

## Sanctions et actions de prévention des CAF en matière d'absentéisme scolaire

*Le manquement à l'obligation scolaire est un problème à l'ordre du jour de l'agenda politique et des institutions préoccupées par la précarité, les problèmes familiaux, les questions éducatives, l'insécurité et les incivilités. Il vient de faire l'objet d'un rapport du délégué interministériel à la famille remis aux Ministres Luc Ferry, Xavier Darcos et Christian Jacob.*

*De récentes données recueillies auprès des caisses d'Allocations familiales (CAF), versées à la connaissance du groupe de travail mis en place pour la rédaction du rapport, permettent d'appréhender les contours du problème, de mieux connaître les profils des familles et des enfants concernés, et de faire le point sur l'application des sanctions en cas de non-assiduité scolaire.*

*Environ un enfant sur mille est officiellement signalé comme non assidu sur l'année scolaire 2001-2002. Les signalements varient fortement selon les départements. Au moins 6 700 familles - pour plus de 7 300 enfants - ont fait l'objet d'une sanction, c'est-à-dire d'une suppression (trois quarts des cas) ou d'une suspension (un quart des cas) des prestations familiales.*

*Pour lutter contre l'absentéisme, les CAF mènent des actions de prévention. Plus du tiers d'entre elles établissent des partenariats, notamment avec l'Education nationale. Des moyens sont également mis en place afin d'appuyer les familles dont les enfants sont en échec scolaire. Des propositions sont faites pour clarifier la législation, proportionner les sanctions et accompagner les familles.*



En lien avec les questions d'insécurité et de délinquance juvénile, l'absentéisme scolaire occupe, aujourd'hui, une place importante sur l'agenda politique. Sujet sensible, il s'agit d'un phénomène difficile à qualifier et à mesurer.

A l'origine, les sanctions en termes de suspension ou de suppression des prestations familiales étaient destinées aux parents dont les enfants travaillaient et, par conséquent, ne fréquentaient pas assidûment l'école (encadré 1).

L'objectif était ainsi d'inciter les parents à scolariser leurs enfants. Les taux de scolarisation progressant, ces sanctions étaient tombées en désuétude. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, elles sont objet de discussions et de propositions.

Selon la plupart des observateurs, la réglementation actuelle paraît inadaptée pour traiter un absentéisme aux formes multiples (évitement ponctuel, désinvestissement lourd, décrochage complet), et aux causes diverses (échec scolaire, problèmes d'intégration, dysfonctionnements familiaux).

Afin de mesurer l'ampleur du phénomène, apprécié ici à partir des signalements officiels, et d'éclairer la réflexion en la matière, une enquête a été réalisée auprès des CAF (encadré 2).

### Hétérogénéité des situations locales

Les résultats mettent en lumière une très grande hétérogénéité des situations selon les départements.

La qualification de l'absentéisme telle qu'elle découle du Code de la Sécurité sociale n'est pas uniforme. Des inspections d'académie peuvent demander une suppression des prestations familiales alors que la répétition de l'absence scolaire sur trois mois n'est pas forcément constituée au regard des textes.

Certaines d'entre elles intègrent l'examen des ressources des allocataires avant de prononcer une décision.

Pour un nombre significatif de CAF (13), aucun signalement pour absentéisme scolaire n'est recensé.

## La réglementation en vigueur

L'obligation scolaire est apparue avec la loi du 28 mars 1882 sur l'organisation de l'enseignement primaire. L'instruction est obligatoire pour les enfants âgés de 6 ans à 16 ans. L'obligation d'assiduité scolaire impose aux parents de faire connaître à l'établissement d'enseignement les motifs d'absence de l'enfant, et prévoit que l'inspection d'académie leur adresse un avertissement rappelant les sanctions encourues lorsque l'enfant a manqué la classe sans motif légitime au moins quatre demi-journées dans le mois.

L'ordonnance du 6 janvier 1959 subordonne le versement des prestations familiales à l'assiduité des enfants soumis à l'obligation scolaire. Le décret d'application intervient quelques années plus tard (décret du 18 février 1966). Ce texte est codifié aux articles D. 552-1 à D. 552-5 du Code de la Sécurité sociale. Le déclenchement du dispositif n'intervient que si la CAF est saisie par l'inspection académique.

## La suspension des prestations familiales

En cas de non-assiduité, le versement des prestations familiales afférentes à l'enfant (ou aux enfants) est suspendu à compter du mois de signalement. Le droit est repris à compter du mois d'effet de la suspension, sur avis de l'inspection académique, sous réserve que l'enfant fréquente à nouveau l'établissement scolaire pendant au moins un mois. Si la famille justifie *a posteriori* des absences de l'enfant auprès de l'inspection académique, il peut être procédé à un versement rétroactif des prestations pour les mois suspendus.

## La suppression des prestations familiales

En cas d'absence au cours de l'année scolaire d'au moins quatre demi-journées sur un mois civil pendant trois mois civils consécutifs ou non, les prestations familiales ne sont pas dues pour le ou les mois en cause. En cas d'absence au cours de l'année scolaire de plus de dix jours, soit consécutifs, soit au cours du même mois, les prestations familiales ne sont pas dues pour le mois ou le premier des deux mois en cause.

Dans ces deux situations, la reprise des droits intervient à compter du mois de la reprise de scolarité sur avis de l'inspection académique ou sur demande du chef d'établissement et, au plus tard, à compter du 1er juillet. Il ne peut pas être effectué de versement rétroactif, contrairement au cas de suspension.

## Pénalisation

L'article 227-17 du Code pénal sanctionne (jusqu'à deux ans de prison et 30 000 € d'amende) le parent convaincu de s'être soustrait sans motif légitime à ses obligations légales « au point de compromettre gravement la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant ». Environ 120 condamnations sont prononcées chaque année, avec une vingtaine de décisions prononçant la prison ferme. Dans plus de la moitié des cas ? c'est l'absentéisme scolaire qui est lié à la carence parentale. Les magistrats, encouragés par circulaires à utiliser ce texte, considèrent généralement cet article comme un ultime recours.

La France et le Royaume-Uni sont les deux seuls pays européens à prévoir jusqu'à des peines de prison contre les parents qui laissent leurs enfants manquer l'école, alors que la plupart des autres pays se limitent à des amendes à leur encontre. Ces dix dernières années, au Royaume-Uni comme en France, des condamnations et des emprisonnements de parents ont défrayé la chronique, tandis que des propositions et des innovations étaient mises en avant (stages de responsabilisation parentale, présence de policiers dans les établissements scolaires, réforme visant à privilégier des amendes financières plutôt que des condamnations à la prison, équipements de contrôle électronique des absences).

36 CAF dénombrent entre un et dix enfants signalés comme non assidus. A l'autre extrémité, un nombre limité de CAF connaît des taux de signalements beaucoup plus massifs. Ainsi, 14 organismes indiquent avoir dû appliquer plus d'une centaine de sanctions durant l'année scolaire 2001-2002. Pour trois CAF, ce chiffre est même supérieur à 500.

Cette situation très éclatée appelle à la prudence quant aux enseignements à tirer sur l'ampleur du problème. Le nombre de signalements est lié aux politiques locales en place.

Comme pour d'autres statistiques, il s'agit davantage d'une évaluation de l'activité des institutions que d'une évaluation réelle d'un phénomène.

## 6 700 familles et plus de 7 300 enfants concernés par une sanction

Ces inévitables imprécisions étant signalées, l'enquête recense 7 333 signalements d'enfants non assidus. Il s'agit des enfants pour lesquels une sanction a été demandée par l'inspection académique.

Ce chiffre représente 1,2 % de l'ensemble des enfants en faveur desquels sont versées les prestations familiales pour la tranche d'âge 6-16 ans.

6 742 familles sont concernées. Elles représentent 1,8 % de l'ensemble des familles bénéficiaires de prestations familiales pour la tranche d'âge 6-16 ans. 6,5 % d'entre elles comptent plusieurs enfants non assidus.

912 enfants (soit 12,5 % du nombre d'enfants non assidus) ont été signalés plusieurs fois au cours de l'année scolaire 2001-2002.

760 enfants issus de 584 familles ont déjà fait l'objet, dans le passé, d'un signalement pour absentéisme scolaire. Ces enfants « récidivistes » représentent 10 % de l'ensemble des enfants non assidus. 9 % des familles vivent cette situation.

Les familles touchées par l'absentéisme scolaire ont en moyenne trois enfants. En comparaison, toutes les familles ayant des enfants dans la tranche d'âge 6-16 ans ont, en moyenne, 1,6 enfant.

10 % des familles concernées par ce phénomène font l'objet d'une mesure de tutelle aux prestations sociales enfants (1).

A l'échelle nationale, 0,4 % seulement des familles font l'objet d'une telle mesure.

## ENCADRE 2

### Présentation de l'enquête

Les 123 CAF ont été consultées par la CNAF à l'automne 2002.

110 ont répondu à un questionnaire détaillé portant sur leurs interventions, analyses et propositions relatives à l'obligation scolaire.

L'échantillon représente 92 % des allocataires. Le questionnaire avait pour période de référence l'année scolaire septembre 2001-juin 2002.

En 1990 et 1999, des enquêtes similaires avaient été réalisées.

En 1990, 70 CAF (sur 125 à l'époque) avaient signalé 2 000 cas seulement d'enfants non assidus.

La grande majorité des CAF considéraient que le phénomène était en régression. 9 000 cas avaient été recensés dans l'enquête de 1999.

## Les sanctions

Les CAF ont connaissance du manquement à l'obligation scolaire dans 96 % des cas par l'inspection académique et, dans 4 % des cas, suite à un repérage par les services de la CAF, à un contrôle, ou à une intervention de travailleur social. 28 % des signalements ont conduit à une suspension des prestations ; 72 % à une suppression.

La sanction est souvent durable. Dans la moitié des cas de suspension, la durée de la sanction est supérieure à trois mois. Elle est également supérieure à trois mois dans plus de quatre cas de suppression sur dix.

On observe un décalage net entre la sanction de l'absentéisme et la situation réelle de non-assiduité. Dans près de un cas sur deux, la sanction intervient plus de trois mois après le constat d'absentéisme. Ce délai - qui peut être important entre le signalement du défaut d'assiduité et la date de demande de suspension - peut aboutir à ne pas suspendre les prestations mais à les supprimer.

L'important décalage entre l'application de la sanction et le repérage du manquement à l'obligation scolaire conduit les établissements scolaires à une certaine réticence pour procéder à des signalements engendrant des sanctions pouvant pénaliser des familles, sans réel impact sur la présence de l'enfant aux cours.

Pour les CAF interrogées, la législation apparaît uniquement répressive et la suppression des prestations familiales inopérante par rapport à l'objectif recherché qui est de permettre un retour à l'école.

## Des actions partenariales de prévention

38 % des CAF ont établi des partenariats pour lutter contre l'absentéisme scolaire, notamment avec l'Education nationale, autour des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), ou encore des contrats locaux de sécurité (CLS).

Une vingtaine de CAF sont pilotes des démarches engagées. Certaines d'entre elles mettent du personnel à disposition. D'autres assument une fonction de relais d'information vers les familles.

Les diagnostics établis à partir des liaisons partenariales servent à repérer les enfants en situation d'échec scolaire et visent à leur faire bénéficier d'actions de soutien.

Les gens du voyage font l'objet d'une attention particulière dans quelques CAF qui travaillent avec le Centre national d'enseignement à distance (CNED).

Des actions spécifiques de lutte contre l'absentéisme scolaire sont parfois prévues dans les schémas directeurs d'action sociale des CAF.

Elles s'inscrivent alors dans les dispositifs et financements existants : mobilisation des travailleurs sociaux et des équipements de type centre social, actions de communication *via* les médias locaux, aides financières individuelles.

## Quelques propositions provenant des CAF

Dans le cadre des réflexions menées par les différentes institutions concernées (2) et de l'évolution du système des sanctions, les CAF soutiennent, dans le contexte actuel et si le cadre législatif n'était pas modifié, une série de propositions dont les principales sont :

- faire connaître la sanction par une information préalable : à chaque rentrée scolaire, adresser une information pour aviser la famille du risque de diminution du montant des prestations familiales ;
- établir systématiquement un partenariat avec l'inspection académique pour mettre en œuvre la suspension dès le premier mois de signalement, ceci afin d'éviter la suppression au troisième mois ;

- établir un diagnostic préalable par des signalements en amont des établissements scolaires aux travailleurs sociaux, afin de rencontrer la famille pour la mise en place d'un suivi ;

- clarifier les textes pour préciser les rôles respectifs de la CAF et de l'inspection académique dans la qualification de l'absentéisme ;

- améliorer la réactivité du dispositif en donnant délégation aux établissements scolaires afin d'informer directement la CAF des absences non justifiées.

En tout état de cause, la sanction adaptée doit intervenir au moment le plus adéquat (en limitant au maximum les écarts de temps entre la situation réelle et la sanction).

Cette sanction ne peut ensuite prendre sens et être pleinement efficace que si elle est couplée à un accompagnement des familles.

**Arnaud Rozan** ■

CNAF - Direction des prestations familiales

**Julien Damon** ■

CNAF - Direction des statistiques, des études et de la recherche

**Lucienne Hontarrède** ■

CNAF - Direction des statistiques, des études et de la recherche

## Notes

• (1) La tutelle aux prestations sociales pour enfants est mise en place lorsque les prestations liées aux enfants ne sont pas utilisées dans l'intérêt de ceux-ci, ou lorsque ceux-ci sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses (article L. 552-6 du Code de la sécurité sociale). Bien qu'il s'agisse d'une mesure judiciaire prise par le juge des enfants, ce n'est pas une mesure de tutelle civile : la capacité juridique des parents n'est pas affectée par le dispositif.

• (2) Voir le rapport du délégué interministériel à la famille, Luc Machard, « Les manquements à l'obligation scolaire », janvier 2003.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/034000020.shtml>.

## Pour en savoir plus

- « **Autorités** », *Informations sociales*, 2003, n° 105.
- Blaya C., *Absentéisme des élèves : Recherches internationales et politiques de prévention*, Bordeaux, Observatoire Européen de la Violence Scolaire, 2003.
- Esterle-Hedibel M., « Les arrêts de scolarité avant 16 ans : étude des processus », Rapport Cespip/CNRS, février 2003 (à paraître).
- Lagrange H., *De l'affrontement à l'esquive*, Paris, Syros, 2001.
- « **La responsabilité des familles** », *Informations sociales*, 1999, n° 73-74.
- Mucchielli L., « **Familles et Délinquance** », Dossiers d'études.Allocations Familiales, CNAF, 2000, n° 9.
- Roché S., *La délinquance des jeunes*, Paris, Le Seuil, 2001.

**Directrice de la Publication**  
Annick Morel

**Directrice de la rédaction**  
Virginie Madelin

**Directeur-adjoint de la rédaction**  
Julien Damon

**Rédactrice en chef et abonnements**  
Lucienne Hontarrède

**Secrétaire de rédaction**  
Patricia Christmann

**Maquettiste - mise en page**  
Ysabelle Michelet

**Contact**  
lucienne.hontarrede@cnafr.cnafrmail.fr  
Tél. : 01 45 65 57 14

**CNAF** - 23 rue Daviel  
75634 Paris Cedex 13  
Tél. : 01 45 65 52 52

ISSN en cours

