



European  
Social  
Charter

Charte  
Sociale  
Européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

24 octobre 2012

**Pièce n°3**

**Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur  
Milieu de Vie (EUROCEF) c. France**  
Réclamation n° 82/2012

**REPLIQUE DE EUROCEF AU  
MEMOIRE DU GOUVERNEMENT  
SUR LE BIEN-FONDE ET LA RECEVABILITE**

Enregistré au secrétariat le 24 octobre 2012





*OING auprès du Conseil de l'Europe  
INGO to the Council of Europe*

Adresse de correspondance

EUROCEF

39 route de Montesson

F 78110 Le Vésinet

E-mail : [contact@eurocef.eu](mailto:contact@eurocef.eu)

Objet : RECLAMATION COLLECTIVE N° 82/2012 EUROCEF c. FRANCE

**REPLIQUE DU COMITE EUROPEEN D'ACTION SPECIALISEE POUR L'ENFANT  
ET LA FAMILLE DANS LEUR MILIEU DE VIE (EUROCEF) AU MEMOIRE DU  
GOUVERNEMENT FRANÇAIS DU 31 JUILLET 2012 SUR LA RECEVABILITE ET  
LE BIEN-FONDE DE LA RECLAMATION N° 82/2012**

**OCTOBRE 2012**

## **1. RAPPEL DE LA PROCEDURE**

En date du 3 avril 2012, EUROCEF, en tant qu'OING dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrite sur la liste des organisations habilitées à déposer une réclamation collective, a transmis auprès du Comité Européen des Droits Sociaux une réclamation collective contre la France.

Cette réclamation porte sur la situation des familles concernées par la suspension d'allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, mesure appliquée par la France par application de la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire (JORF n°0226 du 29 septembre 2010 page 17553 texte n° 1) et la loi N° 2011-267 du 14 mars 2011 portant sur le contrat de responsabilité parentale, mesure qui apparaît à notre OING comme contrevenant aux articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée, lus seuls ou en combinaison avec la clause de non discrimination énoncée à l'article E.

Cette réclamation a été enregistrée par le secrétariat du Comité sous le N° 82/2012.

En date du 31 juillet 2012, le gouvernement français a transmis au Comité ses observations sur le fond quant à la mise en cause dont fait l'objet la mesure incriminée.

Le présent document constitue le mémoire du Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) en réplique aux observations du gouvernement français sur la recevabilité et le bien-fondé de notre réclamation. Il suivra, dans son déroulé, l'ordre de présentation des réponses gouvernementales. La mention des paragraphes du document gouvernemental auxquels se rapporte chaque chapitre de notre présentation est indiquée entre parenthèses.

## **2. LA SUSPENSION DES ALLOCATIONS FAMILIALES NE REpond PAS A DES FINALITES D'INTERET GENERAL (3 à 6)**

Le gouvernement français présente le dispositif de suspension des allocations familiales comme répondant à des finalités d'intérêt général incontestable (page3).

Nous contestons cette vision des choses qui nous semble confondre la fin et les moyens. Si nous partageons tout à fait le constat de l'augmentation de l'absentéisme scolaire et la nécessité de lutter contre ce phénomène, nous pensons que le moyen est tout à fait inapproprié au but poursuivi.

### **Les parents ne peuvent être considérés comme les seuls responsables de l'absentéisme de leur enfant**

Selon l'argumentaire développé dans la réponse du gouvernement français lui-même, il apparaît que les disparités constatées par le Gouvernement en matière d'absentéisme scolaire mettent en évidence l'incidence de la nature des établissements et des études suivies. Il est ainsi notamment constaté que l'absentéisme est plus important dans les établissements de formation professionnelle que dans les lycées d'enseignement général. Ceci milite en faveur d'actions orientées sur ces établissements plutôt que des actions pénalisant les parents.

Nous tenons à poser la question de l'égalité des enfants face à l'institution scolaire. Les enfants les plus faibles et les plus en difficulté se retrouvent dans les filières scolaires les moins performantes et les établissements les plus ghettoïsés dans un rapport dialectique qui a pour effet d'amplifier sans cesse le phénomène<sup>1</sup>. Il est à remarquer que les enfants suivant des études dans ces établissements et plus particulièrement en établissements professionnels sont très majoritairement issus de familles économiquement et socialement défavorisées. Si les familles culturellement et socialement aisées arrivent à justifier facilement l'absentéisme de leurs enfants, il n'en va pas de même des familles défavorisées. Dès lors, on peut se demander si la loi ne vise pas essentiellement la visibilité de l'absentéisme des enfants issus de familles se trouvant en difficulté.

Une étude de l'OCDE<sup>2</sup> a montré l'intérêt des mesures non coercitives qui favorisent l'implication des parents et leur permettent de prendre soin de leurs enfants en réduisant la pauvreté dans laquelle ils vivent et en contribuant ainsi à leur bon développement. La loi que nous mettons en question présente un caractère paradoxal, car d'un côté elle vise l'inclusion sociale à travers la lutte contre l'absentéisme scolaire et d'un autre côté elle accroît la pauvreté des familles socialement défavorisées.

### **Le moyen utilisé n'est pas pertinent pour atteindre l'objectif fixé, l'éradication de l'absentéisme scolaire**

Le gouvernement français rappelle que le fait de subordonner le versement des prestations familiales à l'assiduité n'est pas un fait nouveau en France puisque prévu par l'ordonnance 59-45 du 6 janvier 1959. Il rappelle aussi que ce dispositif avait été abrogé par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance pour être de nouveau introduit dans la législation française par la loi N° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Il est intéressant de revenir sur les raisons qui avaient présidé en 2004 à l'abrogation du dispositif. Dès 2002, un groupe ministériel avait été installé pour examiner les moyens de remédier aux manquements de l'obligation scolaire. Dans son rapport présenté en 2003, le rapporteur de ce groupe avait estimé que *la suspension des allocations familiales était sans effet dissuasif sur les familles et contreproductive pour celles qui s'étaient vues retirer les prestations*<sup>3</sup>.

Par ailleurs, de multiples organismes, dont l'Union des Associations Familiales (UNAF) et la principale fédération de parents d'élèves, vont dans le même sens et contestent le bien-fondé de ce dispositif.

---

<sup>1</sup> Les élèves qui ont rencontré des difficultés dans l'enseignement général s'orientent souvent vers l'enseignement et la formation professionnels (EFP). C'est pourquoi les établissements d'enseignement professionnel ont une responsabilité spécifique et font face à des défis particuliers en matière de réduction de l'abandon scolaire.

<sup>2</sup> Anna Cristina d'Addio Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility across Generations?  
A Review of the Evidence for OECD Countries

<sup>3</sup> L.MACHARD, « *Les manquements à l'obligation scolaire* », rapport pour le ministre de la Jeunesse, de l'Education 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.

Citons le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>4</sup> : « *La préoccupation du CNLE est d'éviter la rupture du lien entre les parents d'élèves et l'école. Les mesures financières visant à sanctionner les parents concernés par l'absentéisme scolaire sont forcément stigmatisantes et ne peuvent que provoquer ou renforcer l'isolement et la fragilité de ces familles. Les tensions suscitées risquent de s'exprimer dans de nouvelles formes de transgression ou de rupture. Plutôt que d'adresser des messages négatifs aux familles les plus en difficulté, il nous faut rechercher les moyens de contribuer à l'étayage de l'estime de soi des parents, au travers d'une stratégie de dialogue et de coresponsabilité : la clarté des rôles et des règles et la cohérence des messages des adultes sont à la base de la réussite de tout processus éducatif* ».

### **3. LES CIRCONSTANCES QUI ENCADRENT LA MESURE DE SUSPENSION DES ALLOCATIONS FAMILIALES NE GARANTISSENT PAS LE DROIT DES PERSONNES (7 à 14)**

Nous prenons acte de ce que la suspension des allocations familiales ne peut être décidée que dans des circonstances très encadrées à l'issue d'un processus qui aura permis à chaque famille de faire connaître ses observations et ses difficultés et de se voir proposer des dispositifs d'accompagnement parental.

Mais nous tenons à souligner les difficultés que peuvent rencontrer des parents, compte tenu de leurs désavantages culturels et sociaux, pour présenter leurs observations à un inspecteur d'académie. Les textes officiels sont d'ailleurs très peu explicites sur la manière dont les responsables de l'enfant sont mis en mesure de présenter leurs observations. Le gouvernement français indique que la loi n'a pas entendu déroger à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979 et de l'article 24 de la loi du 11 avril 2000 en vertu laquelle les personnes intéressées doivent avoir été mises à même de présenter des observations écrites et le cas échéant, sur leur demande, orales, **en se faisant, le cas échéant, assister par un conseil ou représenter par un mandataire de leur choix**. Pour autant, rien ne permet d'affirmer que cette procédure est respectée et utilisée, les textes d'application du dispositif de suspension étant totalement muets sur ce point. Nous sommes fondés à nous interroger sur la réalité de l'application de cette disposition par les inspecteurs d'académie. Ce droit de représentation et d'accompagnement ne nous semble donc pas garanti.

### **4. LES CONTRATS DE RESPONSABILITE PARENTALE (CRP) : UNE REPONSE INAPPROPRIEE A L'ABSENTEISME SCOLAIRE (15 à 17)**

Le département des Alpes Maritimes est cité en exemple pour la mise en place des contrats de responsabilité parentale « *dispositif original qui permet de fournir aux parents un véritable accompagnement face aux difficultés rencontrées par l'action conjuguée des travailleurs sociaux et des psychologues* » (réponse gouvernementale). Il est assez curieux qu'une telle mesure jugée positivement, n'ait pourtant été mise en place que dans ce seul département<sup>5</sup>... (cf. annexe 2 de la réponse gouvernementale).

---

<sup>4</sup> Communiqué de presse du 9 juin 2010, joint en annexe. Le CNLE est un organisme officiel français, créé depuis 1992, et dont les membres sont désignés par le Premier ministre.

<sup>5</sup> Selon nos informations, il y aurait, à ce jour, 7 départements (sur 101) à avoir eu recours à des CRP mais le département des Alpes-Maritimes est le seul à l'avoir fait de façon massive (plusieurs centaines de contrats), dans chacun des 6 autres, le nombre de contrats ne dépassant pas la dizaine.

Nos sources nous permettent d'affirmer que ce dispositif a été financé en diminuant les crédits d'autres formes d'aide légales (notamment les mesures d'aide éducative à domicile, AED, prévues par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance). Il est par ailleurs contesté par une majorité de travailleurs sociaux, mais les responsables départementaux donnent mission aux services sociaux de le proposer en préalable à toute autre forme d'aide (et notamment l'AED).

Enfin, ce dispositif relève surtout d'une volonté d'afficher politiquement une ligne dure par rapport aux familles en difficulté, le refus ou l'abandon d'un CRP pouvant conduire à une suspension des allocations familiales pour ces familles. Ce contrat assorti d'une menace de suspension ne respecte donc pas les principes du droit contractuel.

Faut-il rappeler que localement tous les moyens ont été utilisés, dans les medias notamment, pour vanter les mérites de ce CRP, et dans un cas précis, ces initiatives ont même conduit à une désinformation sous forme d'un faux témoignage sur la première chaîne de télévision<sup>6</sup>.

D'un point de vue plus général, nous partageons l'analyse du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : « *De toute évidence, cette mesure se heurte aux réticences clairement exprimées par les conseils généraux qui considèrent qu'elle va à l'encontre de la confiance à établir dans la démarche d'accompagnement des familles*<sup>7</sup> ».

Nous contestons cette forme de contractualisation fondée sur des menaces de sanction, la nature contractuelle de cette mesure se trouvant singulièrement mise à mal par le fait que l'un des cocontractants (le jeune et sa famille) se voit menacer de la suppression des allocations familiales s'il ne signe pas... On a difficilement vu pire dans le droit contractuel! Comme l'indique l'exposé des motifs d'une proposition de loi enregistrée à la Présidence du Sénat français le 10 septembre 2012, et visant à la suppression du dispositif de suspension des allocations familiales<sup>8</sup>, « *le dialogue sous la contrainte peut venir rompre de manière définitive le lien de confiance souvent difficile à tisser entre les parents et les représentants institutionnels* ».

## **5. SUR LA VIOLATION DES ARTICLES 16 ET 30 DE LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE (18 à 29)**

La réponse gouvernementale fait état d'une part que les prestations familiales ne se limitent pas au seul versement d'allocations, d'autre part que les familles françaises sont éligibles à de multiples allocations autres que les seules allocations familiales.

Nous ne remettons pas en question le fait que la France est un pays consacrant une part importante de son PIB aux prestations familiales. Ce n'est pas le niveau des prestations qui est ici en cause mais bien le fait que la suspension d'une partie de ces prestations est d'une part attentatoire au droit des familles et d'autre part peut accroître les difficultés dans lesquelles elles peuvent se trouver.

Cette suspension porte atteinte au droit des familles à ces allocations, tel qu'énoncé par la Charte Sociale Européenne. Toucher aux allocations familiales, c'est toucher à un droit des

---

<sup>6</sup> au cours d'un reportage sur le CRP dans le cadre des informations nationales, une maman témoignait de l'intérêt de cette mesure qui lui avait permis de surmonter les difficultés éducatives rencontrées avec ses enfants... En réalité, cette pseudo maman n'avait pas d'enfant... et était en fait l'attachée de presse du président du Conseil général des Alpes-Maritimes !

<sup>7</sup> Communiqué de presse du 9 juin 2010, déjà cité plus haut

<sup>8</sup> Proposition de loi N°756 visant à abroger la loi N° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à **lutter contre l'absentéisme scolaire.**

familles leur permettant de faire face à la charge économique d'éducation de leurs enfants. Nulle part, il n'est écrit que ce droit n'est réservé qu'aux enfants dociles et ne présentant pas de difficultés éducatives et aux parents coopérants avec les institutions. Nous réaffirmons que la Charte n'établit pas de conditions limitatives à l'octroi de ces allocations, conçues comme l'engagement des Etats parties à promouvoir la protection économique des familles. Rappelons par ailleurs que, dans le droit français le caractère incessible et insaisissable des allocations familiales est affirmé (cf. loi n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 194, reprise dans l'article L553-4 du code de la sécurité sociale).

Nous ne contestons pas le fait qu'un texte réglementaire (article L.552.4 du code de la sécurité sociale) prévoit que le versement des prestations familiales est subordonné à la présentation par les familles d'un certificat d'inscription dans un établissement scolaire, tout en indiquant que, dans les faits, ce certificat n'est exigé que pour les élèves dépassant l'âge de la scolarité obligatoire (16 ans). Mais nous souhaitons surtout établir une différence soit entre la notion d'obligation scolaire qui repose sur un engagement des parents et celle d'absentéisme scolaire, qui relève d'un comportement d'un enfant sur lequel les parents n'ont pas forcément toujours la maîtrise. Et si la loi prévoit bien un lien de subordination de l'octroi des allocations familiales à un principe général d'obligation scolaire ce lien n'a pas lieu d'exister pour un absentéisme qui ne peut être assimilé à une atteinte délibérée à ce principe général.

Nous tenons à rappeler que la démission des parents n'est majoritairement pas le vecteur explicatif de l'absentéisme scolaire. Les parents ont à cœur la réussite scolaire de leurs enfants, mais un certain nombre d'entre eux rencontrent des difficultés multiples qui peuvent expliquer d'une part l'absentéisme de leurs enfants, d'autre part le mal qu'ils ont à intervenir efficacement sur ce phénomène. Plutôt que d'évoquer des parents démissionnaires, on pourrait tout aussi bien considérer que nous avons affaire à des parents « démissionnés », tant par les conditions économiques et sociales de leur existence que par leurs difficultés de relations avec les institutions.

L'exposé des motifs de la proposition de loi déposée au Sénat et déjà évoquée plus haut fait état d'un point de vue identique des chefs d'établissements scolaires : « *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* ».

Nous insistons par ailleurs sur le droit à la protection contre la pauvreté dont bénéficient les familles allocataires les plus défavorisées. Beaucoup des familles concernées sont confrontées à des difficultés économiques importantes dont les raisons sont souvent cumulatives : situation de chômage, revenus très restreints (travail à temps partiel), monoparentalité (souvent femme seule avec enfants). Toute suspension ou suppression des allocations familiales, même en partie, constitue pour ces familles une baisse des ressources par rapport à des revenus déjà très faibles. Elle ne peut alors qu'accentuer la situation de précarité et de pauvreté de ces familles.

Comme l'indiquent Marie-Pierre Hamel et Sylvain Lemoine<sup>9</sup>, dans un rapport publié en septembre 2012 par le Centre d'analyse stratégique « *la suppression des allocations au sein de budgets familiaux extrêmement fragiles peut apparaître comme une sanction quand bien même le mécanisme ne s'inscrit pas dans une démarche judiciaire* »

---

<sup>9</sup> AIDER LES PARENTS A ETRE PARENTS, *le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, septembre 2012. Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou technologique

## 6. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE E DE LA CHARTE (30 à 37)

Le dispositif est profondément inégalitaire et s'applique de façon discriminatoire en fonction de la situation et de la composition de la famille.

Il s'agit d'abord d'une discrimination socioculturelle. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, les familles socio-culturellement favorisées rencontreront beaucoup moins de difficultés à justifier l'absentéisme de leur enfant que les familles aux prises avec des désavantages sociaux, culturels ou linguistiques.

Il s'agit aussi d'une discrimination économique

La sanction que constitue la suspension ou la suppression des allocations familiales n'aura que peu d'effet sur les familles jouissant de revenus confortables alors qu'elle pourra avoir des conséquences très lourdes sur les familles les plus démunies.

Cette sanction ne sera par ailleurs d'aucun effet sur les familles n'ayant qu'un seul enfant de même que sur les familles nombreuses n'ayant plus qu'un seul enfant à charge.

Monsieur Deroussen, Président de la Caisse d'Allocations Familiales, dans un communiqué à l'AFP en juillet 2012 a dénoncé le caractère « *inégalitaire* » du dispositif, ajoutant : « *Si on veut sanctionner, on met tout le monde sur un pied d'égalité* ».

Quand bien même la suspension éventuelle ne concerne que la part des allocations familiales dûe au titre de l'enfant en cause, il paraît évident que cela a une incidence, sinon sur les parts éventuelles des autres enfants non concernés ainsi que l'indique la réponse du gouvernement, mais sur les conditions économiques de vie de l'ensemble de la cellule familiale et donc sur les autres enfants. En effet, le budget familial ne se gère pas par unité de compte mais globalement pour l'ensemble de la cellule familiale. Plusieurs recherches nationales ont montré que les familles en difficulté économique gèrent avec cet argent les urgences familiales auxquelles elles sont confrontées, et ce peut être notamment des factures d'électricité, des urgences médicales ou des achats de première nécessité. La perte d'une part d'allocation relative à un enfant impacte donc bien les conditions de vie de l'ensemble de la cellule familiale.

## 7. CONCLUSION

Initialement conçu comme un outil de lutte contre la délinquance des mineurs, ce dispositif postule que l'absentéisme scolaire trouve son explication dans les défaillances des familles ce qui justifierait ainsi la pénalisation des comportements parentaux.

On peut d'ailleurs constater dans le champ des politiques publiques une confusion croissante entre le champ de soutien à la parentalité (à l'origine s'adressant à tous les parents, comme par exemple les REAAP : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents) et les mesures de lutte contre la délinquance des mineurs.

Ce dispositif ne présente pas d'intérêt éducatif à nos yeux. Se situant sur le versant négatif du soutien à la parentalité, il est contradictoire avec toutes les recommandations internationales en la matière qui insistent sur la nécessité d'envisager la question sous l'angle du soutien aux compétences parentales, et donc d'une approche positive de la parentalité<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Citons notamment la Recommandation 2006-19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive

Au-delà du caractère discriminatoire de sa conception et de ses conditions de mise en œuvre, la suspension ou la suppression des allocations familiales constitue une atteinte aux droits des familles, notamment pour celles qui sont socialement et économiquement les plus défavorisées, au risque d'accentuer les situations de précarité et de pauvreté dans lesquelles se trouvent ces dernières.

Nous nous félicitons que des sénateurs français aient perçu ces aspects négatifs du dispositif de suspension des allocations familiales au point d'avoir déposé une proposition de loi visant à son abrogation.

Nous pensons qu'une prise de position du Comité européen des droits sociaux ne pourra qu'encourager le gouvernement français à modifier une législation attentatoire aux droits des familles et contradictoire avec une conception positive des actions de soutien à la parentalité.

Pour conclure, nous citerons à nouveau Marie-Pierre Hamel et Sylvain Lemoine<sup>11</sup> : « *Objet de vives controverses tant sur le plan éthique que sur le plan de l'efficacité, ces dispositifs [reposant sur une logique de prescriptions des comportements] risquent de conférer une connotation négative aux politiques publiques de soutien à la parentalité dans leur ensemble. Leur analyse détaillée révèle leur hétérogénéité. Elle met surtout en lumière le fait que ce sont les services qui développent les compétences parentales qui font la différence, et non la prescription en tant que telle de comportements, fût-elle accompagnée de puissants dispositifs coercitifs ou incitatifs* ».

---

<sup>11</sup> Op.cité