

N° 756

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 septembre 2012

## PROPOSITION DE LOI

**visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire,**

PRÉSENTÉE

Par Mme Françoise CARTRON, M. François REBSAMEN, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Serge ANDREONI, Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Dominique BAILLY, Michel BERSON, Jean BESSON, Claude BÉRIT-DÉBAT, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, Bernadette BOURZAI, MM. Didier BOULAUD, Martial BOURQUIN, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Luc CARVOUNAS, Yves CHASTAN, Jacques CHIRON, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Michel DELEBARRE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, M. Claude DOMEIZEL, Mme Odette DURIEZ, M. Vincent EBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Alain FAUCONNIER, Mme Catherine GÉNISSON, M. Jean GERMAIN, Mme Dominique GILLOT, MM. Jean-Noël GUÉRINI, Jean-Luc FICHET, Jean-Jacques FILLEUL, Jean-Pierre GODEFROY, Didier GUILLAUME, Philippe KALTENBACH, Ronan KERDRAON, Mme Bariza KHIARI, MM. Georges LABAZÉE, Serge LARCHER, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, MM. Jean-Yves LECONTE, Jacky LE MENN, Mme Claudine LEPAGE, MM. Roger MADEC, Philippe MADRELLE, Jacques-Bernard MAGNER, François MARC, Rachel MAZUIR, Mmes Michelle MEUNIER, Danielle MICHEL, MM. Jean-Pierre MICHEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, Alain NÉRI, Mme Renée NICOUX, MM. François PATRIAT, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel REINER, Alain RICHARD, Gilbert ROGER, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, René TEULADE, Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe socialiste et apparentés,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En septembre 2010, le Parlement adoptait définitivement la proposition de loi<sup>1</sup> prévoyant la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire. Ce texte, dont le décret d'application est paru au Journal officiel le 23 janvier 2011<sup>2</sup>, instaure un système de sanctions qui se décline de la manière suivante :

*- un élève ayant été absent plus de quatre demi-journées par mois, sans justification, doit recevoir un avertissement ;*

*- le directeur de l'établissement en informe alors l'inspecteur d'académie qui rencontre les parents tout en saisissant le Président du Conseil général afin que soit mis en place un contrat de « responsabilité parentale » ;*

*- si, au cours du mois suivant, l'absentéisme de l'élève est à nouveau constaté, l'inspecteur d'académie a alors « l'obligation » de saisir le directeur de la Caisse des allocations familiales pour suspendre le versement des allocations.*

Tant sur l'esprit que dans son contenu, cette proposition de loi avait suscité de vifs débats à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Les sanctions financières prévues dans le dispositif étaient apparues pour nombre de parlementaires à la fois inappropriées au regard de l'objectif prétendument défendu, celui de lutter contre l'absentéisme scolaire, mais aussi profondément injustes, et au final, contre-productives.

Quinze mois après la mise en place du dispositif, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a mis en lumière l'échec de la mesure.

D'après une note confidentielle dont certains extraits ont été rendus publics, entre janvier 2011 et mars 2012, 472 familles auraient perdu une part de leur prestation.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011 relatif aux modalités de calcul de la part des allocations familiales suspendues ou supprimées en cas d'absentéisme scolaire.

Les défenseurs de la loi justifient ces statistiques, très faibles au regard des 300 000 collégiens et lycéens en situation de décrochage, ou d'échec scolaire, par le fait que l'intérêt principal de la sanction réside dans son effet dissuasif.

Rien ne vient cependant étayer cet argument.

Tout d'abord, le décrochage scolaire et l'absentéisme n'ont en aucun cas reculé dans notre pays depuis l'entrée en vigueur de la loi, les moyens proposés pour lutter contre ce phénomène, dont nous partageons tous l'ampleur et la gravité, étant tout simplement inadaptés.

Sur le dispositif en lui-même, un groupe de travail ministériel avait été installé en 2002<sup>3</sup> dans le but d'examiner les moyens de soutenir et de responsabiliser les familles afin de remédier aux manquements à l'obligation scolaire.

Dans le rapport présenté en 2003<sup>4</sup>, le rapporteur, rappelant que le non respect de l'obligation scolaire était un phénomène éminemment complexe, avait estimé que la suspension des allocations familiales, alors en vigueur, était sans effet dissuasif sur les familles et contre-productive pour celles qui s'étaient vues retirer leurs prestations.

En conséquence, l'abrogation du système de sanctions existant avait été préconisée. Cette proposition avait été reprise dans la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance<sup>5</sup>.

La loi de 2006 relative à l'égalité des chances<sup>6</sup> est cependant venue rétablir les sanctions pécuniaires, en cas de non respect du contrat de responsabilité parentale nouvellement institué. Ces dispositions, jugées inadaptées par une très grande majorité des présidents de Conseils généraux, n'ont quasiment jamais été appliquées.

---

<sup>3</sup> Le groupe de travail piloté par Luc MACHARD délégué interministériel à la famille, est installé le 1<sup>er</sup> octobre 2002 au ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Il lui était demandé de dresser un état de lieux des manquements à l'obligation scolaire, d'examiner la situation des familles au regard des absences de leurs enfants et d'établir des propositions afin d'y remédier.

<sup>4</sup> L. MACHARD, « *Les manquements à l'obligation scolaire* », rapport pour le ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, le ministre délégué à la Famille, auprès du ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées et le ministre délégué à l'Enseignement scolaire, janvier 2003, 168 p.

<sup>5</sup> Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, Titre II, article 3, « *L'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale est abrogé.* »

<sup>6</sup> Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, TITRE III : Contrat de responsabilité parentale.

Les comparaisons internationales en la matière ont également démontré toute l'inefficacité de ce type de mesure.

En Grande-Bretagne, une disposition sur les allocations familiales plus coercitive encore, qui a conduit à des milliers d'amendes, et dans certains cas, à l'emprisonnement des parents, n'a pas empêché une hausse de l'absentéisme de 0,7 à 1 % entre 2002 et 2007.

En outre, s'il existe bien un effet dissuasif à ce dispositif, il se vérifie sur les acteurs chargés de sa mise en œuvre.

Dès 2011, le Conseil d'administration de la CNAF avait voté contre l'instauration de ces sanctions, les jugeant, à juste titre, trop inégalitaires puisque toutes les familles ne sont pas bénéficiaires des allocations familiales. Elle souhaitait privilégier les dispositifs d'accompagnement existants.

Le dialogue sous la contrainte, loin d'inverser la tendance, peut venir rompre de manière définitive le lien de confiance souvent difficile à tisser entre les parents et les représentants institutionnels.

De nombreux chefs d'établissements, en prise directe avec ces problématiques, estiment que les familles concernées par l'absentéisme de leurs enfants sont le plus souvent dépassées par les événements. La sanction financière ne peut que les affaiblir un peu plus et les éloigner durablement, voire définitivement, d'un système de soutien pérenne.

Eu égard à ces réticences légitimes, le faible nombre des familles concernées démontre avant tout que les parties prenantes au dispositif n'ont pas voulu s'en emparer.

Lors des auditions menées par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, en juillet 2010, le syndicat des inspecteurs d'académie, les principaux syndicats de l'enseignement et la première fédération de parents d'élèves avaient fait part de leur vive désapprobation.

Les dispositions prévues par la loi étaient le plus souvent jugées inopportunes, inégalitaires et donc inadaptées.

Inopportunes, inappropriées, elles l'étaient assurément. Rappelons seulement que cette initiative devait, initialement, être intégrée au projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dit LOPPSI 2. Cette proposition de loi devenue particulière sur demande du Président de la République ne servait en rien, ni dans son esprit, ni dans sa conception, un quelconque intérêt éducatif.

Elle s'inscrivait dans un climat politique où la stigmatisation d'une partie de la population tenait lieu de seule réponse.

L'amalgame entre absentéisme et délinquance, alors même que selon toutes les études récentes la corrélation entre les deux phénomènes n'est pas systématique, avait été constamment dénoncé.

La visée répressive qui caractérisait la démarche avait été ressentie d'autant plus injustement que la politique en matière d'éducation mise en œuvre à cette époque était pour le moins déconnectée des enjeux pédagogiques et éducatifs. Seule une réelle ambition pour l'école aurait pu apporter une réponse efficace, juste, aux problématiques multiples et complexes qui sont à l'origine du décrochage scolaire, et de son corollaire, l'absentéisme.

Rappelons que pour les 10 % des établissements les plus touchés, situés dans leur quasi totalité en zone d'éducation prioritaire, le pourcentage des élèves absentéistes atteignait 8 % dans les collèges, 15 % dans les lycées d'enseignement général et près de 40 % dans les lycées professionnels.<sup>7</sup>

Face à ces constats, ciblés, quelle a été la réponse ? Un affaiblissement sans précédent de l'Éducation nationale dans tous les domaines de l'enseignement, au détriment des établissements les plus fragiles.

Le rapport du Sénat<sup>8</sup> avait pourtant souligné qu'il était nécessaire « *d'agir simultanément sur les parents, sur l'école et sur l'environnement urbain en conjuguant les instruments de la politique familiale, de l'éducation nationale et de la politique de la ville.* ».

Il y a de toute évidence, sous-jacente à ce texte, l'idée d'une déresponsabilisation de l'État, qui doit, au contraire, être le premier garant d'un service public d'éducation de qualité, et ce, sur l'ensemble du territoire.

Ces dispositions sont également profondément injustes et inégalitaires.

---

<sup>7</sup> Rapport n° 2593 de M. Éric CIOTTI, député, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, déposé le 9 juin 2010, p. 10.

<sup>8</sup> Rapport n° 662 (2009-2010) de M. Jean-Claude CARLE fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 12 juillet 2010.

Tout d'abord, cette sanction reste sans effet sur certaines familles, celles dont les prestations familiales ne représentent qu'une infime partie des ressources et qui restent, par conséquent, insensibles à leur suspension comme à leur suppression.

Tel est le cas aussi pour les familles avec un seul enfant ou les familles nombreuses n'ayant plus qu'un enfant à charge qui ne perçoivent tout simplement pas d'allocations familiales.

Cette loi vient pénaliser de manière inégalitaire les familles les plus démunies. Seules les familles nombreuses, avec plusieurs enfants scolarisés, les familles les plus pauvres, en particulier les familles monoparentales, celles dont la subsistance matérielle nécessite l'intervention de l'État, sont impactées.

Ces dernières qui ont surtout besoin d'un soutien et d'un accompagnement dans la durée, seraient alors capables, au sens de cette loi, par crainte de perdre un revenu, de remobiliser dans des délais très courts toutes les ressources nécessaires à l'assiduité de leurs enfants.

Cela ne procède pas uniquement d'une approche très sélective, mais d'une méconnaissance totale de la réalité. Utiliser la menace financière pour imposer le retour sur les bancs de l'école des enfants décrocheurs relève d'une vision déformée des parents par le législateur.

Tous les parents ont à cœur la réussite de leurs enfants, mais les conditions de vie sociales et économiques, extrêmement difficiles au sein de certains foyers, peuvent expliquer en grande partie le phénomène de l'absentéisme.

Une femme seule avec plusieurs enfants, au chômage ou à temps partiel subi, particulièrement exposée à la précarité, doit-elle être tenue responsable de l'absentéisme d'un de ses enfants et voir une partie de ses faibles revenus disparaître ?

Les élèves qui doivent travailler, le soir, la nuit, dès le lycée pour subvenir à leurs besoins ou à ceux de leur famille, susceptibles ainsi d'avoir des absences ponctuelles, menant parfois au décrochage définitif, doivent-ils être, eux aussi, pénalisés ?

L'absentéisme d'un enfant doit-il avoir des conséquences pour tout le reste de la fratrie qui sera inmanquablement touchée par la suspension des allocations ?

Les rapports faits au nom des commissions des affaires culturelles et de l'éducation, au sein des deux assemblées, avaient mis en avant les principales causes de décrochage, au premier rang desquelles les conditions de vie de l'élève, matérielles ou affectives, et l'orientation subie.

À un problème avant tout social et scolaire, la réponse ne peut résider ni dans une suppression pure et simple des allocations familiales, encore moins dans cette politique mise en œuvre ces dernières années, qui a enlevé toujours plus de moyens à l'école.

Ce texte marque une régression sociale.

À l'inverse de cette démarche, il est nécessaire de développer une politique de dialogue et de coresponsabilité au sein de l'école de la République, en associant tous les partenaires autour d'une ambition commune, la réussite de chaque enfant.

En attendant qu'une réflexion approfondie sur l'absentéisme ait lieu, et plus généralement sur l'école, ses missions, ses moyens, l'article unique de la présente proposition de loi vise à abroger le contrat de responsabilité parentale ainsi que les dispositions prévues dans la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010.



## **PROPOSITION DE LOI**

### **Article unique**

- ① I. - Les sixième au douzième alinéas de l'article L. 131-8 du code de l'éducation sont supprimés.
- ② II. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ③ 1° L'article L. 222-4-1 est abrogé ;
- ④ 2° Le dernier alinéa de l'article L. 262-3 est supprimé.
- ⑤ III. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ⑥ 1° L'article L. 552-3 est abrogé ;
- ⑦ 2° L'article L. 552-3-1 est abrogé.