

**Mission « flash »
sur la déscolarisation**

**Communication de Mme Anne Brugnera et de
Mme George Pau-Langevin**

—

Mercredi 18 juillet 2018

Monsieur le Président,

Chers collègues,

Notre commission des Affaires culturelles et de l'Éducation nous a désignées, le 23 mai dernier, co-rapporteuses d'une mission flash portant sur la déscolarisation. L'idée d'approfondir notre connaissance de ce sujet est née chez plusieurs d'entre nous lors de l'examen de la proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime des établissements privés hors contrat. Nos débats avaient en effet révélé que l'instruction à domicile était, dans certains cas, détournée de sa vocation, et utilisée comme prétexte pour scolariser des enfants dans des écoles de fait.

Nous commencerons par préciser le champ de nos travaux, puisque le terme de « déscolarisation » peut être trompeur. Par ce terme, nous n'entendons pas le décrochage scolaire, ni l'instruction à domicile en tant que telle. Notre intention n'est nullement de contester le droit, pour tout parent, d'instruire son enfant à domicile, droit qui est bien établi dans notre pays. Il ne s'agit pas non plus de mettre en question l'instruction en famille que reçoivent ces enfants ; dans la grande majorité des cas, la qualité de cette instruction est régulièrement contrôlée et ne fait aucun doute. Mais le fait que

nombre d'enfants qui échappent aux recensements comme à tout contrôle relèvent potentiellement de l'instruction à domicile nous a conduites à nous pencher sur les dispositifs de contrôle de ce mode particulier d'instruction.

Nous avons identifié trois types de situations :

- Celle des enfants censés être instruits à domicile, et déclarés comme tels, mais qui ne reçoivent pas ou peu d'instruction ;
- Celle des enfants retirés de l'école par leurs parents, mais non déclarés comme tels ;
- Celle des enfants que nous dirons « hors radar », qui n'ont jamais été scolarisés et dont il est très vraisemblable qu'ils ne reçoivent pas d'instruction.

Ce sont ces situations dites « numériquement marginales » mais de fait incertaines et potentiellement préoccupantes qui ont retenu notre attention. Elles constituent en effet une « zone grise » encore très mal connue. Les deux derniers cas de figure nous inquiètent au premier chef, puisqu'il s'agit d'enfants qui ne font l'objet d'aucun contrôle, et qui sont donc susceptibles d'être en situation de danger.

Par ailleurs, nous nous sommes également saisies de la situation d'enfants au parcours atypique et chaotique tels que certains enfants handicapés, les enfants du voyage, les enfants de familles migrantes sans domicile et les enfants de travailleurs itinérants, pour lesquels la déscolarisation relève de motifs spécifiques.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons réalisé une vingtaine d'auditions et reçu un certain nombre de contributions écrites.



Nous avons tout d'abord cherché à **quantifier** le phénomène de déscolarisation. La DGESCO nous a indiqué que la déscolarisation ne concernait qu'un nombre minime d'enfants, à savoir 24 878 enfants sur 8,2 millions d'enfants soumis à l'obligation scolaire, soit environ 0,3 % pour l'année 2014-2015. Ce chiffre renvoie aux enfants instruits en dehors d'un établissement d'enseignement scolaire public ou privé. Si on exclut les élèves instruits à domicile par le biais du CNED en scolarité réglementée – possibilité qui n'est ouverte que dans un nombre très limité de cas (sportifs de haut niveau, artistes) et sur

autorisation expresse de l'inspecteur d'académie – seuls 0,12 % des enfants d'âge scolaire seraient réellement instruits dans leur famille.

Bien que ce chiffre soit très faible, il est en augmentation de 32,3 % par rapport à l'année 2010-2011. Cette hausse est particulièrement forte dans certaines academies : l'academie de Poitiers a vu ses effectifs d'enfants du premier degre instruits à domicile passer de 20 à 40 de 2015 à 2017, et celle Strasbourg de 207 à 376 sur la même période. Il s'agit d'ailleurs d'une tendance observée dans de nombreux pays, au premier rang desquels les États-Unis, où le nombre d'enfants instruits à domicile est passé de 12 000 à la fin des années 1970 à plus de 2 millions aujourd'hui, soit 3,5 % de la population scolaire.

Notons toutefois que les raisons qui expliquent cet accroissement aux États-Unis sont différentes de celles que nous avons pu entendre concernant la majorité des élèves instruits à domicile en France. Le *homeschooling* américain est profondément lié à des courants idéologiques forts inconnus dans notre pays.

Cet accroissement doit nous interpeller, sans devenir un sujet d'alarme. Il semblerait en effet qu'il soit pour partie imputable à l'intérêt renouvelé des pouvoirs publics pour la question de

l'instruction à domicile depuis quelques années, qui a entraîné une amélioration de la mesure du phénomène. Souvenons-nous aussi que des effectifs très faibles sont par nature plus susceptibles de connaître une forte hausse en peu de temps.



Les motivations avancées par les familles pour ne pas scolariser leurs enfants sont extrêmement variées. L'Inspection générale de l'Éducation nationale relève les motivations suivantes, sans toutefois en donner la répartition :

- Défiance à l'égard de l'institution ;
- Respect du rythme de l'enfant ;
- Mode et choix de vie des familles ;
- Raisons idéologiques, philosophiques et religieuses ;
- Choix pédagogiques ;
- Situation de santé de l'enfant (maladie chronique, handicap...).

Il en ressort deux grandes catégories de déscolarisation : des déscolarisations subies et des déscolarisations choisies.

Il est néanmoins difficile de connaître précisément les raisons d'une déscolarisation, puisque l'instruction à domicile est de droit, et que les enquêtes à ce sujet ne font l'objet d'aucun traitement statistique.

Les familles présentent également des positions différentes sur l'instruction à domicile et son lien avec l'école : certaines refusent toute interaction avec l'institution, quand d'autres souhaiteraient par exemple que les enfants puissent participer à certains cours, notamment d'éducation physique et de sciences.

Les profils sociaux des familles sont eux aussi très variés. Certaines familles paraissent avoir tous les moyens permettant l'instruction d'un enfant, du moins au niveau primaire, et proposent à leur enfant des activités variées l'ouvrant sur le monde extérieur, quand d'autres sont très démunies.



Qu'en est-il du cadre réglementaire relatif à la scolarisation et à l'instruction à domicile ? Notre droit ne prévoit pas d'obligation de scolarisation, mais une obligation d'instruction des enfants français

ou étrangers âgés de 6 à 16 ans. Cette disposition vise à garantir le droit de l'enfant à l'instruction.

Le mode d'instruction, en revanche, est libre, dans certaines limites, depuis la loi Ferry de 1882 : l'instruction peut être donnée soit dans un établissement, public ou privé, soit dans la famille, par les parents ou par toute personne de leur choix. Rappelons que l'accès à l'école publique est un droit en France. Si les parents font le choix d'instruire eux-mêmes leur enfant, ils doivent le déclarer au maire et au directeur académique dans les huit jours qui suivent le choix d'instruction, et cette déclaration doit être répétée chaque année. L'absence de déclaration constitue une infraction pénale qui peut être sanctionnée par une amende du montant prévu pour les contraventions de cinquième classe – soit 1 500 euros au plus. Elle doit être signalée au procureur de la République par toute autorité municipale ou académique qui en a connaissance, et peut faire l'objet d'une information préoccupante pour enfant en danger auprès de l'autorité compétente (conseil départemental, ...).

Le maire est en première ligne pour l'application de la loi. Il doit en effet produire un recensement des enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire et effectuer une enquête auprès des familles qui instruisent leurs enfants à domicile. Cette mission incombe au

maire en tant qu'agent de l'État, et non en qualité d'organe exécutif de la commune. Elle est distincte de la compétence des communes en matière de gestion des écoles primaires.

De plus, les conseillers municipaux, les délégués départementaux de l'éducation nationale, les assistants de service social, les membres de l'enseignement, les « agents de l'autorité » doivent signaler au maire et à l'inspecteur d'académie et directeur des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) les enfants soumis à l'obligation scolaire qui ne sont pas inscrits dans une école ou un établissement ou qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration d'instruction dans la famille. De plus, le maire et l'IA-DASEN ou son délégué doivent se signaler mutuellement les enfants soumis à l'obligation scolaire qui ne sont pas inscrits dans une école ou un établissement ou qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration d'instruction dans la famille.

Le maire est aussi chargé, toujours en tant qu'agent de l'État, de conduire une enquête sur les enfants instruits dans leur famille sur le territoire de sa commune. Cette enquête doit intervenir dès la première année de la période d'instruction en famille et est renouvelée tous les deux ans. Elle vise uniquement à établir quelles sont les raisons avancées par les parents à l'appui de ce choix

d’instruction, et s’il est donné aux enfants une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille. Elle ne porte pas sur la qualité de l’instruction dispensée, et ne constitue pas non plus une enquête sociale. Ses résultats doivent être communiqués à l’inspecteur d’académie.

Pour préciser les conditions de mise en œuvre de ces missions, un guide interministériel a été publié en octobre 2017 par les ministères de l’Intérieur et de l’Éducation nationale à l’intention des maires et des présidents de conseils départementaux. Il a précisé que dans le cas où des parents refusent de se soumettre à l’enquête, il existe une présomption de situation d’enfant en danger. Le maire doit alors transmettre une information préoccupante au président du conseil départemental, qui saisit le procureur de la République. La même procédure s’applique lorsque l’enquête révèle que la santé, la sécurité ou la moralité d’un mineur est considérée comme en danger ou en risque de danger, ou lorsque les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont considérées comme gravement compromises ou comme risquant de l’être. Les parents en sont informés et une enquête sociale est diligentée par le département.

Après cette enquête du maire, les services de l'inspection académique mettent en œuvre le contrôle de l'instruction.

Les modalités de ces contrôles ont été modifiées par un décret de 2016 et une circulaire de 2017. Prévus chaque année, ils doivent vérifier que l'enseignement est conforme au droit de l'enfant à l'instruction, c'est-à-dire que son éducation lui permet d'acquérir les instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique. Ils vérifient également que l'éducation reçue permet à l'enfant de développer sa personnalité, son sens moral et son esprit civique, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, de partager les valeurs de la République et d'exercer sa citoyenneté.

Concrètement, l'inspecteur doit vérifier que l'enfant reçoit bien une instruction qui a pour objet de l'amener, à ses 16 ans, à la maîtrise de l'ensemble des exigences du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Pour ce faire, il doit se référer aux objectifs attendus à la fin de chaque cycle d'enseignement des établissements scolaires en tenant compte des méthodes pédagogiques retenues par les parents.

Ce contrôle est individualisé et spécifique à chaque enfant. La circulaire de 2017 recommande aux inspecteurs de conseiller aux parents de leur transmettre avant le contrôle un document explicitant leurs choix éducatifs et la progression retenue. Le contrôle en lui-même comprend trois parties : il commence par un entretien avec les parents, qui permet à ces derniers de préciser leurs méthodes pédagogiques. Ensuite, les différents travaux réalisés par l'enfant sont présentés à l'inspecteur : ils doivent permettre de vérifier la réalité de l'instruction dispensée. Enfin, des exercices sont demandés par l'inspecteur.

La loi prévoit que le contrôle a lieu « notamment » au domicile des parents. Une partie du contrôle est donc supposée s'y dérouler, afin que le milieu où évolue l'enfant soit connu. Mais il peut se dérouler également dans d'autres lieux, notamment les locaux de l'administration ou un établissement d'enseignement. La famille est informée par écrit de la date du contrôle, de son lieu et des fonctions de la ou des personnes qui en seront chargées, au moins un mois avant la date prévue. La circulaire de 2017 prévoit que le bilan du contrôle est notifié systématiquement aux parents.

Lorsque les résultats du contrôle sont jugés insuffisants, un deuxième contrôle est organisé, normalement au moins un mois

après le premier. Le bilan de ce second contrôle est également transmis aux parents. Si les résultats sont toujours insuffisants, les parents sont mis en demeure par l'inspecteur d'académie d'inscrire l'enfant dans un établissement public ou privé, dans les quinze jours. Les parents doivent alors communiquer à leur maire le nom de l'établissement dans lequel est inscrit l'enfant, et le maire doit en informer l'inspecteur d'académie. Si les parents manquent à l'obligation de scolariser leur enfant, le procureur de la République est saisi.



Tel est donc le contexte. Nos auditions nous ont permis de relever un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre de ces dispositions.

- **S'agissant du recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire,** le repérage et le suivi des enfants non scolarisés sont clairement insuffisants. S'ils ne paraissent pas poser de difficultés particulières dans les plus petites communes, la situation est très différente dans les villes. Il y a des « trous dans la raquette », même si de réels progrès ont été accomplis en matière de suivi des élèves. Ainsi, alors que les bases de données d'élèves avaient

auparavant une portée départementale ou académique, et que les élèves pouvaient voir leur identifiant changer entre les niveaux primaire et secondaire, un répertoire national des identifiants élèves, étudiants et apprentis a été mis en place et est désormais opérationnel. Tous les élèves de l'enseignement public et privé sous contrat disposent aujourd'hui d'un identifiant national dit « INE » qui demeure identique pendant toute leur scolarité. Les apprentis et les élèves de l'enseignement agricole devraient être concernés sous peu, de même que les étudiants. Mais les enfants instruits à domicile et ceux inscrits dans des établissements hors contrat ne sont toujours pas concernés par ce dispositif, et ne font l'objet d'aucun suivi, ni par les services de l'éducation nationale, ni par ceux de la protection de l'enfance. Ces derniers ne sont saisis que sur la base de signalements, la déscolarisation étant un élément parmi d'autres pouvant justifier une enquête des services sociaux.

Les enfants qui ont été inscrits au moins une fois dans une école devraient pouvoir faire l'objet d'un suivi. Mais les dispositions en vigueur en matière de changement d'école permettent d'y échapper : en effet, pour qu'un élève soit radié d'une école, celle-ci doit demander un certificat d'inscription dans une nouvelle école ; or la nouvelle école, à son tour, est supposée exiger un certificat de radiation de l'école précédente avant de procéder à l'inscription de

l'enfant. Le caractère contradictoire de ces deux obligations entraîne leur non-application. La base de données des élèves inscrits à l'école élémentaire en témoigne : on constate de nombreux cas de double inscription, et, de manière symétrique, certains enfants sortent des radars.

Il semblerait qu'un certain nombre de mairies ne procède pas au recensement des élèves en âge d'être scolarisés au-delà de l'école élémentaire. La loi prévoit pourtant clairement qu'elles sont responsables de l'établissement de la liste de l'ensemble des enfants soumis à l'obligation scolaire et domiciliés dans leur commune. Au cours de nos auditions, nous avons constaté que des mairies de grandes villes, pourtant particulièrement investies sur ce sujet, manquaient à cette obligation par méconnaissance du droit. La cause est probablement à chercher dans une confusion avec la compétence des maires en matière de scolarisation des enfants relevant de l'école élémentaire.

Afin d'affiner le recensement des élèves d'âge scolaire, certaines mairies concluent depuis peu des conventions avec les caisses d'allocations familiales. C'est le cas notamment de Gennevilliers, de Lille, d'Orléans, de Nîmes, de Roubaix et de Tourcoing. Bien que cette pratique se répande, elle est encore mal

connue des maires, alors qu'elle est prévue par notre droit : l'article L. 131-6 du code de l'éducation dispose que le maire « *peut mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel où sont enregistrées les données à caractère personnel relatives aux enfants en âge scolaire domiciliés dans la commune, qui lui sont transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales* ». Nous souhaitons, à ce propos, saluer l'initiative du préfet du Nord, qui a écrit à l'ensemble des maires de son département pour leur indiquer cette possibilité, et leur a fait parvenir une convention type.

Pour autant que nous avons pu le constater, ces partenariats ne sont pas identiques selon les mairies et les CAF. La mairie d'Orléans a ainsi souligné que le croisement des données de la CAF avec le fichier des naissances permettait un travail satisfaisant et s'est félicitée de l'efficacité de ce dispositif. Mais la mairie de Tourcoing nous a fait part de ses réserves sur l'efficacité de son partenariat avec la CAF de son territoire, celle-ci ne lui fournissant que des données vieilles de deux ans – dont l'utilité est faible dans une ville où les ménages déménagent souvent. La mairie de Nîmes aurait également fait face à de vraies réticences de part de la CAF de son territoire.

Par ailleurs, les modalités d'octroi des aides de la CAF prévoient une vérification de l'instruction des enfants en âge scolaire. En effet, l'article L. 552-4 du code de la sécurité sociale prévoit que *« 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'État attestant que l'enfant est instruit dans sa famille, soit d'un certificat médical attestant qu'il ne peut fréquenter aucun établissement d'enseignement »*.

Or la pratique administrative a conduit à présumer cette condition remplie et à n'exiger la production du certificat d'instruction qu'en cas de contrôle. Appliquer strictement les dispositions légales faciliterait le travail de recensement des maires comme le repérage des situations problématiques.

Dans tous les cas, le recensement des enfants d'âge scolaire par les maires se heurte à la difficulté objective de réunir les données pertinentes. Il faut rappeler qu'un maire ne dispose pas de la liste des résidents sur le territoire de sa commune car il n'existe pas, en France, de registre municipal. Les maires voulant accomplir avec rigueur leur mission de recensement des enfants d'âge scolaire sont

conduits à user d'expédients, en comparant la liste des naissances avec les données de l'Éducation nationale. Mais au vu de la mobilité croissante des Français, cette procédure est peu efficace. Les fichiers des CAF eux-mêmes ne sont pas exhaustifs ; certains parents ne demandent pas les prestations familiales auxquelles ils ont droit. Ceux qui ne peuvent justifier de la régularité de leur séjour en France n'en bénéficient pas et sont donc absents de ces fichiers. Il faut également tenir compte des inévitables défauts des croisements de fichiers, même quand ceux-ci sont de bonne qualité.

- **Concernant l'enquête municipale**, il semble que des mairies ne la réalisent pas lorsque les enfants ont dépassé l'âge de l'école élémentaire, de la même façon que pour le recensement. De plus, bien que le code de l'éducation prévoie que lorsque la mairie ne réalise pas ces enquêtes, elles doivent être diligentées par le Préfet de département, nous n'avons pas les garanties que cette substitution soit systématiquement mise en œuvre. Là encore, les obligations légales sont donc bien loin d'être mises en œuvre, vraisemblablement par ignorance.

- **Concernant les contrôles réalisés par l'inspection de l'éducation nationale**, les éléments suivants ont été portés à notre connaissance :

Devant l'augmentation du nombre d'enfants instruits à domicile, le ministère a décidé en 2016 d'augmenter la fréquence des contrôles. Si les contrôles ne sont toujours pas réalisés chaque année pour tous les enfants, 75 % d'entre eux sont convoqués et les deux tiers des enfants instruits à domicile sont effectivement contrôlés chaque année.

Les contrôles des enfants relevant du premier degré ont généralement lieu au domicile de l'enfant ou dans les locaux de la direction académique. Ceux concernant les enfants relevant du second degré se déroulent dans le collège de secteur du domicile des parents.

La question du lieu des contrôles a aussi été évoquée par les contrôleurs comme par les contrôlés comme faisant discussion.

De plus, malgré le lancement d'un grand plan de formation des inspecteurs sur les écoles hors contrat et l'instruction à domicile, certains d'entre eux, par leur formation et leurs habitudes professionnelles, continuent à réaliser leur contrôle pédagogique en prenant pour référence les programmes scolaires, et non le cycle commun de connaissances, de compétences et de culture. Ce point

est souligné par les familles portant un projet pédagogique à rythmes d'apprentissage différents.

En outre, les inspecteurs ne disposeraient des conclusions de l'enquête de la mairie que pour la moitié des familles qu'ils contrôlent, selon des chercheurs en Sciences de l'éducation que nous avons reçus. En conséquence, ils ne peuvent pas toujours conduire leurs contrôles avec une préparation suffisante et sont amenés à contrôler le cadre matériel dans lequel évolue l'enfant au moins autant que son instruction. Les familles se plaignent également de cette confusion.

Par ailleurs, certains contrôles ne peuvent avoir lieu dès la première année, comme le prévoit la loi, car la décision de déscolariser est prise trop tard au cours de l'année scolaire. Ce fait est regrettable car il ne permet pas de repérer des enfants qui seraient en danger à un stade précoce.

S'agissant des seconds contrôles, organisés lorsque le premier a révélé une difficulté, on nous a indiqué qu'au cours de l'année 2016-2017, 7 % des premiers contrôles avaient été jugés insatisfaisants. 83 mises en demeure de scolariser ont été prononcées sur la même période, dont 60 % ont été suivies d'une

scolarisation. Pour les 40 % restants, les services de l'éducation nationale ont saisi le procureur de la République. 59 informations préoccupantes ont, par ailleurs, été transmises aux services départementaux de protection de l'enfance. Mentionnons aussi qu'au cours de l'année 2016-2017, les contrôles de l'instruction à domicile ont révélé l'existence de 11 écoles de fait, dont 5 ont fait l'objet d'une saisine du procureur de la République.

S'agissant du devenir des enfants déscolarisés, aucun suivi n'étant effectué, nous ne disposons pas de données. Des remontées nous ont cependant été faites concernant ceux de ces enfants qui sont re-scolarisés. Il semblerait que l'entrée ou le retour à l'école soit difficile dans ces cas, non pour des raisons de niveau scolaire mais plutôt en raison d'un manque d'acquisition de certains savoir-être. Ces enfants seraient peu habitués à obéir, à intégrer un groupe, à attendre et à suivre des horaires.



Nous en venons maintenant aux enfants qui se trouvent dans une situation particulière vis-à-vis de l'école du fait de leur santé ou du mode de vie de leurs parents.

- **Concernant les enfants en situation de handicap**, les personnes que nous avons entendues nous ont toutes indiqué que la loi de 2005 avait considérablement amélioré leurs conditions d’instruction. De manière schématique, les enfants naguère scolarisés dans une classe Ulis le sont maintenant dans des classes ordinaires, ceux qui étaient accueillis dans un institut médico-éducatif (IME) sont maintenant scolarisés en classe Ulis, et ceux qui ne recevaient aucune solution satisfaisante ont maintenant leur place en IME. Il reste toutefois des enfants qui demeurent à domicile dans l’attente d’une place dans un IME ou dans une classe Ulis, la scolarisation en milieu ordinaire ne leur convenant pas. Nous nous interrogeons sur le suivi dont ils bénéficient.

- **Concernant les enfants du voyage**, il convient de distinguer le cas des familles sédentarisées de celui des familles nomades. Les enfants de familles nomades, s’ils sont parfois scolarisés à l’école primaire de leur lieu de passage, ne le sont quasiment jamais au niveau du collège. Parmi les raisons qui nous ont été fournies figurent l’éloignement des aires de stationnement des zones urbaines, et donc des établissements scolaires, et le fait que le stationnement soit limité à cinq mois. Là encore nous nous interrogeons sur la qualité du suivi de l’instruction de ces enfants

dans le temps. La scolarisation est en revanche plus régulière pour les enfants de familles sédentarisées.

- **Concernant les enfants de familles migrantes sans domicile**, ils vivent la plupart du temps dans une situation de clandestinité dans des squats ou des campements. Selon la Ligue des droits de l'Homme, seuls 20 % seraient scolarisés. Les 80 % restants ne reçoivent probablement pas d'instruction conforme aux critères légaux, mais ils ne font pas l'objet de contrôles ni de la part des mairies ni des services de l'éducation nationale. L'obligation de recensement par les maires ne s'applique d'ailleurs qu'aux enfants **domiciliés** dans leur commune. Ces enfants n'ayant pas de domicile, seules les associations en ont connaissance. Si elles les inscrivent souvent à l'école, la grande précarité de leurs existences conduit ces enfants à l'abandonner très vite.

De manière générale, sur les enfants de familles migrantes sans domicile et les enfants du voyage, les chiffres dont on dispose sont très approximatifs et pas toujours concordants entre eux.

- **Concernant les enfants dont les parents ont une activité professionnelle impliquant de fréquents déplacements et un mode**

de vie itinérant – enfants de forains, de travailleurs saisonniers ou de bateliers –, certains établissements scolaires prévoient leur accueil lorsque ces enfants reviennent dans la commune concernée à des dates régulières dans l'année scolaire. Il est cependant à craindre que beaucoup d'entre eux ne reçoivent qu'une instruction par intermittence seulement. Encore une fois, un suivi dans la durée de ces enfants permettrait de lever cette crainte.



Sans chercher à stigmatiser d'aucune manière le choix de l'instruction en famille, qui constitue un droit, nous voudrions également mentionner certains faits qui ont été portés à notre connaissance concernant la situation de risque dans laquelle se trouvent certains enfants déscolarisés face aux dérives sectaires et à la radicalisation.

Bien entendu, l'instruction en famille ne constitue jamais, à elle seule, un facteur entraînant une suspicion de dérive de ce type. Mais la déscolarisation est prise en compte parmi un faisceau d'indices devant donner l'alerte car il est avéré que **certains enfants déscolarisés sont en danger.**

La Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires relève que sur les 2 500 demandes qui lui adressées chaque année, un quart évoquent des risques de dérives touchant des mineurs, pour lesquels la dimension éducative est presque toujours mentionnée.

Les enfants concernés présentent un risque d'enfermement, effectif ou symbolique, se voient dispenser un enseignement falsifié ou visant à les embrigader, et sont parfois découragés de poursuivre leurs études. Les dérives sectaires relevées concernent des pédagogies alternatives inscrites dans une communauté fermée, des religions promouvant un refus du monde extérieur, des techniques de développement personnel à l'efficacité peu avérée ou des idéologies « *New Age* ».

Concernant la radicalisation, la situation des enfants au regard de l'obligation d'instruction a paru être un critère suffisamment important pour que le Plan national de prévention de la radicalisation publié en février dernier comprenne deux mesures la concernant : la première prévoit la mise en place, au niveau départemental, d'une formation restreinte de la cellule de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF), pour coordonner les contrôles des établissements hors contrat et des situations

d’instruction à domicile en cas de suspicion de radicalisation ; la seconde propose d’améliorer la fluidité de la transmission de l’information avec le maire et l’inspection académique, sous le pilotage du préfet, en cas de signalement de radicalisation afin de s’assurer du caractère exhaustif du recensement des enfants soumis à l’obligation d’instruction et d’accélérer la mise en œuvre des contrôles obligatoires en matière d’instruction dans la famille.



Ces constats étant faits, nous en venons maintenant à nos propositions.

- La première de nos préoccupations doit être **d’améliorer le recensement et le suivi des enfants qui ne sont pas scolarisés.**

Toutes les questions d’intérêt national concernant l’enseignement ou l’éducation relevant du Conseil supérieur de l’éducation, notre première préconisation consiste à mettre à son ordre du jour et à celui de chaque commission départementale de l’éducation nationale une fois par an un état chiffré de l’instruction à domicile rapporté à la population en âge scolaire recensée par l’INSEE.

De plus, il nous paraît indispensable d'attribuer un numéro d'identification INE à tous les enfants, y compris ceux qui sont instruits à domicile ou qui sont inscrits dans des établissements hors contrat. Chaque changement de situations doit être inscrit dans les bases de données concernant les élèves de l'enseignement primaire comme secondaire, et ce prioritairement pour les départs de l'école ou du collège.

Nous préconisons également la mise en place d'un suivi de cohortes académique afin de déterminer les résultats scolaires des élèves réintégrant le système scolaire traditionnel ou se présentant aux examens nationaux après un temps d'instruction à domicile.

Le développement d'un outil académique harmonisé de suivi des élèves scolarisés à domicile en raison des disparités observées permettrait aussi d'améliorer les connaissances à ce sujet.

Ensuite, nous pensons qu'il faut encourager la création, dans chaque département, d'une commission *ad hoc* chargée d'organiser le partage des données et le suivi des enfants non scolarisés. Cette commission devrait réunir les communes, les services de la

protection maternelle et infantile, de l'aide sociale à l'enfance, de l'éducation nationale et de la prévention judiciaire.

Il conviendrait aussi de disposer d'un meilleur suivi des familles ayant fait l'objet d'un signalement au département ou au procureur de la République, ou d'une injonction de scolarisation. Le temps de traitement de ces affaires par la justice lorsqu'elles lui ont été renvoyées devrait également être mieux connu.

- **Concernant la déclaration d'instruction à domicile en mairie**, une date limite dans l'année scolaire devrait être fixée, avant la fin du premier trimestre scolaire, afin que les enfants puissent faire rapidement l'objet d'un contrôle après leur retrait de l'école.

- En outre, **plusieurs pistes nous paraissent intéressantes pour améliorer les enquêtes des mairies.**

Tout d'abord, il apparaît urgent de rappeler à l'ensemble des maires qu'il est de leur responsabilité, en tant qu'agents de l'État, de procéder au recensement de l'ensemble des enfants soumis à l'obligation scolaire, donc de 6 à 16 ans révolus et de réaliser une enquête tous les deux ans pour les enfants instruits à domicile. Il convient pour cela de préconiser une méthode et des outils intégrés

au guide interministériel qui n'en fait, en l'état, pas mention. Les préfets de département devraient également avoir à l'esprit qu'il leur revient de diligenter les enquêtes que les maires n'auraient pas réalisées.

Ensuite, il conviendrait de remédier à l'hétérogénéité des enquêtes réalisées en fournissant aux mairies des procédures et un questionnaire commun, plus particulièrement sur les modalités de rendez-vous et les délais de prévenance. À cette occasion, nous souhaitons qu'il soit prévu que l'enquête s'intéresse à la question de la socialisation de l'enfant ainsi qu'à celle de son alimentation et de sa santé.

Les familles devraient être informées en amont de l'objet et des modalités de l'enquête de la mairie, et être systématiquement destinataires des comptes-rendus d'enquête. Les inspecteurs de l'éducation nationale devraient également recevoir ces comptes-rendus dans tous les cas afin que leur propre contrôle se concentre exclusivement sur les aspects pédagogiques. Les maires souhaitent être informés des suites données à leurs enquêtes tout comme au contrôle de l'instruction.

Enfin, l'enquête de la mairie devrait être l'occasion de vérifier que les enfants instruits à domicile bénéficient d'un suivi médical. Pour cela, la production d'une attestation de suivi médical par les parents pourrait être rendue obligatoire, sur le modèle des attestations d'aptitude à la pratique d'un sport.

- **S'agissant des contrôles réalisés par l'inspection de l'éducation nationale**, nous pensons également qu'ils devraient voir leur cadre structuré nationalement par l'élaboration de procédures types, auxquelles les inspecteurs devraient être formés.

Les parents devraient être informés des connaissances et compétences exigibles au terme de chaque cycle du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Ils devraient également être informés, en amont, des modalités du contrôle. L'élaboration d'une plaquette d'information nationale à leur destination est souhaitable.

Lorsque les services académiques choisissent de regrouper les contrôles, ceux-ci devraient avoir lieu dans un établissement scolaire ou dans un tiers lieu tel qu'une bibliothèque publique plutôt qu'au rectorat. Un collège ou un lieu culturel constitue en effet un

environnement mieux adapté et plus rassurant pour un enfant que des bureaux.

Des évaluations scolaires, identiques nationalement pour les enfants d'un même âge, pourraient être mises en œuvre. Leurs résultats, fournis aux parents, permettraient à ces derniers d'élaborer le projet pédagogique personnalisé de leur enfant. Pour mémoire les parents doivent présenter leurs méthodes pédagogiques lors du contrôle de l'instruction.

De plus, un protocole d'accompagnement des enfants re-scolarisés après une période d'instruction à domicile devrait être élaboré et diffusé. Il relève en effet des missions de l'école républicaine de permettre un accueil adapté à la situation particulière de ces enfants. Il pourrait comporter un sas intermédiaire entre pleine scolarisation et instruction à domicile notamment avec l'appui du CNED.

Dans le même esprit, le ministère de l'Éducation nationale pourrait proposer un appui et des ressources aux parents réalisant l'instruction à domicile via par exemple :

- pour la socialisation, des activités de loisirs mises en œuvre par des associations d'éducation populaire ;
- pour l'apprentissage de certaines matières : langues, sciences de la vie et de la terre, sports, mathématiques, éducation morale et civique..., une participation aux cours.

Dans le cadre du chantier ouvert par le ministre de l'Éducation nationale sur les nouvelles méthodes pédagogiques, la contractualisation avec les écoles alternatives (Montessori, etc.) qui ont fait leurs preuves pour mieux intégrer les différents profils d'enfants devrait être envisagée, comme le soutien à la création d'établissements scolaires publics innovants (ESPI).

Nous souhaiterions, en outre, qu'un dispositif d'agrément des organismes d'enseignement à distance soit mis en place.

Enfin, les dispositions légales concernant la suspension des allocations familiales en cas de non-scolarisation devraient être appliquées, tout comme l'instruction à domicile devrait ouvrir droit à l'allocation de rentrée scolaire.



En conclusion, nous souhaitons rappeler que l'extension de la scolarité obligatoire dès 3 ans, annoncée par le ministre de l'Éducation nationale pour la rentrée 2019, va avoir des conséquences spécifiques en matière de contrôle de l'instruction à domicile.

En termes quantitatifs, cette extension ne devrait pas poser de réelle difficulté puisque moins de 3 % des enfants de 3 ans ne sont pas scolarisés aujourd'hui, et que la quasi-totalité des enfants de 4 et 5 ans l'est déjà. Mais le cycle commun, qui sert de base au contrôle, ne commence aujourd'hui qu'au cycle 2. Il faudra donc déterminer les connaissances et les compétences qui pourront être attendues des enfants plus jeunes. Il sera également nécessaire de travailler sur les modalités d'évaluation de ces jeunes enfants, car il risque d'être difficile pour les inspecteurs d'instaurer une relation avec eux.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(Par ordre chronologique)

- **Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) – MM. Fabrice Poli et Mark Sherringham**, inspecteurs généraux, groupe d'étude et d'expertise sur la déscolarisation
- **Centre National d'Enseignement à Distance (CNED) – M. Michel Reverchon-Billot**, directeur général, et **M. Jean-Michel Leclercq**, directeur de cabinet
- **Ministère des solidarités et de la santé, direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – Mmes Cécile Tagliana**, adjointe au directeur général de la cohésion sociale, **Isabelle Grimault**, sous-directrice de l'enfance et de la famille et **Catherine Lesterpt**, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille
- **Ministère de l'Éducation nationale :**
 - **Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) – M. Alexandre Grosse**, chef de service, **Mme Françoise Pétreault**, sous-directrice B3, et **Mme Liv Lionet**, chef du bureau B3.3
 - **Direction des affaires juridiques – Mme Fabienne Thibau**, cheffe de service, adjointe à la directrice
 - **APF France Handicap – Mme Bénédicte Kail**, conseillère nationale éducation familles
 - **Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV) – Mme Rozenn Merrien**, présidente, et **M. Bernard Maillard**, vice-président
 - **Audition commune :**
 - **Collectif FéLiCla (Fédération pour la Liberté du Choix d'Instruction) - M. Denis Verloes**, coordinateur de projets, **Mme Julie Larcher**, chargée de mission d'information, et **Mme Seiko Watanabe**, chargée de mission d'information
 - **Collectif L'École est la maison – Mme Laurence Fournier**, fondatrice et porte-parole
 - **Association Libres d'apprendre et d'instruire autrement (LAIA) – Mmes Alix Delehelle et Isabelle Micalaudie**, coprésidentes

- **M. Daniel Auverlot**, recteur de l'académie de Créteil
- **Audition commune :**
 - **Syndicat national unitaire des instituteurs, des professeurs des écoles et PEGC (SNUipp- FSU) – Mme Nelly Rizzo**, secrétaire nationale, et **Mme Cécile Ropiteau**, secrétaire nationale
 - **Syndicat national de l'enseignement technique action autonome (SNETAA-FO) – Mme Marie-Jo Hugonnot**, secrétaire nationale, et **M. Paul Mallet**, assistant politique
 - **La Ligue des droits de l'Homme – Mme Martine Cocquet**, secrétaire générale adjointe de la LDH et co-responsable du groupe de travail LDH « Jeunesse et droits de l'enfant », et **Mme Hélène Leclerc**, co-responsable du groupe de travail LDH « Jeunesse et droits de l'enfant »
 - **Audition commune :**
 - **France Urbaine – Mme Emmanuelle Cuny**, adjointe au maire de Bordeaux, **M. Florent Montillot**, adjoint au maire d'Orléans, et **Mme Chloé Mathieu**, responsable des relations avec le Parlement France urbaine
 - **Mairie de Tourcoing – M. Benjamin Hus**, directeur général des services
 - **Direction générale des collectivités locales – M. Frédéric Papet**, sous-directeur des compétences et des institutions locales, **M. Isabelle Dorliat-Pouzet**, chef du bureau des services publics locaux, et **M Benjamin Orsat**, chargé d'études éducation, enseignement public et privé
 - **Audition commune :**
 - **Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE) – M. Stéphane Fouere**, secrétaire général adjoint, et **Mme Pascale Durand**, chargée de mission
 - **Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) – Mme Marie-France Wittrant**, représentante de la Fédération, et **Mme Martine Leroy**, trésorière
 - **Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL nationale) – M. Stéphane Benis**, membre du Bureau national

➤ **Table ronde de chercheurs :**

– **M. Philippe Bongrand**, maître de conférences en Sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise

– **Mme Géraldine Farges**, maître de conférences en Sciences de l'éducation à l'Université de Bourgogne

– **Mme Michèle Guigue**, professeur en Sciences de l'éducation à l'Université de Lille 3

➤ **Conférence téléphonique**

– **Association des maires ruraux de France (AMRF) – M. Daniel Barbe**, président de l'association des Maires ruraux de Gironde et maire de la commune de Blasimon

➤ **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – Mme Emilie Seruga-Cau**, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités locales, et **Mme Tiphaine Havel**, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

➤ **Audition commune :**

– **Association Union nationale pour l'instruction et l'épanouissement (UNIE) – Mme Armelle Borel**, fondatrice et présidente, **Mme Nathalie Froment**, **Mme Karine Bunel**, et **Mme Eva Chambon**

– **Association Les Enfants d'abord – Mme Gwenaële Spenlé** et **M. Joël Nayet**

➤ **Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) – Mme Muriel Domenach**, secrétaire générale, et **Mme Catherine Manciaux**, chargée de mission

➤ **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) – Mme Marie Sainte Fare**, experte prestations familiales, et **Mme Patricia Chantin**, responsable des relations parlementaires

➤ **Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) – Mme Anne Josso**, secrétaire générale, et **Mme Audrey Keyzers**, secrétaire générale adjointe, chargée de la communication et des relations avec les élus

➤ **Ministère de l'Éducation nationale – Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) – Mme Fabienne Rosenwald**, directrice

➤ **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – M. Benoît Ourliac**, directeur de cabinet du directeur