de ce phénomène.

Proposition

- La direction de la programmation et du développement du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a annoncé une enquête en cours, financée par le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), relative à la scolarisation des populations arrivantes intitulée : *Fonctionnement, institutionnel, réalités familiales et contexte urbains : incidences sur la scolarisation des primo-arrivants*, sous la direction de Claire Schiff, CADIS-EHESS, Paris. Si besoin est, cette enquête pourrait être complétée par d'autres études sur le sujet.
- Une enquête pourrait être menée sur la situation des enfants scolarisés au CNED (à partir des données dont dispose le CNED).
- Examiner avec les maires la façon dont ils peuvent mettre en œuvre les responsabilités qui leur incombent de tenir à jour la liste des élèves d'âge scolaire habitant dans leur commune. Pour remplir cette mission difficile, mais essentielle, ceux-ci pourraient requérir l'assistance de l'instance partenariale retenue au niveau départemental pour coordonner l'action des différents acteurs intervenant dans le traitement des absences des élèves.

Mise en œuvre

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ;
Réécriture du décret du 18 février 1966 (et circulaires d'application).

Proposition n° 27

Mieux connaître les politiques de lutte contre les absences des élèves menées dans les pays de l'Union européenne et dans les pays de l'OCDE

Constat

La question des absences des élèves semble une préoccupation dans les différents pays européens et dans les pays de l'OCDE. Ces pays prennent un certain nombre de mesures pour remédier à la situation. Faute de temps, le groupe de travail n'a pu aborder cet aspect de la question : il ne dispose que de coupures de presse, de dépêches d'agence et de documents relevés sur divers sites Internet.

Objectif

Mieux connaître les mesures prises par les pays européens ou les pays de l'OCDE pour remédier aux absences des élèves ; en comprendre la nature et les replacer dans le contexte notamment culturel et juridique des pays.

Proposition

Choisir deux ou trois pays dont les manières de faire peuvent intéresser le nôtre et commander une étude approfondie des mesures qui sont prises notamment au regard de leur efficacité.

Mise en œuvre

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et ministère délégué à la famille.

Proposition n° 28

Elaborer un tableau de bord afin d'améliorer la connaissance du phénomène et l'efficacité du partenariat

Constat

D'une manière unanime, les personnalités auditionnées, comme les membres du groupe de travail, se sont indignées de l'hétérogénéité des taux d'absentéisme publiés ici ou là, révélant ainsi l'insuffisance des instruments de mesure permettant d'appréhender de manière à la fois fine et globale le phénomène. L'incertitude sur la progression ou la diminution des absences des élèves traduit par ailleurs la périodicité lacunaire des diverses mesures des absences des élèves, qui empêche toute comparabilité temporelle. S'y adjoint l'insuffisante comparabilité territoriale, due à la diversité des définitions et des critères retenus pour évaluer l'ampleur et l'évolution de l'inassiduité des élèves.

Cette incertitude quantitative contrevient à l'objectif recherché d'une réaction institutionnelle aux manquements à l'obligation d'assiduité immédiate et individualisée, seule garante d'une véritable prévention de l'absentéisme. Or, la faible lisibilité actuelle du repérage des absences est propice à l'instauration d'un temps de latence entre le premier signal d'alarme et la réaction de l'institution, dans le but légitime de s'assurer de la réalité de ces absences, et ainsi d'éviter les signalements et avertissements résultant d'une erreur ou imprécision administrative.

Au terme des auditions et des travaux auxquels a procédé le groupe de travail, il apparaît que la grande majorité des absences des élèves est expliquée, d'une manière ou d'une autre et d'une façon plus ou moins légitime, et que l'éventuelle justification de l'absence en concordance avec les critères légaux d'absences justifiées ne lui retire aucunement son importance en termes d'impact sur la scolarité de l'élève. Il s'ensuit que le critère de l'absence justifiée ou non justifiée est peu opérant au regard des instruments de mesure préconisés, et qu'ainsi la prise en compte de toute absence, quelle que soit sa cause, s'avère plus appropriée.

Objectif

- confirmer l'obligation d'un suivi en temps réel, heure par heure, de l'assiduité de chaque élève ;
- donner aux établissements scolaires des indicateurs de mesure au maniement et à l'analyse simples ;
- doter les établissements scolaires, en s'adossant à ces instruments de mesure, des moyens d'une réaction immédiate et individualisée dès le repérage d'une absence ;

- aux niveaux départemental, régional et national, disposer d'un tableau de bord des absences permettant de quantifier globalement et d'évaluer qualitativement le phénomène, si besoin est de rendre prioritaires les interventions en direction de certains territoires, voire de réguler en aval les politiques de traitement du phénomène de certains départements ou établissements scolaires par trop éloignées des standards en la matière ;
- instaurer des instruments de mesure dont la périodicité serait régulière, afin de pouvoir évaluer, à l'appui des comparaisons entre les différentes mesures et études, l'évolution du phénomène et de ses caractéristiques et facteurs respectifs.

Proposition

- recommander à l'ensemble des établissements scolaires l'adoption d'instruments de mesure :
 - un taux d'absence propre à l'établissement (défini par exemple comme le nombre de demi-journées d'absences sur une période donnée rapporté au nombre d'élèves de l'établissement), déclinable en un taux d'absence par classe et par niveau, etc.
 - un taux d'absence propre à chaque élève (défini comme le nombre de demi-journées d'absence de l'élève sur une période donnée rapporté au nombre total de demi-journée d'école sur cette période) ;
- encourager la périodicité de l'analyse de ces taux (par exemple hebdomadaire pour l'élève, mensuelle ou bimensuelle pour l'établissement, la classe et le niveau) par la communauté éducative, ainsi que leur diffusion (tableaux distribués chaque mois aux professeurs principaux et aux autres membres de l'équipe éducative), en s'appuyant sur les extractions de GEP ;
- au niveau départemental, académique et national, élaborer un outil d'observation des absences des élèves, régulier mais à la périodicité moindre (semestrielle, annuelle ou biennale) ;
- charger le groupe de suivi interministériel⁶⁸ des mesures prises à la suite de ce rapport d'évaluer la pertinence des indicateurs de mesure des absences adoptés, et éventuellement de les aménager;
- mettre au point, pour la rentrée 2003, une enquête sur échantillon permettant de suivre au niveau national l'évolution de l'assiduité et des absences dans les établissements du second degré.

⁶⁸ Proposition n° 29

Mise en œuvre

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Proposition n° 29

Mettre en place un comité de suivi

Constat

Le groupe de travail a été amené à formuler des propositions qui appellent l'expérimentation et l'observation : l'instance partenariale placée auprès du préfet ; l'organisation des "modules de responsabilisation parentale" notamment. Il a été également amené à formuler des recommandations en matière de réécriture de textes. Toutes ces propositions appellent un suivi.

Objectif

Assurer, dans un cadre interministériel et interpartenarial, l'effectivité des décisions qui auront été prises par les instances ministérielles à la suite de la remise du rapport.

Proposition

Mettre en place un groupe de suivi interministériel des mesures prises à l'issue de ce rapport. Lui confier notamment une mission d'évaluation et d'analyse des instances mises en place au niveau départemental (instance départementale de suivi des absences, mise en place de "modules de responsabilisation parentale"). Lui confier une mission d'évaluation du traitement des absences au niveau national.

Mise en œuvre

Lettre de mission des ministres.

**Avis de l'Association des Maires de France
sur le rapport du groupe de travail relatif aux
« manquements à l'obligation scolaire »**

Les 28 propositions du groupe de travail sont globalement satisfaisantes, vont dans le bon sens et appellent de ce fait peu de remarques. En particulier a été appréciée d'une part, la proposition de suppression « de la suspension des allocations familiales », disposition jugée inefficace et d'autre part, la proposition d'un dispositif privilégiant la médiation et le soutien aux familles avec en dernier ressort une certaine pénalisation. Il convient cependant de noter qu'a été évoquée la mise sous-tutelle de ces prestations en cas d'absentéisme.

Concernant le premier degré, le rôle des maires à ce niveau et dans la commune – en particulier concernant les enfants perdus de vue et les mineurs étrangers isolés – il a été souhaité que la réflexion soit poursuivie.

Toutefois, il a été regretté que les propositions :

- se situent surtout dans une **optique renforçant le rôle du niveau déconcentré de l'Etat** alors que cette question des manquements à l'obligation scolaire demande à être **privilégiée au niveau local et intercommunal** en particulier, dans le cadre des partenariats locaux – cellules de veille éducative, contrats locaux de sécurité, contrats locaux éducatifs... – à qui devraient être attribués des moyens et des outils supplémentaires,
- valorisent plutôt le **contrôle de l'assiduité** que le respect de **l'obligation scolaire**,
- ne prennent pas en compte les **difficultés actuelles dans la gestion des écoles du premier degré** en particulier en raison de la grève administrative des directeurs d'écoles.

Il a été insisté sur le fait que le maire est officier de police judiciaire et qu'à ce titre, il devrait avoir communication par le directeur d'école (ou l'enseignant, en cas d'absence du directeur d'école) ou le chef d'établissement d'un **état systématique et régulier des effectifs avec un signalement quand un élève a des absences trop nombreuses et anormales**. Dans ce cas, il pourrait avec ses services sociaux rencontrer les familles concernées.

Plus précisément.

Concernant la proposition n°1 qui vise la réécriture de textes obsolètes notamment le décret n°66-104 du 18 février 1966 avec la question de la liste scolaire à la charge du maire qui doit recenser les enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire, il a été remarqué :

- qu'effectivement le maire ne semble pas disposer de moyens réels et suffisants pour l'établissement de cette liste tout particulièrement pour l'enseignement secondaire et pour l'enseignement privé,
- que cependant les modifications ne doivent pas remettre en cause les prérogatives des maires. En milieu rural, qui n'échappe pas à l'absentéisme, les maires sont proches des familles et peuvent avoir connaissance de problèmes familiaux.

En outre, le souhait a été exprimé que le pouvoir d'inscription des maires soit rappelé aussi bien aux maires qu'aux directeurs d'école.

Concernant la proposition n° 6 qui concerne le renforcement de l'action des écoles en matière de contrôle de l'assiduité, sont approuvées les mesures proposées, information des familles lors des réunions de rentrée sur l'importance d'une assiduité soutenue et rappel aux personnels de la règle de l'appel systématique par demi-journée.

Il est proposé que :

- la formation initiale des enseignants insiste sur cet aspect administratif qu'est le contrôle biquotidien et obligatoire des présences,
- l'Inspecteur d'Académie fasse apparaître dans ses rapports d'inspection la bonne tenue du registre d'appel,

Concernant la proposition n° 16 qui insiste sur le soutien aux familles dans le recours à l'Internat, s'il est de fait qu'il s'agit d'une solution de plus en plus réclamée par les familles et qui peut résoudre des difficultés relationnelles ou comportementales, le nombre de places en « Internats » de collège est insuffisant.

Avis de la FCPE sur le rapport du groupe de travail relatif aux « manquements à l'obligation scolaire »
--

La FCPE se félicite de la qualité des réflexions produites par ce groupe de travail.

La FCPE entend rappeler que le groupe de travail a été initié à la suite des remous provoqués par la volonté d'introduire une amende de 2 000 euros, à l'encontre des parents dont les enfants sont absents plus de quatre demi-journées par mois, dans le projet de loi sur la sécurité intérieure, présenté par le Ministre de l'Intérieur.

Nous avons dénoncé ce dispositif pour des raisons tenant à la fois à son iniquité sociale, à sa violence à l'égard des familles défavorisées et à son inefficacité à combattre un phénomène par ailleurs très mal circonscrit.

A l'issue de ses travaux, le rapport présente un diagnostic et des constats que nous partageons, en particulier la multidimensionnalité des formes et des causes de l'absentéisme scolaire.

La FCPE refuse la création d'un délit d'absentéisme

En revanche, nous affirmons avec force notre entier désaccord sur la création d'un délit «d'absentéisme scolaire» pouvant conduire à une peine d'amende de 3 750 euros assortie d'une peine de prison.

L'analyse de l'inefficacité de la suppression des allocations familiales et la proposition de retirer cette sanction, confortent notre position.

La sanction pénale, qui interviendrait après une procédure éducative, préventive et pré-judiciaire, ne concernerait *in fine* qu'une infime minorité de parents dont on peut souligner qu'arrivés à ce stade, ils présentent les stigmates d'une population culturellement, économiquement et socialement très défavorisée. Cette nouvelle sanction qui présume l'intentionnalité de l'absentéisme scolaire d'origine parentale sera inefficace face à l'objectif de rescolarisation de l'enfant.

A cet égard, il faut rappeler qu'il existe déjà dans le code pénal des sanctions réprimant les carences éducatives ou les infractions à la législation du travail qui sont suffisantes. L'essentiel se situe en amont car il convient d'envisager les mesures de protection de l'enfant et le soutien éducatif aux parents.

La FCPE entend rappeler la responsabilité de l'institution scolaire

Il est également important de rappeler la responsabilité de l'institution scolaire elle-même dans la genèse de l'absentéisme du fait des dysfonctionnements du système. Nombre de jeunes ont des difficultés à trouver un sens et un intérêt à l'école, en particulier lorsqu'ils subissent une orientation non désirée.

Pour la FCPE, le dépistage le plus précoce des causes de l'absentéisme de l'enfant, l'engagement d'un dialogue entre les parents et l'institution, l'application des mesures préventives, de soutien éducatif et *in fine* l'application de la réglementation actuelle se doivent d'être protecteurs des droits de l'enfant.

Nous regrettons que notre suggestion d'une 29ème proposition portant sur les obligations de l'Education nationale et les mesures à mettre en œuvre pour ne pas induire des comportements absentéistes, n'ait pas été retenue.

Nous appuyant sur les constats et remarques faits par la majorité des participants au groupe de travail, nous proposons que, pour le collège en particulier, il fallait affirmer la nécessité :

- d'assurer le remplacement des professeurs absents ;
- de revoir l'organisation du temps scolaire afin d'accueillir les élèves :
 - mise en place de permanences surveillées pour que les élèves ayant des heures vagues au cours de la journée ne puissent plus quitter l'établissement pendant ces heures-là.
 - maintien des cours jusque la fin de l'année scolaire ;
 - cohérence des emplois du temps ;
- d'harmoniser les vacances des élèves du primaire et du secondaire pour faciliter la vie des familles (congés, parents séparés...). Pour cela il faudrait revenir sur le principe de la semaine de quatre jours ;
- d'assurer la présence dans tous les établissements de conseillers d'orientation, de surveillants, d'infirmières scolaires, d'assistantes sociales ;
- de redéfinir les finalités du collège et d'en revoir les contenus et les approches pédagogiques.

Avis de la PEEP
sur le rapport du groupe de travail relatif aux
« manquements à l'obligation scolaire »

La PEEP a toujours défendu le rôle premier de la famille et sa responsabilité dans l'éducation des enfants.

Le phénomène de l'absentéisme scolaire est dû à un certain nombre de causes qu'il convient d'aborder toutes sans en stigmatiser ni en exclure aucune, si l'on souhaite pouvoir apporter des solutions. Le rapport traite en profondeur les causes inhérentes à la famille, mais il nous semble que l'institution scolaire n'est pas totalement exonérée de responsabilité dans ce domaine et qu'il conviendrait d'en approfondir l'examen, que ce soit en matière d'organisation pédagogique (remplacement des enseignants absents, emplois du temps...) ou de pratiques pédagogiques (dans le cadre des projets d'établissement, mise en place de manière plus importante de pédagogies différenciées afin de répondre aux besoins de l'ensemble des élèves...).

Dans le traitement de ce problème, la PEEP est particulièrement attachée à ce qu'une information de toutes les familles soit faite systématiquement et dès le début de la scolarisation des enfants, présentant de manière complète l'obligation scolaire et l'importance de son respect pour l'avenir des jeunes. Il est fondamental que des relations de confiance s'instaurent dès cette période entre les familles et l'école.

Nous ne saurions jamais trop insister sur la nécessité des actions de prévention et de responsabilisation des familles, étapes indispensables à la cohérence de l'ensemble de la démarche concourant au caractère dissuasif des sanctions.

L'objectif à poursuivre est que la majorité des situations de manquement à l'obligation scolaire trouve solution au sein même de l'établissement. Seul le constat d'absence de résultat, malgré les tentatives de collaboration avec la famille, doit conduire à envisager le prononcé effectif de sanctions pénales.

La PEEP est favorable à une incrimination spécifique intermédiaire prévoyant une sanction plus adaptée aux situations de manquement à l'obligation scolaire, mais il ne lui semble pas souhaitable d'envisager une peine d'emprisonnement (pour tenir compte entre autres de la situation qui en résulterait pour tous les enfants de la famille), sachant que dans les cas les plus graves de manquement aux obligations relatives aux mineurs, le recours à l'article 227-17 du code pénal reste toujours possible.

Avis de l'UNAF
sur le rapport du groupe de travail relatif aux
« manquements à l'obligation scolaire »

L'Union nationale des associations familiales félicite les rédacteurs du rapport, estimant que l'ensemble des travaux, constats et propositions qui sont présentés, sont bien le reflet des auditions, débats et validations réalisés par le groupe de travail.

L'UNAF tient à souligner qu'elle partage le diagnostic et les constats du rapport et qu'elle y retrouve l'essentiel de ses analyses, remarques et propositions.

L'UNAF réaffirme que le « **devoir d'école** » s'impose non seulement aux enfants et aux parents, mais aussi au système éducatif et donc à l'Etat, et à l'ensemble de la société.

Elle tient donc à insister particulièrement sur les responsabilités de **l'institution scolaire** dans l'origine de l'absentéisme scolaire, sa gestion et son traitement.

Il convient d'abord que l'école, du fait de son organisation et de son propre fonctionnement, ne soit pas elle-même génératrice d'absentéisme. La mobilisation des adultes participant à la communauté éducative est un impératif mais elle ne peut être réelle que si leur nombre est suffisant.

Il faut aussi qu'elle accorde au phénomène des manquements à l'obligation scolaire toute l'attention nécessaire, en s'attachant à un dépistage précoce et à une information et un dialogue avec les familles le plus rapidement possible. Pour l'UNAF, le lieu d'action privilégié de lutte contre ce phénomène reste **l'établissement scolaire**, dans un lien de confiance avec les parents.

Quant aux **sanctions**, si l'UNAF tient à rappeler que globalement les familles exercent pleinement **leurs responsabilités parentales** y compris en matière de **devoir d'école**, elle ne mésestime pas les difficultés qu'elles peuvent rencontrer, et réaffirme le nécessaire accompagnement des parents dans l'exercice de leurs responsabilités, y compris au travers d'un **rappel au droit et à la loi**.

Si l'UNAF continue à réaffirmer son opposition ferme à toute mesure de rétorsion basée sur les allocations familiales en matière d'absentéisme, elle n'est pas opposée à une **sanction lisible et opérationnelle** pour les transgressions à l'obligation, après épuisement du dialogue avec la famille et échec de l'ensemble des **mesures de remédiation** mises en place. C'est en ce sens que la création d'une infraction spécifique aux manquements à l'obligation scolaire qui pourrait être qualifiée de **délit**, trouvant sa place dans le code pénal, pourrait être envisagée, étant entendu que sa mise en œuvre relèverait de l'exception, mais permettrait de présenter une symbolique forte sur l'importance du droit et du devoir d'éducation.

**Avis de l'UNAPEL
sur le rapport du groupe de travail relatif aux
« manquements à l'obligation scolaire »**

L'UNAPEL se félicite de l'orientation générale du rapport. La commission a dépassé le seul enjeu de la sanction pour aborder les réponses aux problèmes de l'absentéisme scolaire, reconnaissant ainsi que les parents sont beaucoup plus souvent en situation de désarroi qu'en situation d'irresponsabilité.

L'UNAPEL tient tout particulièrement à insister sur le rôle de l'établissement scolaire qui traite, en premier lieu, avec les parents le problème de l'absentéisme. La relation, qui doit se nouer à ce niveau entre la famille, l'enfant et la communauté éducative, a une importance fondamentale : la très grande majorité des cas doit pouvoir y trouver une solution. Le rôle des associations de parents d'élèves doit aussi y être exemplaire. L'UNAPEL continuera à attirer l'attention de l'ensemble de ses bénévoles sur ce travail.

L'intérêt de la création d'un guide, pour sensibiliser l'ensemble de la communauté éducative à l'importance du dialogue avec les familles à ce sujet, est évident et l'UNAPEL est tout à fait prête à y contribuer. Elle est disposée à le distribuer par l'intermédiaire des APEL d'établissement afin de mieux les mobiliser et de renforcer l'impact de cette démarche.

Le rôle que peuvent jouer des internats semble aussi particulièrement intéressant. L'Etat doit reconnaître ces structures et permettre à tous les parents d'y avoir accès au travers d'un forfait d'internat.

En cas d'échec du dialogue avec la famille, le travail doit reprendre au niveau départemental autour de l'inspecteur d'académie.

Néanmoins, il paraît primordial, que le groupe constitué autour de l'inspecteur d'académie soit le plus restreint possible (5 à 6 personnes) afin de donner à cette instance une grande souplesse et une grande efficacité. Là encore, pour optimiser la capacité de dialogue et d'accompagnement des familles, les fédérations de parents d'élèves prennent naturellement leur place.

Par contre, dans le cadre « d'un module de responsabilisation parentale », il apparaît clairement que cette instance, chargée entre autres de rappeler la loi, doit être dirigée par un magistrat.

La saisine du juge des enfants, à tout moment du processus de lutte contre l'absentéisme scolaire, est en outre une des réponses les mieux adaptées parce qu'elle vise aussi bien les jeunes en situation difficile que leurs parents et se situe à mi-chemin de l'assistance éducative et de la sanction.

Quand, malgré tous les efforts de concertation et l'assistance nécessaire apportée aux familles, le dialogue reste rompu ou sans effet, la sanction semble inévitable pour espérer une réaction.

Dans ce sens, l'UNAPEL est favorable à la suppression des sanctions appliquées sur les allocations familiales et à son remplacement par une contravention de 5ème classe qui présente à la fois une symbolique forte, propose une peine proportionnée au comportement réprimé et laisse espérer une certitude de la sanction dans des délais raisonnables.

Le cas, heureusement marginal, des parents coupables d'entraver intentionnellement la scolarisation de leurs enfants relèverait toujours de l'article L. 227.17 du code pénal.