



Jusqu'en 2004, les prestations familiales étaient utilisées pour sanctionner les familles en cas d'absentéisme scolaire de leur enfant.

Le versement des prestations familiales a été historiquement conditionné à l'assiduité scolaire

Le lien entre obligation d'assiduité scolaire et prestations familiales a été institué pour la première fois en 1959. Le versement des prestations familiales est depuis subordonné à l'inscription dans un établissement d'enseignement public (certificat de scolarité).

Le premier dispositif de sanction des parents par la suspension ou suppression des prestations familiales a été créé en 1966. Le dispositif s'appuyait sur le signalement de l'absentéisme par le chef d'établissement scolaire, transmis à l'inspection académique. Après un avertissement aux parents, l'inspection pouvait saisir la CAF pour demander la suspension du versement des prestations familiales. Cette suspension était mise en place à partir du mois de signalement. Les allocations pouvaient être rétablies en cas de retour à la normale (assiduité). Le versement rétroactif n'était possible qu'en cas de justification a posteriori des absences de l'enfant.

Ce dispositif, globalement injuste et inefficace, a été supprimé en 2004...

La loi du 2 janvier 2004, dite loi Jacob, abrogeait ce dispositif, pour des raisons multiples, en particulier :

- un défaut d'équité du dispositif, qui faisait l'objet d'une application hétérogène selon les pratiques des chefs d'établissement et inspecteurs d'académie et notamment selon leur interprétation de la notion d'absentéisme scolaire. En outre, il ne touchait que les familles allocataires de prestations familiales (1,3 million de familles ayant un seul enfant en étaient donc exclues).
- un défaut d'efficacité, lié notamment aux difficultés de coordination des différents acteurs (chefs d'établissement, inspection académique, CAF).

La simple menace d'une suspension des allocations familiales suffisait souvent à infléchir les comportements absentéistes, les suspensions et suppressions d'allocations familiales restant des mesures marginales de dernier recours : elles concernaient en 2003 moins de 3000 familles par an (un enfant sur mille). Ce constat ne doit pas occulter le caractère fondamentalement injuste des suspensions / suppressions, qui constituent une double peine inefficace puisqu'elles contribuent à précariser davantage les familles, et à aggraver les causes de leurs difficultés, les plongeant dans une spirale infernale. Elles stigmatisent ces familles sans apporter de réponses supplémentaires à leurs difficultés et pénalisent irrémédiablement les autres enfants du foyer.

En outre, elles pervertissent la logique des prestations familiales en les transformant en « prime de bonne



conduite». Celles-ci ont pour objet de compenser une partie du coût de l'enfant. Or ce coût reste le même indépendamment d'un éventuel absentéisme scolaire.

... et remplacé par un système d'amende

Le nouveau mécanisme mis en place en 2004 s'appuie sur le même dispositif de signalement par les chefs d'établissement à l'inspection académique, mais les délais de signalement sont raccourcis (ce qui témoigne d'une volonté louable d'intervenir davantage en amont). L'inspecteur d'académie a la possibilité de proposer des mesures de soutien, gérées et animées par les CAF : modules de soutien¹, cellules d'accompagnement, instances départementales de suivi de l'assiduité scolaire visant à la sensibilisation et à la prévention en direction des parents

Si l'absentéisme persiste, l'inspecteur d'académie peut saisir le procureur. Les parents peuvent alors être convoqués devant le tribunal de police et condamnés à verser une amende.

Cette réforme constitue donc à de nombreux titres un progrès par rapport au mécanisme de suspension/suppression des allocations : l'accompagnement social est renforcé, les travailleurs sociaux et l'Education Nationale conservent un moyen de pression sur les familles en cas d'absentéisme (la menace d'une amende est aussi effective que celle d'une suspension des allocations familiales), la sanction est prononcée par un tribunal (respect du principe du contradictoire, mise en œuvre plus lente), elle affecte toutes les familles de la même façon quelle que soit leur taille, etc.

La création du Contrat de Responsabilité Parentale en 2006, qui réintroduit un mécanisme de suspension des prestations familiales, constitue une régression majeure

La loi sur l'égalité des chances en 2006, qui se veut une réponse aux émeutes de banlieue, instaure un nouveau mécanisme de suspension des prestations familiales, le Contrat de Responsabilité Parentale (CRP).

De l'absentéisme scolaire à la « carence de l'autorité parentale »

Ce nouveau dispositif peut être déclenché «en cas d'absentéisme scolaire», mais aussi «de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire, ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale» (ce dernier terme ne faisant nulle part l'objet d'une quelconque définition).

La portée est donc plus large que celle des dispositifs précédents, puisqu'elle sort de la sphère scolaire pour sanctionner les parents dont l'autorité parentale est jugée défaillante. Cet amalgame entre absentéisme scolaire et délinquance est pourtant largement infondé (le basculement de l'absentéisme dans la délinquance ne concerne qu'une fraction minime des élèves absents). Il contribue à rejeter la responsabilité de la délinquance juvénile sur la famille (les «mauvais parents»).

¹ Ces modules traitent du cadre général de l'obligation scolaire, des responsabilités éducatives des parents, et s'inscrivent dans un objectif de «remobilisation» des parents sur la question des relations parent-enfant.



Le Contrat de Responsabilité Parentale

C'est désormais le président du conseil général qui est au centre du dispositif. Saisi par le maire, le chef d'établissement, l'inspecteur d'académie, le préfet ou le directeur de la CAF, ou de sa propre initiative, il peut désormais proposer aux parents d'un mineur un Contrat de Responsabilité Parentale, pour une durée de 6 mois renouvelable une fois.

L'objet du contrat est de « rappeler les obligations des titulaires de l'autorité parentale ». Le contrat doit notamment définir les engagements des parents et les sanctions encourues. La mise en œuvre du contrat et son suivi sont assurés par un travailleur social, désigné par le conseil général, qui s'assure du respect de ces dispositions (notamment de l'assiduité scolaire du mineur).

Il faut noter que des mesures d'aide et d'action sociale doivent être détaillées dans le contrat. Néanmoins aucune nouvelle mesure d'accompagnement social et familial n'est mise en place ou financée par la loi sur l'égalité des chances. De fait, les Conseils Généraux proposent donc principalement, dans le cadre du CRP, des aides et accompagnements déjà existants.

La sanction en cas de non respect des engagements : la suspension des prestations familiales

En cas de non respect du CRP, le président du Conseil Général peut demander à la CAF de suspendre tout ou partie des allocations familiales. Cette suspension est limitée à 3 mois, dans la limite d'un an. Au terme de ce délai, si la situation est revenue à la normale (respect par la famille des engagements pris dans le CRP), le versement des allocations reprend et les sommes gelées sont versées rétroactivement aux parents.

Le président du CG dispose donc désormais d'un pouvoir discrétionnaire puisque c'est à lui seul qu'appartient désormais la décision de suspendre ou non les prestations et la durée de cette suspension. Outre la suspension des allocations familiales, il dispose de deux leviers supplémentaires de sanction : saisir le procureur de faits susceptibles de constituer une infraction pénale, ou saisir l'autorité judiciaire aux fins de mise sous tutelle des prestations familiales.

Bien que très peu utilisé, le dispositif pourrait être renforcé par la LOPPSI 2

Un seul Conseil Général (Alpes-Maritimes) signe aujourd'hui de tels contrats avec les familles². Pourtant, la loi LOPPSI 2 mise de nouveau sur ce dispositif. Le président du Conseil Général peut désormais proposer un CRP en cas de non-respect des mesures de couvre-feu ou en cas de condamnation pénale d'un mineur.

En outre, en cas de refus de signature du contrat, la LOPPSI 2 prévoit que le président du CG peut décider lui-même de suspendre les allocations familiales, alors qu'auparavant il devait faire appel au juge des enfants. **Si cette mesure est adoptée, elle contribuerait au brouillage inquiétant de la frontière entre mesures administratives et mesures judiciaires.**

2 Source : La Croix, 11/02/10



La mise sous tutelle des prestations familiales remplit une fonction de prévention mais est instrumentalisée de façon croissante dans une logique sécuritaire et répressive.

Suspension / suppression et mise sous tutelle s'inscrivent dans des logiques différentes

Depuis la loi du 18 octobre 1966, le juge pour enfants (saisi par la famille elle-même, le préfet, les organismes de protection sociale, ou le procureur) peut ordonner une mise sous tutelle des prestations familiales lorsque l'enfant est élevé dans de mauvaises conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène ou lorsque les allocations ne sont pas dépensées dans son intérêt. Le juge désigne un alors un tuteur (travailleur social) à qui sont versées les prestations et qui aide la famille à reprendre ses marques (en pratique le tuteur paie tout ou partie des dépenses à la place des parents ou les conseille et les accompagne dans l'usage de cet argent). La tutelle des prestations familiales concerne aujourd'hui environ 25 000 familles.

La mise sous tutelle des allocations s'inscrit clairement dans une logique de prévention et d'accompagnement, et ne déséquilibre pas le budget des ménages, contrairement à leur suppression, qui constitue un moyen de pression et de sanction. La tutelle aux allocations familiales est utilisée de manière croissante dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et notamment contre ses conséquences en termes de sur-endettement, quand l'essentiel des revenus est fait de transferts sociaux.

La loi pour la prévention de la délinquance porte en germe une instrumentalisation sécuritaire de la mise sous tutelle

La loi pour la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 porte création d'un Conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF), dans les communes de plus de 10 000 habitants. Réuni et présidé par le Maire, composé de conseillers municipaux et de représentants nommés par le préfet, le CDDF est une instance purement consultative et non décisionnelle. Son rôle est d'écouter les familles, de les informer de leurs droits et devoirs envers l'enfant et d'examiner les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de leur être proposées.

La loi pour la prévention de la délinquance dote le Maire³, assisté et conseillé par le CDDF, d'un nouvel outil : il pourra proposer un accompagnement parental lorsqu'un mineur menace l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique. Cet accompagnement, mis en œuvre par la CAF, consiste notamment en «des mesures d'aide et de conseil de gestion destinées à permettre une utilisation des prestations familiales conforme à l'intérêt de l'enfant et de la famille» (article 6). Le déclenchement de mesures d'aide à la gestion des allocations familiales est donc désormais lié à la délinquance et non plus seulement aux difficultés sociales de la famille. Cela brouille la frontière entre aide sociale à l'enfance et prévention de la délinquance.

Enfin le maire peut, conjointement avec la CAF, proposer au juge des enfants la mise sous tutelle des prestations familiales. Cette mise sous tutelle est néanmoins prononcée par l'autorité judiciaire sur le fondement

³ Le maire joue désormais un rôle pivot dans la prévention de la délinquance. La loi prévoit qu'il reçoit de la CAF communication des « données nominatives utiles » et que les autorités académiques lui adresseront la liste des élèves de sa commune qui auront fait l'objet d'un avertissement pour défaut d'assiduité scolaire. Ces dispositions posent un problème majeur de confidentialité.



de la disposition de 1966 (cf supra), elle n'est donc pas juridiquement liée au comportement délinquant de l'enfant. De nombreuses personnalités politiques (notamment Ségolène Royal lors de la campagne présidentielle de 2007) ont néanmoins appelé de leurs vœux une disposition juridique permettant de mettre sous tutelle les allocations familiales en cas de délinquance de l'enfant, sans qu'il soit nécessaire de prouver que l'enfant est élevé dans de mauvaises conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène ou que les allocations ne sont pas dépensées dans son intérêt.

Conclusion

Les logiques à l'œuvre sont préoccupantes

Ces évolutions s'inscrivent dans une logique de pénalisation des «parents démissionnaires», stigmatisés comme les premiers et principaux responsables de la délinquance juvénile. Cela occulte le poids des responsabilités collectives et le besoin d'aide et de soutien des familles en difficulté.

Ces évolutions brouillent la frontière entre accompagnement social des familles en difficulté et prévention de la délinquance. Cette confusion croissante des rôles est inquiétante dans la mesure où elle participe d'une instrumentalisation des dispositifs sociaux dans une logique de sécurité publique, champ dans lequel ils n'ont aucune compétence et aucun souhait de s'engager (perte de neutralité dommageable à leur action auprès des familles et des autres partenaires).

En outre, l'importance croissante accordée aux maires et présidents des conseils généraux dans ces dispositifs est inquiétante et risque de faire privilégier des mesures immédiates, répressives et médiatiques, au détriment de l'action discrète de long terme des autres institutions (aide sociale, PJJ, justice).

Cette importance croissante des autorités administratives est réalisée dans le même temps que la fragilisation du système judiciaire à destination des mineurs. La réforme de la carte judiciaire comportait notamment la suppression de plusieurs tribunaux pour enfants ; alors que la PJJ fait face à une diminution des moyens et un allongement des files d'attente, files d'attente composées d'autant de familles nécessitant un accompagnement social. En fragilisant le système social à destination des mineurs, c'est la solidarité qui est sacrifiée au profit d'une politique sécuritaire de plus en plus répressive qui renforce les difficultés et l'isolement social de familles déjà en difficultés.

Suppression et mise sous tutelle des allocations familiales doivent constituer des mesures judiciaires et non des mesures administratives.

Les solutions sont à trouver ailleurs

L'accompagnement des familles en difficulté est un réel problème, mais les solutions passent avant tout par une meilleure coordination et un meilleur financement des dispositifs existants, aujourd'hui pilotés et animés par des acteurs différents (conseil général, municipal, REAPP, CAF, services sociaux, justice) ce qui ne permet pas, par exemple, de gradation dans la réponse apportée aux familles.