

Cour des comptes



TROISIÈME CHAMBRE

S2025-0795

DEUXIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'INSTRUCTION DANS LA FAMILLE

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 30 avril 2025

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	12
1 UNE REFORME QUI A INFLECHI LA TENDANCE A LA HAUSSE DES EFFECTIFS	13
1.1 Un encadrement accru par les textes	13
1.1.1 Un renforcement progressif du cadre de déclaration et des modalités de contrôle	13
1.1.2 La réforme de 2021 : l’instauration d’un régime d’autorisation préalable	14
1.1.3 Un cadre restrictif qui n’est pas isolé en Europe.....	16
1.2 Un nombre d’enfants instruits en famille en récente diminution	17
1.2.1 Une catégorie d’enfants qui était mal connue par l’administration	17
1.2.1.1 Une connaissance imparfaite avant la réforme de 2021	17
1.2.1.2 Des enfants désormais enregistrés dans les applications nationales du ministère	18
1.2.2 Une baisse récente des effectifs après plusieurs années de hausse	19
1.2.2.1 Une hausse pendant une décennie	20
1.2.2.2 Les effets de l’abaissement de l’âge de l’instruction obligatoire.....	21
1.2.2.3 Une baisse du recours à l’instruction dans la famille depuis 2022-2023.....	22
1.3 Une instruction qui recouvre une variété de situations	23
1.3.1 Des modes d’enseignement et des intervenants variés.....	23
1.3.2 Des motifs divers, une part importante d’enfants « empêchés ».....	24
1.3.2.1 Des motifs mal connus jusqu’à 2024.....	25
1.3.2.2 Une augmentation de l’instruction dans la famille pour motif de santé ou de handicap au Cned « réglementé ».....	27
1.3.3 Une instruction dans la famille souvent temporaire.....	28
1.3.4 Des enfants répartis sur l’ensemble du territoire, dont l’origine sociale est imparfaitement connue	29
1.3.4.1 La profession des parents incomplètement renseignée.....	29
1.3.4.2 Une présence sur l’ensemble du territoire mais plus marquée dans le centre et le sud 32	

2 UNE PLUS GRANDE SECURISATION APPORTEE PAR LA PROCEDURE D'AUTORISATION, DES MARGES DE PROGRES.....	34
2.1 L'administration a modifié son organisation et ses procédures pour mettre en œuvre le nouveau régime d'autorisation dans l'intérêt des enfants	34
2.1.1 Une restructuration du dispositif de gestion dans les académies	34
2.1.1.1 Une organisation au sein des académies qui s'appuie sur des référents	34
2.1.1.2 Une analyse individualisée des demandes mobilisant une diversité d'expertises dans un calendrier contraint	35
2.1.1.3 Les outils informatiques de traitement des demandes et de suivi des enfants	36
2.1.2 Un pilotage national qui n'a pas complètement répondu au besoin d'un référentiel commun aux académies.....	38
2.1.3 Une évolution des procédures et des outils au Cned.....	39
2.2 Un plein déploiement en 2024 après une période transitoire	40
2.2.1 La période transitoire en 2022 et 2023 : une très grande majorité d'autorisations accordées	40
2.2.1.1 Des demandes d'autorisation concernant principalement des enfants déjà instruits dans la famille.....	40
2.2.1.2 Une faible part de refus d'autorisation	41
2.2.1.3 Des disparités entre territoires en matière de refus.....	43
2.2.2 2024-2025, première année de mise en œuvre complète du régime d'autorisation.....	44
2.2.2.1 Une baisse des demandes d'autorisation qui se poursuit en 2024-2025	44
2.2.2.2 Des approches différentes pour les enfants instruits en famille de plein droit.....	45
2.3 Un enjeu d'harmonisation qui persiste malgré des clarifications progressives.....	47
2.3.1 Les commissions de recours, un outil de régulation au niveau des académies	47
2.3.2 Un nouveau contentieux administratif dont l'issue est majoritairement favorable à l'administration	48
2.3.3 Un besoin d'harmonisation qui perdure	51
2.3.3.1 Des tensions autour des demandes d'autorisation au titre du motif 4 (situation propre à l'enfant).....	51
2.3.3.2 Les justificatifs nécessaires pour apprécier la réalité de l'itinérance.....	52
2.4 Une rationalisation des coûts pour les rectorats du fait de la réforme	53
2.4.1 Des dépenses diffuses qui ne font pas l'objet d'une évaluation consolidée.....	53
2.4.1.1 Des dépenses diffuses.....	53
2.4.1.2 En l'absence d'une évaluation consolidée, seuls les moyens supplémentaires accordés aux rectorats en 2022-2023 sont identifiés	54
2.4.2 Avant la réforme : un coût croissant du fait d'une mobilisation significative des ressources d'inspection	55
2.4.2.1 L'entrée comme la sortie de l'instruction dans la famille n'ont pas d'incidence significative au niveau des établissements scolaires	55
2.4.2.2 Un nombre croissant des contrôles à effectuer sans moyens affectés.....	55
2.4.3 Le processus d'autorisation, une nouvelle mission et des ressources pour les académies	57

2.4.4 Le financement du Cned, la principale dépense publique de l'instruction dans la famille.....	59
3 DES POINTS DE VIGILANCE DANS LE DISPOSITIF DE SUIVI ET DE CONTROLE.....	61
3.1 Un dispositif de contrôle pédagogique qui présente des limites	61
3.1.1 Une démarche engagée de professionnalisation des contrôles pédagogiques	61
3.1.2 Des contrôles réalisés tant au domicile que dans les locaux de l'Éducation nationale.....	62
3.1.3 Des contrôles pédagogiques non intégralement effectués.....	63
3.1.3.1 Un périmètre de premiers contrôles qui n'inclut pas les enfants inscrits au Cned réglementé.....	64
3.1.3.2 Des freins à la réalisation des contrôles pédagogiques.....	64
3.1.4 Un cadre juridique des organismes privés d'enseignement à distance peu adapté.....	65
3.2 Des résultats scolaires difficile à apprécier	66
3.2.1 Un suivi de l'assiduité et des résultats mis en place pour les enfants au Cned réglementé	66
3.2.2 Des résultats des contrôles pédagogiques globalement satisfaisants	67
3.2.3 Des indicateurs qui manquent pour renseigner sur le niveau et la réussite scolaire	69
3.2.4 Des enfants partiellement intégrés aux dispositifs nationaux de certification et d'orientation	71
3.3 Les faiblesses du contrôle du respect de l'obligation scolaire	72
3.3.1 Une enquête des maires peu effective	72
3.3.2 Une clarification des conditions de versement de l'allocation de rentrée scolaire à opérer pour les enfants instruits dans la famille.....	74
3.3.3 La prévention de l'évitement scolaire	75
3.3.3.1 Des familles anciennement instruites dans la famille refusant la scolarisation	75
3.3.3.2 Les moyens d'actions pour lutter contre l'évitement scolaire à intensifier	76
3.3.4 Des enfants de familles itinérantes et de voyageurs à mieux accompagner.....	79
ANNEXES.....	83
Annexe n° 1. Comparaisons internationales	84
Annexe n° 2. Méthodologie sur les données utilisées.....	87
Annexe n° 3. Les données collectées dans le système d'information du ministère	89
Annexe n° 4. Les effectifs des enfants instruits dans la famille par académie	92
Annexe n° 5. Les enfants instruits dans la famille au Cned réglementé et hors Cned réglementé	93
Annexe n° 6. La durée de l'instruction dans la famille.....	94
Annexe n° 7. Le parcours des enfants instruits dans la famille.....	95

Annexe n° 8.	Les professions et catégories sociales des parents des enfants instruits dans la famille	96
Annexe n° 9.	Répartition territoriale des élèves scolarisés dans les établissements publics et privés	99
Annexe n° 10.	Analyse de la dispersion des taux de refus après RAPO.....	100
Annexe n° 11.	Le financement public du Cned	102
Annexe n° 12.	Situation en 2024-2025 des enfants précédemment autorisés de plein droit	103

SYNTHÈSE

« L'instruction dans la famille » ou « instruction en famille » (IEF), communément connue sous les termes d'« enseignement à domicile » ou d'« école à la maison », constitue une modalité d'exécution de l'obligation d'instruction à laquelle sont soumis les enfants âgés de 3 à 16 ans. L'instruction est alors dispensée par les parents ou par toute autre personne de leur choix, en dehors de tout établissement scolaire public ou privé. Les familles peuvent recourir aux services d'un organisme d'enseignement à distance. Pour les enfants qui ne peuvent pas suivre l'enseignement dispensé dans un établissement scolaire, un accès gratuit est assuré par le Centre national d'enseignement à distance (Cned) à des formations conformes aux programmes officiels en classe complète à inscription réglementée.

Un encadrement progressif par les textes

Depuis trente ans, plusieurs textes ont progressivement encadré l'instruction dans la famille, notamment en précisant les modalités de contrôle (enquête de la mairie et contrôle pédagogique de l'Éducation nationale) et les conséquences (rescolarisation en cas de contrôle pédagogique insuffisant). En Europe, si l'enseignement à domicile à la demande des familles est possible dans la majorité des systèmes éducatifs, les parents doivent souvent demander l'autorisation aux autorités et il n'est toutefois possible que dans des circonstances exceptionnelles dans une dizaine de pays.

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a instauré un régime d'autorisation préalable en remplacement du régime de déclaration, à partir de la rentrée scolaire 2022. Quatre motifs d'autorisation ont été fixés par la loi : l'état de santé de l'enfant ou son handicap (motif 1) ; la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives (motif 2) ; l'itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public (motif 3) ; l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif (motif 4). Une période transitoire a été prévue : l'autorisation a été délivrée de « plein droit » pour l'année scolaire 2022-2023, valable deux ans, pour les enfants déjà instruits dans la famille en 2021-2022 lorsque les résultats du contrôle pédagogique annuel ont été jugés suffisants, sans qu'ils aient à justifier d'un motif. En revanche, toutes les nouvelles demandes ont été examinées dans le « droit commun », sur la base des motifs définis par la loi, à partir de l'année scolaire 2022-2023. L'année scolaire 2024-2025 constitue donc la première année de mise en œuvre complète du nouveau régime d'autorisation.

Une diminution des effectifs après une forte hausse

Le nombre d'enfants instruits dans la famille a connu une hausse importante avant 2022. Il est passé de 13 547 en 2007-2008 à 35 965 enfants âgés de 6 à 16 ans en 2018-2019. Cette augmentation s'est accélérée ensuite, dans le contexte de la pandémie de Covid-19 : le nombre d'enfants instruits dans la famille a ainsi atteint 72 369 enfants âgés de 3 à 16 ans en 2021-2022, soit 0,6 % des enfants soumis à l'obligation scolaire (le périmètre a par ailleurs changé du fait de l'abaissement de l'obligation scolaire de 6 à 3 ans en 2019). Depuis la mise en place

du régime d'autorisation en 2022-2023 et dans un contexte général de baisse démographique des enfants en âge d'être scolarisés, une baisse progressive des effectifs d'enfants instruits dans la famille est constatée, résultant de la diminution des demandes pour les enfants qui avaient une autorisation de plein droit. Ainsi, en 2024-2025, 30 644 enfants ont été autorisés à être instruits dans la famille, soit 0,3 % des enfants soumis à l'obligation scolaire.

En comparaison des enfants scolarisés en établissement, ces enfants étaient mal connus de l'administration, l'instruction dans la famille ne faisant pas l'objet d'un suivi par le service statistique du ministère de l'éducation nationale. Un suivi statistique au même titre que les enfants scolarisés est néanmoins possible puisqu'un identifiant national élève (INE) leur est désormais attribué. En outre, les motifs ayant conduit à une autorisation sont désormais renseignés pour tous les enfants : en 2024-2025, 34 % sont autorisés en raison de leur situation propre tandis que les deux-tiers sont des enfants qui ne peuvent suivre une scolarité en établissement pour raisons de santé ou de situation de handicap, pour itinérance de la famille ou pour pratique d'activités sportives et artistiques intensives.

L'instruction dans la famille est souvent temporaire : pour la majorité des enfants, la durée est d'un an. Les enfants sont répartis sur l'ensemble du territoire national même s'ils sont davantage présents dans le centre, le sud-ouest et le sud-est. Les données relatives à la catégorie socio-professionnelle des personnes responsables sont mal renseignées et ne permettent pas d'apprécier les conditions socio-économiques de l'instruction dans la famille.

En 2024-2025 : sur 40 846 demandes d'autorisation déposées, 30 644 enfants ont été autorisés à être instruits dans la famille (données arrêtées au 1^{er} novembre 2024) :

- dont 9 795 en raison de l'état de santé de l'enfant ou de son handicap,
- dont 1 581 en raison de la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives.
- dont 8 831 pour l'itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public,
- dont 10 437 pour une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif,

En 2023-2024, 35 % des enfants instruits dans la famille étaient inscrits au Cned réglementé.

Une plus grande sécurisation apportée par le régime d'autorisation, malgré un besoin d'harmonisation

La mise en œuvre du nouveau régime d'autorisation à partir de 2022-2023 s'est traduite par une réorganisation du suivi de l'instruction dans la famille au sein des rectorats : des inspecteurs référents IEF animent le dispositif d'examen des demandes en mobilisant les expertises ad hoc pour un examen approfondi des demandes dans l'intérêt de l'enfant et non plus seulement selon le seul choix des parents. Le Cned a également fait évoluer ses procédures et outils, même si le circuit conduisant au positionnement de l'élève pourrait être simplifié. Si l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale a accompagné cette mise en œuvre, le pilotage national pourrait être renforcé quant aux solutions informatiques utilisées dans les rectorats.

Lors de l'examen des demandes, une vérification est faite sur les différentes conditions à remplir. La réglementation a aussi prévu la nécessité de disposer du diplôme du baccalauréat pour pouvoir instruire dans la famille au titre du motif 4 (situation propre à l'enfant) ; de manière surprenante, cette exigence n'est toutefois pas posée pour les motifs 1 à 3 lorsque l'enfant n'est pas suivi par le Cned en classe complète à inscription réglementée. Les services de l'éducation nationale ont ainsi examiné de manière individualisée chaque demande - les dossiers étant par ailleurs assez hétérogènes -, en s'appuyant sur des outils académiques mis en place sous l'impulsion des inspecteurs référents. L'examen par les services de l'éducation nationale a conduit majoritairement à accorder une autorisation : en 2022-2023 (période transitoire), le taux de refus global était de 11 % (26 % pour les demandes de droit commun concernant les enfants qui n'étaient pas instruits dans la famille mais seulement 4 % pour les demandes de plein droit pour les enfants déjà instruits dans la famille) tandis qu'en 2024-2025 (année de plein déploiement de la réforme), il a été de 23 % (taux cependant inférieur au taux de refus de droit commun de la période transitoire).

Les décisions des juridictions administratives, faisant suite aux recours des familles, ont été majoritairement favorables à l'administration et les commissions de recours administratif préalable obligatoire ont été un levier d'homogénéisation des décisions au sein des académies. Néanmoins, des écarts de taux de refus sont constatés : s'ils ont baissé entre 2022 et 2023, ces écarts restent assez importants en 2024 entre les académies. Ils s'expliquent en partie par des approches différentes dans l'analyse des dossiers, l'harmonisation des pratiques entre les différentes académies demeurant encore perfectible.

Le coût annuel pour les finances publiques de l'instruction dans la famille n'a pas fait l'objet à ce jour d'une estimation complète par le ministère. Les principaux coûts identifiés sont portés, d'une part, par le financement public du Cned (dont la subvention pour charge de service public était de 33,9 M€ en 2023 et les moyens extra-budgétaires évalués à 86,6 M€ de dépenses de personnels) et, d'autre part, par les moyens affectés aux rectorats qui ont été augmentés en 2022 (80 emplois d'inspecteurs ont été créés pour un coût de 8,7 M€). Avant 2022, l'augmentation du nombre de contrôles pédagogiques à effectuer a mis sous tension les ressources d'inspection des académies. Du fait de la baisse des effectifs à contrôler et de l'amélioration de l'organisation pour gérer administrativement et contrôler l'instruction dans la famille, le nouveau régime d'autorisation a permis de rationaliser les moyens en personnels affectés.

Des limites dans le dispositif de contrôle des enfants instruits dans la famille

Même si le cadre réglementaire du contrôle pédagogique n'a pas été modifié en 2021, la mise en place du nouveau régime d'autorisation de l'instruction dans la famille a conduit à porter une attention accrue à l'organisation et au bon déroulement des contrôles pédagogiques. Sous l'impulsion des inspecteurs référents, l'accent a notamment été mis sur la planification des contrôles pédagogiques et sur l'harmonisation des procédures de contrôles. Toutefois, les contrôles ne sont pas tous effectués et, contrairement à ce que prévoit la réglementation, les enfants inscrits au Cned réglementé ne sont pas concernés par ces contrôles, sauf signalement spécifique. Enfin, le cadre juridique des organismes privés d'enseignement à distance, qui est ancien, n'a pas pris en compte les mutations intervenues, en particulier le développement des cours en ligne.

Le niveau et la réussite scolaire des enfants restent difficiles à mesurer. Les résultats des contrôles pédagogiques sont globalement satisfaisants (plus de 90 % des premiers contrôles) et le Cned a mis en place un suivi de l'assiduité et des résultats, mais il manque des indicateurs permettant de renseigner le niveau des enfants instruits dans la famille aux examens nationaux (brevet ou baccalauréat). En outre, l'outil des évaluations nationales n'est pas mobilisé pour ces enfants, alors que cela pourrait donner un repère utile tant pour les inspecteurs que pour les familles. Par ailleurs, ces enfants ne sont pas complètement insérés dans les dispositifs habituels d'orientation et dans les dispositifs nationaux de certification.

Parallèlement au contrôle pédagogique, l'enquête de la mairie constitue une autre modalité de contrôle de l'instruction dans la famille, qui vise notamment à vérifier si l'instruction donnée aux enfants est compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille ; ce contrôle reste cependant peu effectif, en partie du fait d'une méconnaissance de cette mission. En outre, les outils mobilisables pour faire respecter l'obligation scolaire présentent des faiblesses, tant dans les suites apportées aux mises en demeure de rescolarisation et aux signalements au Procureur, que dans le repérage des enfants en âge d'être scolarisés. Si la récente mise en place des instances départementales de prévention de l'évitement scolaire peut permettre de coconstruire localement des solutions, l'impossibilité d'échanger des données entre la caisse d'allocations familiales et les services départementaux de l'éducation nationale constitue une limite importante. Par ailleurs, les conditions de versement de l'allocation de rentrée scolaire aux enfants instruits dans la famille devraient être clarifiées et l'éligibilité des familles devrait être vérifiée pour éviter tout versement d'indu. Enfin, afin de prévenir l'évitement et le décrochage scolaire des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, des dispositifs d'accompagnement spécifiques doivent être mis en œuvre lorsque les enfants sont instruits dans la famille ou lorsqu'ils sont rescolarisés.

La réforme de l'instruction dans la famille en 2021, en instaurant un régime d'autorisation préalable, a permis de davantage sécuriser, dans l'intérêt de l'enfant, le recours à cette modalité d'instruction, qui est souvent temporaire. Même si les services de l'éducation nationale se sont réorganisés pour la mise en œuvre de ce nouveau cadre réglementaire, des marges de progrès existent : les informations statistiques sur les enfants instruits dans la famille devraient être fiabilisées et exploitées ; les critères d'examen des demandes d'autorisation devraient être davantage harmonisés entre académies ; la connaissance du niveau d'instruction de ces enfants devrait être améliorée ; enfin, les instruments pour lutter contre l'évitement scolaire devraient être remaniés.

Terminologie

Instruction dans la famille : instruction dispensée dans la famille par les parents ou par toute autre personne de leur choix.

Centre national d'enseignement à distance (Cned) : opérateur de l'État qui assure le service public de l'enseignement à distance.

Cned réglementé : formations conformes aux programmes officiels et dispensées gratuitement à distance par le Cned pour les enfants qui ne peuvent pas suivre l'enseignement d'un établissement scolaire. L'enfant dispose alors d'un certificat de scolarité et, en fin d'année scolaire, le conseil de classe émet un avis de passage ou d'orientation.

Cned libre : formations conformes aux programmes officiels et dispensées à distance par le Cned moyennant le paiement de frais d'inscription. L'enfant ne dispose pas d'un certificat de scolarité et ne reçoit pas d'avis de passage ou d'orientation en fin d'année.

Autorisation de « plein droit » : autorisation d'instruction dans la famille accordée en 2022-2023 pour une durée de deux ans pour un enfant instruit dans la famille en 2021-2022.

Autorisation de « droit commun » : autorisation accordée, sur la base d'un motif légal, pour une durée d'un an pour un enfant qui n'était pas instruit dans la famille en 2021-2022.

Recours administratif préalable obligatoire (RAPO) : réclamation adressée à l'administration pour lui demander de changer une décision qu'elle a prise et qui doit nécessairement être effectuée avant de saisir le juge.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1.** Intégrer, dès que possible, les effectifs des enfants instruits dans la famille dans les publications statistiques du ministère en charge de l'éducation nationale (Secrétariat général). 19
- Recommandation n° 2.** Généraliser le recours aux téléprocédures dans l'ensemble des rectorats pour la prochaine campagne de demande d'autorisation et étudier la mise en place d'une application nationale métier pour gérer l'instruction dans la famille (DGESCO, Secrétariat général). 38
- Recommandation n° 3.** Avant la prochaine campagne de demande d'autorisation, publier un guide pratique pour les familles (DGESCO). 39
- Recommandation n° 4.** Dans le code de l'éducation, rendre obligatoire, pour les enfants instruits dans la famille, le passage des évaluations nationales à la fin de chaque cycle (DGESCO). 71
- Recommandation n° 5.** Informer périodiquement les mairies sur leur obligation en matière d'instruction dans la famille et leur fournir une trame type de compte rendu pour réaliser les enquêtes (DGESCO, rectorats). 74

INTRODUCTION

« L'instruction dans la famille » (terme utilisé par la réglementation) - également appelée « l'instruction en famille » (IEF) - est communément connue sous les termes d'« enseignement à domicile » ou d'« école à la maison ». Il s'agit d'une modalité d'exercice de l'obligation d'instruction pour les enfants âgés de 3 à 16 ans, en dehors de tout établissement public ou privé. L'instruction est alors dispensée par les parents ou par toute autre personne de leur choix et les familles peuvent recourir aux services d'un organisme d'enseignement à distance. Pour les enfants qui ne peuvent pas suivre l'enseignement dispensé dans un établissement scolaire, un accès gratuit est assuré, par le Centre national d'enseignement à distance (Cned), à des formations conformes aux programmes officiels en classe complète à inscription réglementée.

Pour l'année scolaire 2024-2025, un peu plus de 30 000 enfants sont instruits dans la famille (après avoir dépassé les 72 000 en 2021) ; ils représentent environ 0,3 % des enfants soumis à l'obligation scolaire.

L'instruction dans la famille a connu une réforme importante par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : le régime de déclaration qui existait jusqu'alors a été remplacé par un régime d'autorisation préalable délivrée par le Directeur académique des services de l'éducation nationale. Cette évolution législative a suscité une vive réaction de certaines associations de familles qui pratiquaient cette modalité d'instruction.

Trois ans après le vote de la loi, la Cour a souhaité examiner la manière dont s'est déployé ce nouveau régime d'autorisation ainsi que, plus largement, les modalités de suivi des enfants instruits dans la famille. L'enquête s'est notamment appuyée sur le recueil de données nationales mais aussi sur les données et le retour d'expérience des services académiques de Dijon, de Grenoble et de Versailles.

L'instruction dans la famille, qui recouvre des situations variées, a fait l'objet d'une réforme qui a conduit à une baisse des effectifs d'enfants instruits dans la famille (I). Si la nouvelle procédure d'autorisation vise à davantage sécuriser le recours à cette instruction, des marges de progrès existent (II). Enfin, le dispositif de suivi et de contrôle qui présente des points de faiblesses, pourrait être amélioré (III).

1 UNE REFORME QUI A INFLECHI LA TENDANCE A LA HAUSSE DES EFFECTIFS

Le dispositif de l'instruction dans la famille a été progressivement encadré depuis trente ans. L'instauration d'un régime d'autorisation préalable par la loi en 2021 constitue une nouvelle étape dans un contexte de forte croissance du nombre d'enfants instruits dans la famille de 2010 à 2021.

1.1 Un encadrement accru par les textes

La loi « Ferry » du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire disposait que l'instruction pouvait être donnée soit dans un établissement scolaire public ou privé, soit dans les familles. Cette faculté d'effectuer l'instruction dans la famille a ensuite été codifiée à l'article L.131-2 du code de l'éducation et, jusqu'à la réforme mise en place par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, elle s'inscrivait dans le cadre d'un régime de déclaration.

Depuis trente ans, plusieurs textes ont progressivement encadré l'instruction dans la famille, tout d'abord en renforçant les modalités de déclaration et de contrôle, puis – à partir de 2022 - en instaurant un régime d'autorisation en remplacement du régime de déclaration. Certains de ces textes ont été pris dans un contexte de préoccupation des pouvoirs publics face à de possibles risques, pour l'enfant non scolarisé en établissement, de mise en danger, de dérives sectaires ou encore de radicalisation.

1.1.1 Un renforcement progressif du cadre de déclaration et des modalités de contrôle

A partir de la fin des années 1990, plusieurs textes successifs ont précisé et renforcé le cadre de la déclaration de l'instruction dans la famille et de son contrôle.

Ainsi, avec notamment un objectif de prévention des dérives sectaires, la loi du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire a affirmé la priorité de l'instruction dans les établissements d'enseignement ; elle a également précisé le cadre de l'instruction dans la famille et ses modalités de contrôle. Celle-ci devait donner lieu à une déclaration préalable annuelle auprès du maire et de l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, faire l'objet d'une enquête du maire (déjà prévue sous une forme plus sommaire par la loi de 1882) et d'un contrôle pédagogique d'un inspecteur. Le législateur a prévu, dans le cas où les résultats des contrôles sont insuffisants, la possibilité de mettre en demeure les parents pour que l'enfant soit inscrit dans un établissement scolaire et le législateur a aggravé

les sanctions pénales applicables. Le décret n° 99-224 du 23 mars 1999 a fixé le contenu des connaissances requis des enfants instruits à domicile¹.

A partir de 2007, le cadre de l'instruction dans la famille a de nouveau évolué par le biais de textes relatifs à la protection de l'enfance : la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a précisé que l'instruction au même domicile ne peut l'être que pour les enfants d'une seule famille et la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a indiqué que tous les enfants instruits dans la famille, y compris ceux qui suivent un enseignement à distance font l'objet de l'enquête de la mairie². Par ailleurs, le décret n° 2009-259 du 5 mars 2009 relatif au contenu des connaissances requis des enfants instruits dans la famille a précisé que « *la progression retenue pour l'acquisition de ces connaissances et compétences (...) doit avoir pour objet d'amener l'enfant, à l'issue de la période de l'instruction obligatoire, à la maîtrise de l'ensemble des exigences du socle commun* ».

En 2016 et 2017, plusieurs textes ont été pris avec l'objectif d'améliorer l'effectivité et la qualité des contrôles pédagogiques. Le décret n° 2016-1452 du 28 octobre 2016 a ainsi donné des repères aux inspecteurs pour apprécier la progression de l'enfant vers l'acquisition des compétences et connaissances du socle commun, en se référant aux objectifs attendus « *à la fin de chaque cycle d'enseignement* ». Ce décret a aussi précisé les modalités du contrôle pédagogique (entretien avec les personnes responsables de l'enfant, le cas échéant en présence de ce dernier, permettant d'expliquer la démarche et les méthodes pédagogiques mises en œuvre, réalisation par l'enfant d'exercices écrits ou oraux adaptés à son âge et son état de santé).

Un nouveau renforcement du cadre juridique du contrôle pédagogique a été opéré par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (qui a également abaissé l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans) et par le décret du 2 août 2019 relatif au contrôle de l'instruction dispensée dans la famille. Ces textes ont notamment précisé que les modalités du contrôle étaient fixées par l'autorité académique, que le contrôle était organisé en principe au domicile où l'enfant est instruit et que, en cas de deux refus successifs de contrôle, sans motif légitime, l'administration était en droit de mettre en demeure les responsables légaux d'inscrire leur enfant dans un établissement d'enseignement public ou privé. Le ministère a publié, en novembre 2020, un vademecum qui détaille l'ensemble des règles applicables au contrôle de l'instruction dans la famille.

1.1.2 La réforme de 2021 : l'instauration d'un régime d'autorisation préalable

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République s'est inscrite dans la stratégie gouvernementale de lutte contre les séparatismes et l'islamisme radical. En ce qui concerne l'instruction dans la famille, cette loi a instauré un régime d'autorisation préalable en remplacement du régime de déclaration, à partir de la rentrée scolaire 2022. L'étude d'impact

¹ Article 5 du décret du 23 mars 1999 : « *La progression retenue, dans la mesure compatible avec l'âge de l'enfant et son état de santé et sous réserve des aménagements justifiés par les choix éducatifs effectués, doit avoir pour objet de l'amener, à l'issue de la période d'instruction obligatoire, à un niveau comparable dans chacun des domaines énumérés ci-dessus à celui des élèves scolarisés dans les établissements publics ou privés sous contrat* ».

² Les enfants instruits dans la famille qui suivent un enseignement à distance sont également soumis aux contrôles pédagogiques de l'éducation nationale.

du projet de loi évoquait « *les limites du dispositif actuel de l'instruction dans la famille ainsi que des risques de persistance du non-respect du droit à l'éducation* ».

Cette loi a introduit le principe de la scolarisation obligatoire dans un établissement d'enseignement public ou privé³. Pour les enfants âgés de 3 à 16 ans, l'instruction dans la famille est désormais « par dérogation » et sur autorisation préalable. L'article L.131-2 du code de l'éducation dispose ainsi : « *L'instruction obligatoire est donnée dans les établissements ou écoles publics ou privés. Elle peut également, par dérogation, être dispensée dans la famille par les parents, par l'un d'entre eux ou par toute personne de leur choix, sur autorisation délivrée dans les conditions fixées à l'article L. 131-5* ».

Quatre motifs d'autorisation sont fixés par la loi :

1. l'état de santé de l'enfant ou son handicap ;
2. la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives ;
3. l'itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public ;
4. l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif.

En 2022, une série de décrets d'application sont venus préciser la loi du 24 août 2021.

L'autorisation pour le motif 1 à 3 donne la possibilité d'être inscrit gratuitement au Cned en classe complète à inscription réglementée (dit « Cned réglementé »).

En ce qui concerne le motif 4, l'article R.131-11-5 du code de l'éducation prévoit que la demande d'autorisation doit comprendre une « *présentation écrite du projet éducatif comportant les éléments essentiels de l'enseignement et de la pédagogie adaptés aux capacités et au rythme d'apprentissage de l'enfant* », toutes pièces utiles justifiant de la disponibilité de la ou des personnes chargées d'instruire l'enfant, le diplôme du baccalauréat de la personne chargée d'instruire l'enfant et un engagement à assurer cette instruction majoritairement en langue française (cf. *infra* 2.2 et 2.3).

Les services académiques disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer sur la demande d'autorisation d'instruction dans la famille formulée par les personnes responsables de l'enfant, délai au-delà duquel naît une décision implicite d'acceptation. En cas de refus d'autorisation, la juridiction administrative ne peut être régulièrement saisie qu'après la mise en œuvre d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) auprès d'une commission présidée par le recteur d'académie. Sauf justification du fait de l'état de santé ou du handicap, l'autorisation d'instruction dans la famille est accordée pour une durée qui ne peut excéder l'année scolaire.

Une période transitoire a toutefois été prévue : l'autorisation a été délivrée de plein droit en 2022-2023 pour une durée de deux ans pour les enfants instruits dans la famille en 2021-2022 lorsque les résultats du contrôle pédagogique annuel ont été jugés suffisants, sans qu'ils aient à justifier d'un motif. Ils ont ainsi bénéficié d'une autorisation dite de « plein droit » tandis que les nouvelles demandes étaient examinées dans le « droit commun », sur la base des motifs légaux. A partir de l'année scolaire 2024-2025, toutes les demandes d'autorisation d'instruction dans la famille ont été fondées sur l'un des quatre motifs prévus par la loi.

³ Par dérogation, les enfants de 3 à 6 ans peuvent également être inscrits dans un jardin d'enfant (loi du 2 avril 2024 visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics).

La loi du 24 août 2021 n'a en revanche pas modifié le dispositif des contrôles pédagogiques.

1.1.3 Un cadre restrictif qui n'est pas isolé en Europe

Le régime d'autorisation pour l'instruction dans la famille, instauré en France à partir de 2022, correspond au cadre juridique présent dans la plupart des pays européens.

En 2018, le réseau européen sur les systèmes éducatifs (Eurydice) a publié une étude comparative sur les « Politiques en matière d'enseignement à domicile en Europe »⁴. Selon ce rapport, l'enseignement à domicile n'était interdit que dans deux pays seulement (la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine). Dans 13 autres pays, il n'était autorisé que dans des circonstances exceptionnelles, essentiellement pour des raisons de santé (par exemple en Allemagne, Espagne ou Suède) ; une autorisation devait alors être demandée et un certificat médical devait souvent être produit. Dans 28 systèmes éducatifs, l'enseignement à domicile était autorisé à la demande des parents qui devaient obtenir l'autorisation auprès des autorités nationales ou fédérales dans six pays (par exemple, en Belgique, Irlande ou Autriche) ou auprès des autorités locales ou des écoles dans 14 pays (dans la plupart des pays nordiques et baltes). En 2018, la France faisait partie des quelques pays dans lesquels les parents ne devaient pas demander une autorisation mais simplement le déclarer. Au Royaume-Uni, les parents qui souhaitaient retirer un enfant de l'école devaient seulement informer l'école de leur intention. L'étude mentionnait l'absence de réglementation aux Pays-Bas mais, en 2024, une réflexion était engagée par le ministère de l'éducation de ce pays afin de réglementer l'enseignement à domicile dans l'intérêt de l'enfant et de son droit à l'éducation⁵.

En outre, l'étude Eurydice de 2018 relevait que dans près de la moitié des pays où l'enseignement à domicile était autorisé, les personnes chargées de l'instruction devaient posséder un titre d'études pédagogiques ou un niveau minimal d'études. La France faisait en revanche partie des pays dans lesquels aucune qualification particulière n'était requise pour assurer cette instruction, même si l'étude mentionnait le recours au Cned ou à des organismes privés d'enseignement à distance pour soutenir les familles. Dans tous les pays où l'enseignement à domicile était autorisé, à l'exception des Pays-Bas et du Royaume-Uni, les progrès des élèves étaient suivis et évalués et, souvent, ils devaient réussir des épreuves écrites.

Des éléments complémentaires de comparaisons internationales sur la Belgique et le Royaume-Uni figurent à l'annexe n°1.

⁴ Commission européenne/EACEA/Eurydice, « Politiques en matière d'enseignement à domicile en Europe : enseignement primaire et secondaire inférieur ». Rapport Eurydice. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2018.

⁵ Réponses des pays sur l'instruction à la maison, collectées via le forum interne d'Eurydice (avril 2024) et transmises par la DEPP à la Cour en juillet 2024.

1.2 Un nombre d'enfants instruits en famille en récente diminution

En 2024-2025, les enfants instruits dans la famille représentent 0,3 % des enfants soumis à l'obligation scolaire. Bien que l'instruction dans la famille reste un mode d'enseignement marginal, le nombre d'enfants concernés a augmenté significativement jusqu'en 2021 dans un contexte de baisse des effectifs d'enfants soumis à l'obligation scolaire et d'enfants scolarisés dans les établissements d'enseignement publics ou privés⁶. La mise en place du régime d'autorisation préalable pour l'année scolaire 2022-2023 s'est traduite par une diminution des effectifs, notamment des enfants instruits dans la famille de plein droit.

1.2.1 Une catégorie d'enfants qui était mal connue par l'administration

A la différence de la scolarisation dans les établissements d'enseignement publics ou privés, l'instruction dans la famille ne fait pas à ce jour d'un suivi statistique par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), le service statistique du ministère de l'éducation nationale qui expertise et garantit la qualité de la production statistique. Les informations disponibles sur l'instruction dans la famille sont issues des réponses des services départementaux aux demandes du ministère. La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a mené des enquêtes auprès des inspecteurs chargés du contrôle de l'instruction dans la famille, à intervalle irrégulier jusqu'à 2018, puis chaque année depuis lors. La qualité des données collectées s'améliore progressivement, notamment à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 2021 qui a généralisé l'attribution d'un identifiant national élève à l'ensemble des enfants soumis à l'obligation scolaire.

1.2.1.1 Une connaissance imparfaite avant la réforme de 2021

Dans le cadre des travaux de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes)⁷, l'instruction dans la famille a été identifiée comme un domaine nécessitant une attention particulière, les enfants étant particulièrement vulnérables et exposés aux risques de dérives sectaires et de radicalisation. Ces enfants étaient moins bien recensés en dehors des établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat. En l'absence du contrôle des services de l'éducation nationale, il n'était pas possible de différencier les modalités d'enseignement alternatives à l'éducation formelle (l'instruction dans la famille ou dans un établissement privé hors contrat) de l'absence d'instruction ou d'une école non déclarée auprès des rectorats (dites « écoles de fait »).

Le ministère de l'éducation nationale a ainsi renforcé les contrôles des enfants instruits dans la famille ou scolarisés dans des établissements hors contrat, notamment en application de

⁶ Selon l'Insee, la population âgée de 3 à 16 ans a diminué de 64 730 enfants entre 2019 et 2021. La DEPP évalue sur la même période la baisse des effectifs d'enfants âgés de 3 à 16 ans scolarisés à 90 302 enfants tandis qu'il est constaté une hausse de 24 361 enfants instruits dans la famille selon les enquêtes de la DGESCO.

⁷ La Miviludes a été instaurée en 2002 en réponse à la montée des mouvements sectaires en France. Placée sous l'autorité du Premier ministre, elle a succédé à l'Observatoire interministériel sur les sectes.

la loi du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire⁸. Une meilleure connaissance de l'instruction dans la famille s'est avérée nécessaire et une première enquête a été adressée en janvier 2009 par la DGESCO aux inspecteurs sur l'instruction dans la famille pour l'année scolaire 2007-2008⁹.

Depuis, l'instruction dans la famille fait ainsi l'objet d'enquêtes de la DGESCO auprès des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN). L'enquête portant sur l'année scolaire 2007-2008 a été renouvelée pour les années scolaires 2010-2011, 2014-2015 et 2016-2017. À partir de de l'année scolaire 2018-2019, l'enquête nationale est désormais annuelle (cf. annexe n°2). Ces enquêtes sont exploitées pour produire des notes exclusivement destinées au ministère, qui ne sont pas publiées. Les principaux chiffres sont communiqués à l'occasion des questions des parlementaires ou à la suite de la demande des collectifs mobilisés sur l'instruction dans la famille¹⁰.

1.2.1.2 Des enfants désormais enregistrés dans les applications nationales du ministère

L'article L.131-6-1 du code l'éducation introduit par la loi du 24 août 2021 prévoit que chaque enfant soumis à l'obligation d'instruction se voit désormais attribuer un identifiant national élèves (INE) « *afin notamment de renforcer le suivi de l'obligation d'instruction par le maire et l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation et de s'assurer ainsi qu'aucun enfant n'est privé de son droit à l'instruction* ». Pour mettre en œuvre l'article, les enfants autorisés à suivre l'instruction dans la famille sont enregistrés par les DSDEN dans les applications ONDE (outil numérique pour la direction de l'école) pour le premier degré et SIECLE (système d'information pour les élèves des collèges, des lycées et pour les établissements) pour le second degré. ONDE et SIECLE sont des applications nationales du ministère utilisées dans l'ensemble des établissements publics et privés sous contrat¹¹.

Les données relatives aux enfants instruits dans la famille, saisies dans ONDE et SIECLE, sont disponibles (après avoir été rendues anonymes) dans le système d'information du ministère depuis 2022. Toutefois, la DEPP ne les a pas exploitées, notamment dans sa publication « Repères et références statistiques » (RERS). Les enfants instruits dans la famille sont ainsi une population tenue à l'écart du panorama du système éducatif que constitue cette publication.

⁸ Les premières évaluations des effectifs d'enfants instruits dans la famille ont été effectuées dans ce contexte : 6 000 enfants en 1998 et 1 156 enfants en 2002-2003 (cf. Miviludes *Rapport annuel*, 2004).

⁹ Miviludes *Rapport annuel* 2009.

¹⁰ Ces notes de cinq à sept pages (la dernière a été établie pour 2022-2023) recensent au niveau national les effectifs des enfants instruits dans la famille en distinguant ceux qui sont inscrits au Cned réglementé de ceux qui ne le sont pas, ainsi que le nombre et les résultats des contrôles pédagogiques.

¹¹ A titre de comparaison, les enfants scolarisés dans les établissements hors contrat sont partiellement couverts. En effet, la part des élèves du privé hors contrat recensés par la DEPP via ONDE a progressé de 55,9 % en 2022 à 85,5 % en 2024 (cf. DEPP, Description fichier DIAPRE extraction 15 octobre 2024).

Les services départementaux ont procédé dès 2022 à l'enregistrement total ou partiel¹² des enfants instruits dans la famille, en fonction de la scolarité antérieure si l'enfant a déjà été scolarisé, ou en fonction de son âge¹³. La comparaison avec les données de la DGESCO indique que les effectifs d'enfants âgés de 3 à 16 ans instruits dans la famille, repérés dans le système d'information du ministère, représentent 78 % en 2022 et 100 % en 2023 des effectifs recensés par les enquêtes de la DGESCO (cf. annexe n°3).

L'enregistrement des enfants instruits dans la famille dans les applications nationales est une charge de travail supplémentaire pour les services gestionnaires. Cet enregistrement s'ajoute à la saisie des informations nécessaire au suivi local (cf. *infra* 2.1.1) et aux réponses aux questionnaires transmis par la DGESCO. Dans les trois académies visitées, les gestionnaires reconnaissent les avantages des applications nationales en matière de suivi de la scolarité antérieure des enfants instruits dans la famille, de repérage de la scolarisation des enfants précédemment instruits dans la famille et de l'identification des éventuelles situations de cumul de modes de scolarité. Toutefois, l'intérêt des applications nationales reste limité pour les services gestionnaires, notamment pour repérer les situations de déscolarisation (cf. *infra* 3.3.3). L'enregistrement n'est pas toujours une priorité en période de rentrée scolaire et peut intervenir tardivement. Ainsi, au 21 octobre 2024, aucun enfant n'était enregistré dans SIECLE par huit DSDEN (quatre de l'académie de Montpellier, trois de l'académie de Toulouse et Mayotte). L'absence de saisie dans SIECLE dans sept départements métropolitains entrave une évaluation précise des effectifs des enfants instruits dans la famille à la même date que les enfants scolarisés dans les établissements, soit la date de la rentrée.

Les enfants instruits dans la famille sont donc depuis 2022 enregistrés dans le système d'information statistique ministériel, au même titre que les élèves scolarisés dans les établissements publics et privés sous contrat ; ils devraient également être intégrés dans les publications statistiques périodiques de la DEPP tout comme le sont les effectifs des enfants scolarisés dans les établissements d'enseignement privés hors contrat.

Recommandation n° 1. Intégrer, dès que possible, les effectifs des enfants instruits dans la famille dans les publications statistiques du ministère en charge de l'éducation nationale (Secrétariat général).

1.2.2 Une baisse récente des effectifs après plusieurs années de hausse

Après des années d'augmentation, notamment en 2020-2021 et 2021-2022, fortement marquées par les conséquences de la crise sanitaire, les effectifs d'enfants instruits dans la famille sont désormais en baisse.

¹² Seuls quatre départements métropolitains n'ont enregistré aucun enfant dans le premier degré au 14 octobre 2022, date à laquelle les données saisies dans ONDE rendue anonyme sont extraites des bases départementales.

¹³ L'enfant est enregistré dans le niveau scolaire qu'il aurait atteint sans redoublement ou saut de classe ; c'est l'âge théorique normal ou « à l'heure ».

1.2.2.1 Une hausse pendant une décennie

L'évolution des effectifs des enfants instruits dans la famille a été analysée à partir de 2007 : la population âgée de 6 à 16 ans a été retenue afin d'assurer la comparabilité sur l'ensemble de la période, alors que le périmètre de l'obligation scolaire a changé en 2019 (de 3 à 16 ans).

Entre 2010-2011 et 2019-2020, l'effectif d'enfants âgés de 6 à 16 ans instruits dans la famille a augmenté en moyenne de 7,8 % par an, tandis que les effectifs des élèves du public et du privé n'ont progressé que de 0,7 % par an au cours de la même période. En proportion de la population soumise à l'obligation scolaire, la part des enfants instruits dans la famille est passée de 0,2 % en 2007-2008 à 0,4 % en 2018-2019, pour atteindre 0,6 % en 2021-2022.

Graphique n° 1 : Enfants instruits dans la famille : effectifs (axe de droite) et en % de la population âgée de 6 à 16 ans (axe de gauche)



Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO et l'estimation de la population au 1^{er} janvier par âge de l'Insee.

Champ : Enfants âgés de 6 à 16 ans instruits dans la famille.

Entre 2019-2020 et 2021-2022, les effectifs d'enfants âgés de 6 à 16 ans dans l'instruction dans la famille ont augmenté en moyenne de 23 % par an, alors que ceux dans les établissements publics et privés sont restés stables sur la même période. La forte augmentation de l'effectif d'enfants instruits dans la famille en 2020 et 2021 s'explique en partie par les conséquences de la pandémie de Covid-19. Les fermetures totales ou partielles des établissements d'enseignement ainsi que les mesures sanitaires ont perturbé la scolarité des élèves qui ont poursuivi en partie leurs formations à domicile¹⁴. Certaines familles ont en effet

¹⁴ Youssef Souidi, « Inégalités scolaires, conditions de vie et ressources parentales : quels obstacles sur le chemin de l'«école à la maison» ? Blog IPP, 2020.

pu faire le choix de l'instruction dans la famille pour éviter les incertitudes liées à la continuité de la scolarité en établissement et les restrictions liées au contexte sanitaire.

La baisse amorcée en 2022-2023 dans l'effectif des enfants instruits dans la famille (- 15 % par rapport à 2021-2022) s'explique en partie par la stabilisation de la situation dans le système scolaire en présentiel. Toutefois, les effectifs dans l'instruction dans la famille sont restés plus importants qu'en 2019-2020, confirmant le maintien de la tendance à la hausse l'année de la mise en place du régime d'autorisation.

1.2.2.2 Les effets de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire

A la suite de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 à 3 ans (loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance), le nombre d'enfants soumis à l'obligation scolaire a augmenté de 2,4 millions d'enfants âgés de 3 à 5 ans en 2019. Alors que presque tous les enfants étaient déjà scolarisés à partir de 3 ans¹⁵, la baisse des effectifs des élèves scolarisés de 3 à 5 ans s'est poursuivie en 2019¹⁶, en raison des évolutions démographiques (diminution de la population âgée de 3 à 5 ans).

Les enfants instruits dans la famille représentent 0,2 % de la population âgée de 3 à 5 ans en 2024-2025. Leur effectif a augmenté de 11 081 en 2019-2020 à 17 009 en 2020-2021. Il a diminué à partir de 2021-2022 (16 288 en 2021-2022 ; 6 855 en 2023-2024), alors que l'effectif d'élèves dans les écoles privées hors contrat a augmenté.

Graphique n° 2 : Enfants âgés de 3 à 5 ans instruits dans la famille et dans l'enseignement privé hors contrat



Source : Cour des comptes à partir des données de la DEPP et de la DGESCO

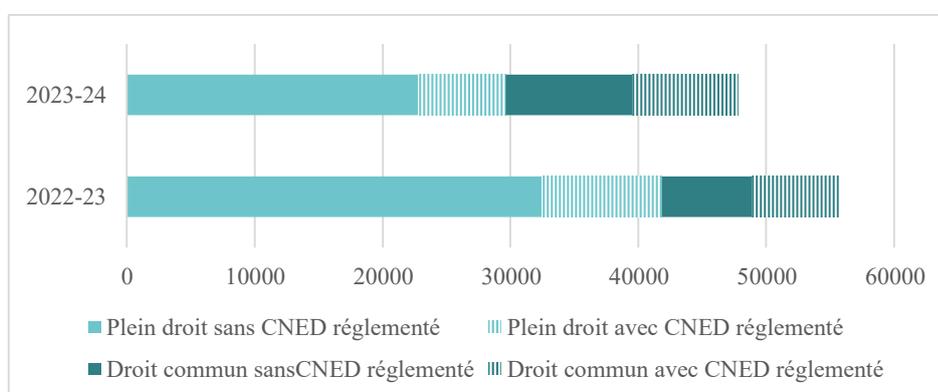
¹⁵ Insee, « Enfants - Population scolaire des 1er et 2nd degrés ». Insee Références, 2019.

¹⁶ DEPP, « Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré : la baisse des effectifs devrait se poursuivre jusqu'en 2019 », 2019.

1.2.2.3 Une baisse du recours à l'instruction dans la famille depuis 2022-2023

Pour l'année scolaire 2023-2024, 47 802 enfants étaient instruits dans la famille, soit 0,4 % des enfants âgés de 3 à 16 ans soumis à l'obligation scolaire. L'effectif des enfants instruits dans la famille a diminué au niveau national de 14 % par rapport à l'année scolaire 2022-2023¹⁷. Cette baisse s'explique par la diminution de 29 % des effectifs des enfants instruits dans la famille de plein droit¹⁸. Les enfants instruits dans la famille de plein droit avaient bénéficié en 2022 d'une autorisation d'instruction dans la famille pour deux années scolaires, mais une partie des familles n'ont pas fait le choix de l'instruction dans la famille pour l'année 2023-2024. Par ailleurs, les effectifs des enfants instruits dans la famille de droit commun ont augmenté de 31 % au niveau national.

Graphique n° 3 : Enfants instruits dans la famille par régime d'autorisation



Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

Pour l'année scolaire 2024-2025, 30 644 enfants sont instruits dans la famille, soit 0,3 % des enfants en âge de l'obligation scolaire (données arrêtées au 1^{er} novembre 2024). Les effectifs au niveau national ont ainsi diminué de 36 % par rapport à l'année scolaire 2023-2024, en raison notamment de la baisse des demandes d'autorisations déposées (cf. *infra* 2.2.2). La diminution des effectifs est observée dans toutes les académies. Elle est particulièrement marquée dans les académies de Guadeloupe, de Strasbourg, de Paris, de Besançon, de Créteil, et de Nancy-Metz (cf. annexe n°4).

La diminution des effectifs ainsi constatée depuis la mise en place du régime d'autorisation s'explique principalement par le choix des familles, soit de ne pas continuer l'instruction dans la famille en 2023-2024, alors qu'elles bénéficiaient d'une autorisation de plein droit en 2022-2023 valable deux ans, soit de ne pas déposer une demande d'instruction dans la famille en 2024-2025, la première année de la pleine application de la loi confortant le respect des principes de la République (cf. *infra* 2.2 et 3.3).

¹⁷ Cette baisse est observée dans toutes les académies sauf celles d'Amiens, Guadeloupe, Guyane et Paris. Elle est plus marquée dans les académies de Bordeaux, Créteil, La Réunion, Limoges, Lyon, Martinique, Nantes, Strasbourg et Toulouse (cf. annexe n°4).

¹⁸ Ce sont des enfants qui étaient instruits dans la famille en 2021-2022 (cf. *supra* 1.1.2).

1.3 Une instruction qui recouvre une variété de situations

1.3.1 Des modes d'enseignement et des intervenants variés

L'instruction dans la famille est caractérisée par une diversité de modalités d'enseignement, allant d'une instruction très formelle (avec un emploi du temps semblable à celui d'une école, en s'appuyant sur des supports de cours très structurés) à une instruction très informelle. Les tenants de l'instruction informelle souhaitent favoriser les apprentissages autonomes et respecter les rythmes des enfants. Cela peut se traduire par une importante latitude des enfants dans l'organisation de leurs temps et de leur programme ainsi que dans le choix de leurs activités selon leurs centres d'intérêt, leurs parents leur mettant des ressources à disposition. L'instruction dans la famille peut donner l'occasion aux parents d'expérimenter diverses pratiques ou méthodes de pédagogies dites « alternatives » (ex : méthode Montessori). A titre d'illustration¹⁹, certains parents font le choix de laisser une part importante aux enfants dans l'organisation de leur journée mais en passant un « contrat » (ils ont un certain nombre d'activités à faire au cours de la journée ou de la semaine) ; d'autres parents utilisent la pédagogie de projet (ils s'appuient par exemple sur une visite d'un musée et déclinent autour de cette visite des activités pédagogiques dans toutes les disciplines) ; enfin, certains recourent à la pédagogie par le jeu.

Par ailleurs, les parents qui font l'instruction dans la famille peuvent s'appuyer sur un intervenant extérieur (professeur particulier) ou, le plus souvent, sur un organisme d'enseignement à distance, qu'il s'agisse du Cned ou d'un organisme privé.

Le Cned est l'opérateur public historique de l'enseignement à distance. Selon l'article R.426-2 du code de l'éducation, il assure, pour le compte de l'Etat, le service public de l'enseignement à distance, notamment pour ceux qui relèvent de l'instruction obligatoire et qui ne peuvent être scolarisés dans un établissement scolaire. Il ne propose une offre de formation gratuite qu'aux élèves inscrits sous statut réglementé (comme vu *supra*, seuls les enfants, considérés comme « empêchés » d'être scolarisés dans une école ou un établissement scolaire, relevant des motifs 1, 2 et 3 peuvent en bénéficier). L'enfant inscrit en classe réglementée suit ses cours en autonomie sur du papier ou par la voie du numérique qui s'est très fortement développée depuis une quinzaine d'années et qui permet d'offrir des ressources variées (activités interactives, vidéos, sons). La remise des devoirs s'effectue désormais sous forme dématérialisée pour plus de 80 % des inscrits en classe réglementée. Le Cned assure aussi la correction de devoirs, le suivi de l'assiduité et des résultats et la tenue de conseils de classe ; il propose à l'enfant qui suit une formation réglementée des contacts réguliers avec des tuteurs. Pour un enfant instruit dans la famille au titre de la maladie ou du handicap, un aménagement du temps scolaire est possible pour concilier avec des soins et la durée des évaluations est modulable dans la mesure où l'enfant dispose du temps qu'il souhaite pour réaliser ses devoirs ; il peut aussi recourir à des aides techniques matérielles ou logicielles compte tenu du format numérique des contenus.

¹⁹ Exemples cités par l'inspecteur de l'éducation nationale référent de l'instruction dans la famille dans l'académie de Clermont-Ferrand.

Les enfants qui ont une autorisation au titre du motif 4 peuvent toutefois s'inscrire à une formation « libre » du Cned soit en classe complète, soit en cours à la carte ; il s'agit alors d'une offre commerciale qui est payante²⁰. Dans ce cas, la responsabilité du suivi (apprentissage, assiduité, résultats) et les obligations légales relatives à la scolarisation incombent à la famille et non pas au Cned.

Outre cet opérateur public, il existe aussi de nombreux organismes privés d'enseignement à distance. L'essor d'internet et la possibilité de proposer des cours en ligne ont en effet contribué au développement du secteur des organismes privés d'enseignement à distance ces dernières années. La création de ces organismes est assez simple puisque soumise à une simple procédure déclarative auprès de l'autorité académique. Le nombre exact d'organismes privés intervenant sur le territoire français n'est toutefois pas connu, le ministère ne disposant pas de la liste exhaustive des organismes déclarés auprès des rectorats²¹. En outre, les parents instruisant dans la famille peuvent aussi recourir à des organismes privés domiciliés à l'étranger (cf. *infra* 3.1.4). Le rectorat de Versailles a comptabilisé 27 organismes privés d'enseignement à distance auxquels les familles de l'académie souscrivent.

En 2023-2024, 35 % des enfants instruits dans la famille étaient inscrits au Cned réglementé. Dans le département de la Saône-et-Loire, le suivi local de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) permet de disposer des différents types d'intervenants en 2023 : 48 % des enfants étaient inscrits au Cned réglementé, 3 % au Cned libre et 13 % recouraient à un organisme privé d'enseignement à distance tandis qu'aucun organisme d'enseignement à distance n'était identifié pour 36 % des enfants instruits dans la famille.

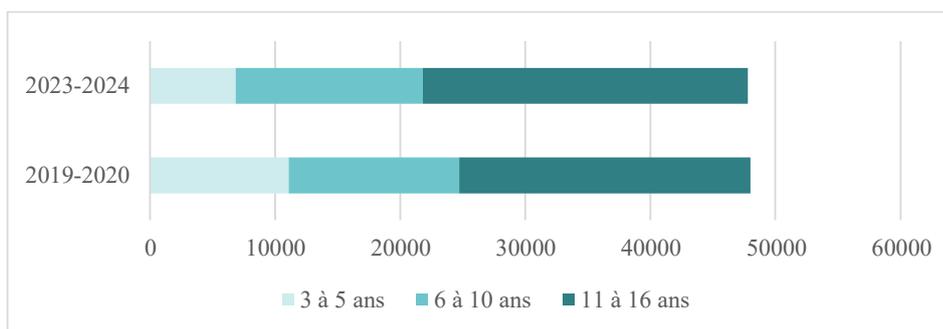
1.3.2 Des motifs divers, une part importante d'enfants « empêchés »

Il y a presque autant de filles que de garçons instruits dans la famille (49,2% des effectifs en 2019-2020 sont des filles). La répartition par âge des enfants instruits dans la famille met en évidence que les 11 à 16 ans constituent le groupe d'âge prédominant²². En 2023-2024, cette tranche d'âge représente 54,4 % des enfants instruits dans la famille. En comparaison avec les enfants en âge d'obligation scolaire dans les établissements d'enseignement, cette proportion est comparable à celle observée dans le privé sous contrat (55 %), plus élevée que dans le public (42 %) et nettement supérieure à celle observée dans le privé hors contrat (29 %).

²⁰ Pour l'année scolaire 2024-2025, le tarif de la classe complète à inscription libre du Cned est de 859 € pour le CP et de 1 040 € pour la 6^e.

²¹ La majorité des organismes d'enseignement à distance ayant leur siège en France est immatriculée dans l'application de consultation et cartographie des établissements du système éducatif français (ACCE) mais il n'est pas possible d'y distinguer les organismes d'enseignement à distance relevant de l'enseignement scolaire ou supérieur privé.

²² La répartition par âge n'est pas disponible dans les enquêtes récentes de la DGESCO, à l'exception de l'année scolaire 2023-2024. Celle par sexe n'est pas disponible après 2019.

Graphique n° 4 : La répartition par âge des enfants instruits en famille

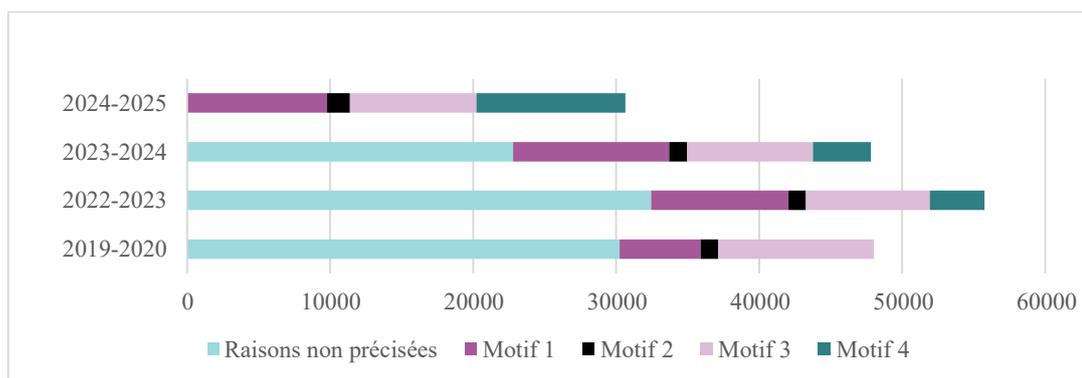
Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

L'instruction dans la famille est une modalité de mise en œuvre de l'obligation scolaire que les familles peuvent choisir pour leurs enfants pour une ou plusieurs années scolaires. Comme pour le choix de scolarisation dans l'enseignement privé hors contrat, les motivations des familles sont difficiles à appréhender.

1.3.2.1 Des motifs mal connus jusqu'à 2024

Avant 2022, les familles n'étaient pas tenues de motiver le choix de l'instruction dans la famille dans la déclaration transmise aux services départementaux de l'éducation nationale. Seules les familles qui demandaient à inscrire leurs enfants au Cned réglementé devaient justifier des raisons qui empêchaient l'enfant d'être scolarisé dans un établissement. Durant la période transitoire de mise en œuvre du nouveau régime d'autorisation (2022-2023 et 2023-2024), seules les familles sollicitant une autorisation de droit commun étaient tenues de préciser le motif de la demande. Pour les demandes d'autorisations de plein droit, les familles pouvaient à titre informatif préciser le motif²³. Le recours à l'instruction dans la famille était ainsi principalement motivé par des raisons que les services de l'éducation nationale n'étaient pas en mesure d'apprécier. Les enfants instruits dans la famille pour des raisons non précisées représentaient 63 % en 2019-2020, 58 % en 2022-2023 et 48 % en 2023-2024.

²³ Les enquêtes DGESCO relatives aux années 2022-2023 et 2023-2024 ne contiennent pas les motifs éventuellement renseignés dans les autorisations de plein droit qui ont été accordées.

Graphique n° 5 : Enfants âgés de 3 à 16 ans instruits en famille entre 2019 et 2023 par motif

Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

Note : Les motifs ne sont pas disponibles pour les années 2020-2021 et 2021-2022. Motif 1 : l'état de santé de l'enfant ou son handicap ; motif 2 : la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives ; motif 3 : l'itinérance de la famille en France ou éloignement géographique de tout établissement scolaire public ; motif 4 : la situation propre à l'enfant. Pour les « raisons non précisées » cf. supra.

Jusqu'en 2019-2020, les enquêtes de la DGESCO ont collecté les raisons invoquées par les familles²⁴. Si les motivations sont restées inconnues pour la majorité des enfants instruits dans la famille hors Cned réglementé, le motif religieux concernait entre 1,5 % en 2016-2017 et 0,6 % en 2019-2020 des enfants, l'inadaptation au système scolaire entre 8,8 % et 4,9 %, et la phobie scolaire entre 1,8 % en et 1,1 % des enfants.

En 2023-2024, les enfants âgés de 11 à 16 ans étaient principalement instruits dans la famille pour raisons de santé ou situation de handicap (motif 1)²⁵. Mais 73 % des enfants âgés de 3 à 5 ans l'étaient en raison de leur situation propre (motif 4) tandis que, pour les enfants de 6 à 10 ans, seulement 33 % l'étaient pour ce motif.

Pour l'année scolaire 2024-2025, les quatre motifs légaux de l'instruction dans la famille sont désormais renseignés pour l'ensemble des enfants. Les enfants autorisés en raison de leur situation propre sont la catégorie la plus importante, ils représentent 34 % de l'ensemble des enfants instruits dans la famille en 2024-2025. L'itinérance de la famille en France concerne 28 % des enfants et l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public concerne 0,7 % des enfants. 22 % sont instruits dans la famille en raison de leur état de santé et 10 % en raison de leur handicap. 4 % des enfants sont instruits en famille en raison de la pratique d'activités sportives intensives et 1,5 % en raison de la pratique d'activités artistiques intensives.

²⁴ Les informations disponibles avant 2022 sur les motifs des familles d'enfants instruits hors Cned réglementé sont issues des observations des inspecteurs lors des contrôles pédagogiques et des enquêtes des mairies lorsqu'elles sont effectuées.

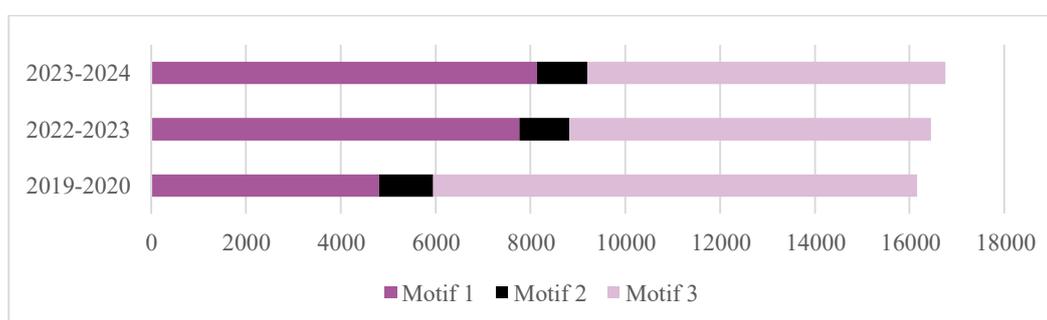
²⁵ 61 % des enfants âgés de 11 à 16 ans instruits dans la famille de droit commun le sont pour motif 1.

1.3.2.2 Une augmentation de l'instruction dans la famille pour motif de santé ou de handicap au Cned « réglementé »

La proportion des enfants instruits en famille qui suivent une formation scolaire au Cned réglementé a diminué (cf. annexe n°5), notamment au cours des dernières années. En 2016-2017, 54 % des enfants instruits en famille étaient inscrits au Cned réglementé ; ils ne sont plus que 35 % en 2022-2023. Cette proportion correspond à celle observée en 2019-2020.

L'itinérance de la famille en France était le principal motif de l'instruction dans la famille pour les enfants. 69 % des enfants inscrits au Cned réglementé en 2016-2017 l'étaient pour ce motif. L'importance relative de ce motif a diminué à 61 % en 2019-2020²⁶.

Graphique n° 6 : Enfants instruits en famille au Cned réglementé par motif entre 2019 et 2023



Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes DGESCO.

Note : Enfants âgés de 3 à 16 ans inscrits au Cned réglementé en raison de leur état de santé ou leur handicap (Motif 1), de la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives (Motif 2) ou de l'itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public (Motif 3).

Ces dernières années, la part des enfants inscrits au Cned réglementé pour le motif de l'état de santé ou d'une situation de handicap a en revanche fortement progressé : alors qu'elle représentait moins de 30 % en 2019-2020, elle a atteint 49 % en 2023-2024. Cette progression peut s'expliquer en partie par la dégradation de la santé mentale des enfants et adolescents en particulier depuis la pandémie de Covid-19²⁷.

²⁶ La comparaison porte sur les enfants âgés de 6 à 16 ans en 2019-2020.

²⁷ L'enquête nationale sur la santé et les comportements des adolescents met en évidence une forte augmentation des plaintes récurrentes sur la période 2018-2022 parmi les collégiens surtout chez les filles (+14 points). Les plaintes les plus souvent déclarées sont d'ordre psychologique et concernent la difficulté à s'endormir, la nervosité ainsi que l'irritabilité. Les résultats montrent également que le risque de dépression est assez fréquent (14 % des collégiens et 15 % des lycéens) surtout chez les filles. Ce risque a augmenté de plus de 8 points chez les collégiennes et de près de 5 points chez les lycéennes (source : La santé mentale et le bien-être des collégiens et lycéens en France hexagonale - Résultats de l'enquête EnCLASS 2022).

La phobie scolaire

La phobie scolaire ou plus précisément le refus scolaire des enfants anxieux correspond à la situation où l'enfant présente « une vive détresse émotionnelle face à l'école qu'il évite ». Dans la Drôme, la phobie scolaire est la principale raison de l'instruction dans la famille pour raison de santé. Les enfants instruits en raison de la phobie scolaire représentent 47 % en 2023-2024 et, à la date du 22 novembre 2024, 40 % en 2024-2025 du motif 1.a : état de santé de l'enfant. Pour les enfants en âge d'être au collège, la phobie scolaire représente respectivement 51 % et 43 %.

1.3.3 Une instruction dans la famille souvent temporaire

Le choix de l'instruction dans la famille est pour une durée d'un an pour la majorité des enfants. Les enfants instruits dans la famille pour une durée de trois ans ou plus représentent moins d'un quart des effectifs. Pour les enfants en âge de suivre une formation du second degré, la durée de l'instruction dans la famille est relativement plus longue. Ils représentent toutefois moins d'un tiers des effectifs (cf. annexe n°6, tableau n°7). Ces constats ressortent des enquêtes de la DGESCO antérieures à l'introduction du régime d'autorisation préalable. Ils sont confirmés par l'examen des fichiers nominatifs d'une DSDEN sur une période de dix ans par une équipe de chercheurs qui ont trouvé que deux tiers des enfants ne sont pas restés plus de deux ans dans l'instruction dans la famille²⁸. Ils sont également corroborés par les données sur la durée de l'inscription au Cned en classe complète. En effet, cette durée est principalement d'une année scolaire (en 2022-2023, 55 % des inscrits en classe complète réglementée ne sont restés qu'un an, 83 % des inscrits en classe complète libre). Parmi les enfants inscrits au Cned réglementé en 2019-2020, 6 % y étaient encore en 2023-2024, soit cinq ans plus tard. Les enfants inscrits au Cned réglementé pour une durée de trois ans et plus représentent 27 % des effectifs de l'année scolaire 2019-2020 (cf. annexe n°6, tableau n°8).

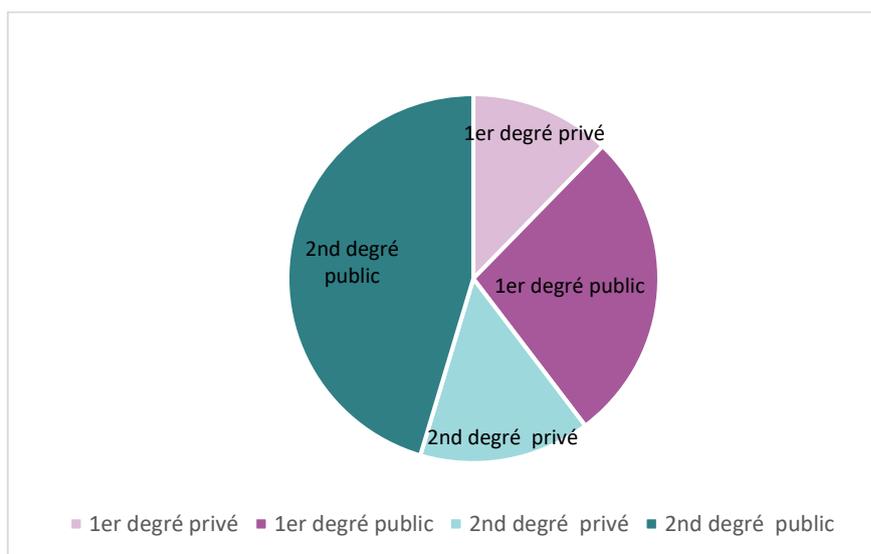
La généralisation de l'utilisation de l'INE dans le suivi de l'instruction des enfants notamment à l'extérieur du système scolaire donne la possibilité de suivre le parcours éducatif (instruction dans la famille ou scolarisation dans un établissement public ou privé) de chaque enfant dans les données anonymisées du système d'information du ministère (SI). Une analyse a donc été effectuée en utilisant ces données mises à disposition par la DEPP (cf. annexe n°7). 48 637 enfants instruits dans la famille en 2022-2023 ont été repérés dans les données du SI, parmi lesquels seuls 26 % ont continué cette modalité d'instruction pour l'année 2024-2025 (soit pour une durée de trois ans), une proportion comparable à celle observée dans les enquêtes de la DGESCO avant la mise en place du régime d'autorisation préalable.

Les données du SI permettent également de suivre la scolarisation après le recours à l'instruction dans la famille en prenant en considération les déménagements hors département, ce qui n'est pas opérant avec les enquêtes nationales de la DGESCO auprès des services départementaux (cf. *infra* 3.3.3). Pour les enfants instruits dans la famille pour l'année scolaire 2023-2024, 45 % ont continué l'instruction dans la famille l'année scolaire suivante et 22 % ont été scolarisés principalement dans les établissements publics. Dans le premier degré, les

²⁸ Dominique Glasman, « Instruction dans la famille : ça ne dure (presque) jamais très longtemps », In : Philippe Bongrand (dir), *L'instruction en famille en France. Profils, mobiles et pratiques au tournant des années 2020*, Presse universitaire de Rennes, à paraître.

enfants sont majoritairement scolarisés (52,9 %) pour un niveau de cycle 2, principalement en CP (20 % des effectifs du premier degré). Dans le second degré, les enfants sont scolarisés au collège (52 %) ou au lycée général et technologique (38 %), ils sont principalement en 3^{ème} (17 %) et en seconde général (16 %).

Graphique n° 7 : La scolarisation en 2024-2025 selon le secteur de l'établissement des enfants instruits dans la famille en 2023-2024



Source : Cour des comptes à partir des données de ONDE et de SIECLE mis à disposition par la DEPP.

Champ : Enfants de 3 à 18 ans.

Note : Les données du système d'information du ministère permettent de repérer une partie des enfants qui continuent l'instruction dans la famille après 16 ans.

Enfin, les données du SI permettent d'évaluer avec précision le nombre d'enfants qui ont eu recours à l'instruction dans la famille au moins une année scolaire, en recensant une seule fois ceux qui continuent l'instruction dans la famille sur plusieurs années. Ainsi, depuis la mise en place du régime d'autorisation, 83 102 enfants ont, pendant au moins une année, suivi une instruction dans la famille, soit 0,7 % des enfants soumis à l'obligation scolaire.

1.3.4 Des enfants répartis sur l'ensemble du territoire, dont l'origine sociale est imparfaitement connue

1.3.4.1 La profession des parents incomplètement renseignée

L'article R. 131-3 du code de l'éducation prévoit que la profession des personnes responsables de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire est collectée. Les modalités de cette collecte sont définies par l'arrêté du 14 décembre 2021 du ministère de l'éducation nationale qui dispose que la profession doit être renseignée dans ONDE et SIECLE.

L'information sur la profession des parents est utilisée à des fins exclusivement statistiques pour évaluer les effets de l'origine sociale sur les parcours éducatifs des enfants, dans le but de garantir l'égalité des chances et d'éviter que le système éducatif ne renforce les inégalités sociales²⁹. Cependant, la profession et catégorie sociale (PCS) n'est pas renseignée pour les enfants instruits dans la famille dans les données extraites de ONDE. Elle est partiellement renseignée dans les données extraites de SIECLE³⁰. Pour 21,6 % des enfants instruits dans la famille en 2023-2024, la PCS n'est pas renseignée pour aucun des responsables légaux (cf. annexe n°8).

Néanmoins, l'analyse des PCS renseignées dans SIECLE des personnes responsables des enfants instruits dans la famille en 2023-2024³¹ révèle que, par rapport aux enfants scolarisés dans les établissements publics et privés sous contrat, la proportion d'enfants de cadres ou de personnes exerçant une profession libérale est plus faible, tandis que celle d'enfants de personnes sans activité professionnelle est plus élevée. Ainsi, 37,2 % des enfants instruits dans la famille en second degré ont un parent sans activité professionnelle.

Tableau n° 1 : La répartition des enfants instruits dans la famille au second degré selon la PCS des responsables légaux, comparée à celle des élèves du second degré à la rentrée 2023

Groupes de PCS	Instruction dans la famille	Elèves du second degré
<i>Agriculteurs exploitants</i>	1,3%	1,3%
<i>Artisans, commerçants et chefs d'entreprise</i>	15,8%	10,8%
<i>Cadres et professions intellectuelles supérieures³²</i>	13,4%	20,7%
<i>Enseignants³²</i>	4,7%	3,1%
<i>Professions Intermédiaires³²</i>	5,0%	12,7%
<i>Employés</i>	18,7%	16,7%
<i>Ouvriers</i>	2,9%	22,6%
<i>Retraités</i>	1,0%	1,2%
<i>Autres personnes sans activité professionnelle</i>	37,2%	10,9%

Source : Cour des comptes à partir des données de SIECLE mises à disposition par la DEPP pour les enfants instruits dans la famille et DEPP³³.

Note : L'instruction dans la famille au second degré couvrent les enfants repérés dans SIECLE, dont la catégorie socioprofessionnelle est renseignée pour au moins un responsable légal.

Champ : Ensemble des établissements publics et privés sous contrat pour les élèves du second degré.

²⁹ Cf. par exemple DEPP, La réussite des élèves : contextes familiaux, sociaux et territoriaux, Education et Formations, n°100, 2019.

³⁰ Pour six départements (Oise, Pyrénées-Orientales, Haute-Savoie, Tarn-et-Garonne, Vienne et Guyane), aucune information relative à la PCS n'a été saisie depuis 2022 dans SIECLE.

³¹ L'effectif d'enfants instruits dans la famille qui ont la PCS de l'un des responsables légaux renseignée représente 81 % de l'effectif d'enfants recensés par l'enquête de la DGESCO auprès des DSDEN (cf. annexe n°8).

³² Les professeurs et professions scientifiques du groupe 3 de PCS (Cadre et professions intellectuelles supérieures) sont inclus dans « Enseignants », ainsi que les professeurs des écoles, les instituteurs et assimilés du groupe 4 de PCS (Professions intermédiaires).

³³ DEPP, Repères et références statistiques, 2024.

La surreprésentation du groupe de PCS « autres personnes sans activité professionnelle » peut s'expliquer par la nécessité que l'une des personnes responsables de l'enfant soit disponible pour s'occuper de l'enfant et de son instruction, à moins qu'une personne extérieure en ait été chargée par la famille.

Les chercheurs Bongrand et Glasman³⁴ soulignent que les études disponibles sur l'instruction dans la famille en France « documentent principalement des pratiques de ménages relativement bien dotés en capitaux culturels et/ou économiques. [...] Qualitatives et souvent exploratoires, elles sont orientées par d'autres questions que la position sociale des ménages, s'interrogeant surtout sur les motivations ou pratiques pédagogiques. Elles privilégient le recours à internet et aux associations. Elles ne se situent pas à l'échelle de l'ensemble de la population qui instruit en famille, et ne revendiquent pas de représentativité statistique. Mais sans y appeler, et peut-être malgré elles, ces études peuvent donc étayer l'intuition ou la perception d'une pratique très majoritairement de classes moyennes ou aisées. ». Les deux chercheurs constatent sur un échantillon de 1 322 enfants instruits dans la famille que « l'IEF est loin d'être une modalité d'instruction exclusivement pratiquée par les classes supérieures ».

L'absence ou la saisie partielle des PCS des personnes responsables dans les applications nationales entrave toutefois une meilleure connaissance des conditions socio-économiques de l'instruction dans la famille. Une attention particulière est nécessaire aux conditions de l'instruction des enfants les moins favorisés qui ne peuvent pas fréquenter les établissements scolaires, notamment parmi les enfants de familles itinérantes et de voyageurs (cf. *infra* 3.3). La présentation des données sur l'origine sociale des enfants instruits dans la famille pourrait être intégrée par la DEPP dans sa publication RERS lorsque l'enregistrement des PCS des responsables légaux par les DSDEN sera plus exhaustif.

Focus à partir des données locales

Les données spécifiques aux trois rectorats sollicités offrent un aperçu plus détaillé des caractéristiques sociales des enfants instruits dans la famille à l'échelle locale, bien que les observations ne puissent pas être généralisées en l'état à l'échelle nationale (cf. annexe n°8).

Les filles représentent près de la moitié des enfants instruits dans la famille. Elles sont surreprésentées dans l'instruction dans la famille pour pratique d'activités sportives ou artistiques (motif 2) dans l'académie de Versailles et dans le département de l'Isère. Lorsqu'elles sont âgées de 11 à 16 ans, les filles sont également surreprésentées dans l'instruction dans la famille pour motif de santé ou de situation de handicap (motif 1) dans l'académie de Versailles. En Saône-et-Loire, la proportion de filles est relativement plus importante pour motif d'itinérance de la famille (motif 3) qui représente le principal motif de l'instruction dans la famille dans le département (30 %) après le motif 4 : la situation propre de l'enfant (37 %).

Les enfants de cadres ou de personnes exerçant une activité libérale sont surreprésentés dans l'instruction dans la famille pour le motif 2, particulièrement dans l'académie de Versailles où ils sont également surreprésentés pour motif de santé ou de situation de handicap. Ils représentent 34 % de l'instruction dans la famille pour ce motif.

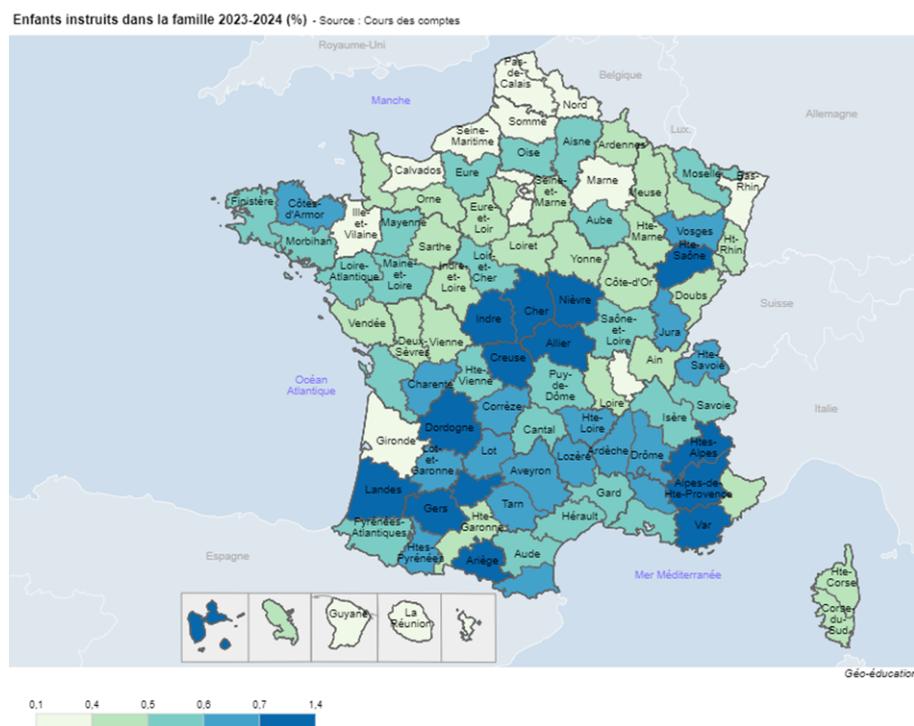
³⁴ Philippe Bongrand, Dominique Glasman, « IEF = CSP+ ? Les catégories socioprofessionnelles des parents instruisant en famille », In : Philippe Bongrand (dir.), L'instruction en famille en France. Profils, mobiles et pratiques au tournant des années 2020, Presses universitaires de Rennes, à paraître.

Dans les trois territoires examinés, les enfants d'artisans, commerçants ou chef d'entreprise ainsi que les enfants de personnes sans activités professionnelles sont surreprésentés dans l'instruction dans la famille pour motif 3. Les enfants d'employés sont surreprésentés dans l'instruction dans la famille pour motif 1.

1.3.4.2 Une présence sur l'ensemble du territoire mais plus marquée dans le centre et le sud

L'instruction dans la famille est pratiquée sur l'ensemble du territoire. En proportion de la population âgée de 3 à 16 ans, elle concerne entre 0,1 % (Mayotte, Guyane) et 1,4 % (Guadeloupe, Creuse) des enfants en 2023-2024. Dans 77 départements, la proportion des enfants instruits dans la famille est inférieure à 0,6 %. Cinq départements se distinguent par une proportion relativement élevée d'enfants instruits dans la famille (entre 0,9 % dans les Hautes-Alpes et 1% en Ariège et dans les Alpes-de-Haute-Provence). Les territoires où l'instruction dans la famille est relativement plus pratiquée sont pour la plupart situés dans le centre, le sud-ouest et le sud-est. Ils sont principalement ruraux avec une faible densité de la population. La répartition des enfants instruits dans la famille sur le territoire contraste avec celle des élèves scolarisés, que ce soit dans les établissements publics, privés sous contrat ou privés hors contrat (cf. annexe n°9).

Carte n° 1 : Les enfants instruits dans la famille en % de la population âgée de 3 à 16 ans par département



Source : Cour des comptes à partir des données de l'enquête DGESCO de l'année scolaire 2023-2024 et des estimations de la population au 1er janvier 2023 par département et par âge de l'Insee.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis trente ans, plusieurs textes ont successivement renforcé l'encadrement de l'instruction dans la famille notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des contrôles. La loi du 24 août 2021 a marqué une nouvelle étape, en instaurant un régime d'autorisation préalable qui a remplacé le régime antérieur de déclaration. Elle a également étendu l'attribution de l'identifiant national élèves (INE) aux enfants instruits dans la famille, ce qui améliore le suivi de leur parcours.

L'instruction dans la famille se caractérise à la fois par une variété de modalités d'enseignement et d'intervenants (35 % des enfants instruits dans la famille sont toutefois inscrits au Cned réglementé) et une diversité des profils des enfants instruits dans la famille, même si les deux-tiers d'entre eux sont des enfants qui ne peuvent suivre une scolarité classique en établissement. L'instruction dans la famille est, par ailleurs, souvent temporaire.

Après une forte hausse du nombre d'enfants instruits dans la famille durant la décennie précédente, les effectifs sont en nette baisse depuis la mise en œuvre du nouveau régime d'autorisation, dans un contexte général de baisse démographique des enfants en âge d'être scolarisés.

2 UNE PLUS GRANDE SECURISATION APPORTEE PAR LA PROCEDURE D'AUTORISATION, DES MARGES DE PROGRES

Depuis l'année scolaire 2022-2023, le régime d'autorisation a été progressivement mis en œuvre. Il apporte une plus grande sécurisation à l'instruction dans la famille, d'une part, parce qu'il est nécessaire de remplir un certain nombre de conditions pour bénéficier d'une autorisation, et, d'autre part, parce que l'analyse des dossiers se centre sur l'intérêt des enfants en matière d'instruction et non plus seulement sur le seul choix des parents.

2.1 L'administration a modifié son organisation et ses procédures pour mettre en œuvre le nouveau régime d'autorisation dans l'intérêt des enfants

2.1.1 Une restructuration du dispositif de gestion dans les académies

2.1.1.1 Une organisation au sein des académies qui s'appuie sur des référents

La gestion administrative des demandes d'autorisation est effectuée par la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) compétente selon le domicile des parents. Dès la première campagne de dépôt des demandes d'autorisation d'instruction dans la famille en 2022, des « référents instruction dans la famille (référents IEF) » ont été instaurés au sein des académies, soit par des créations de poste, soit par des réaffectations.

Ces référents IEF ont généralement la responsabilité d'assurer une coordination de l'organisation départementale ou académique du traitement des demandes d'autorisation, des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et des contrôles pédagogiques. Ils ont un rôle d'accompagnement et d'expertise dans l'instruction des dossiers, ils forment leurs collègues (personnels administratifs, inspecteurs), ils veillent à l'harmonisation des pratiques et mettent en place des outils communs. Ils réalisent des contrôles pédagogiques, souvent avec l'appui d'autres personnels de l'éducation nationale (cf. *infra* 3.1 pour la mise en œuvre des contrôles). Ces référents peuvent aussi avoir d'autres missions plus spécifiques en lien avec l'instruction dans la famille (par exemple, participation à l'instance départementale de prévention de l'évitement scolaire) ou connexes (par exemple, le contrôle des établissements privés hors contrat).

Dans les trois académies (Dijon, Grenoble et Versailles) plus particulièrement analysées, les rectorats ont réorganisé leurs équipes dès 2022 en s'appuyant fortement sur ces référents IEF. Selon les organisations retenues, les référents IEF peuvent assurer plus particulièrement la supervision des dossiers d'un ou de plusieurs départements, voire de l'ensemble de l'académie (pour le second degré). Le choix a également été fait dans ces académies d'assurer un pilotage général du dispositif au niveau du rectorat, qu'il s'agisse de l'animation du travail des référents IEF ou du suivi des recours administratifs et contentieux.

L'organisation mise en place a ainsi pour objectif de davantage professionnaliser les intervenants et d'harmoniser le traitement des dossiers et le suivi des enfants instruits dans la famille.

L'organisation mise en place au sein de l'académie de Dijon

Dans l'académie de Dijon, à la rentrée 2022, deux postes d'inspecteurs de l'éducation nationale référents IEF ont été créés pour les dossiers relevant du premier degré tandis que, pour le second degré, deux inspecteurs ont été désignés référents IEF, en plus de leurs missions habituelles. Pour chacun des degrés, un inspecteur assure le suivi de deux départements (Côte d'Or-Yonne pour l'un et Saône-et-Loire-Nièvre pour l'autre). Ces inspecteurs référents participent aux commissions départementales chargées d'instruire les dossiers de demande d'autorisation ainsi qu'aux commissions d'examen des recours académiques préalables obligatoires (RAPO). Ils participent aussi à la programmation des contrôles pédagogiques et à leur réalisation.

Le traitement administratif des demandes d'autorisation (réception de la demande, vérification des pièces, renseignement de l'outil de suivi, envoi des réponses, etc.) est assuré par les services départementaux (divisions des élèves) en relation étroite avec les référents IEF.

L'ensemble du dispositif académique est directement coordonné par le cabinet du recteur. Il assure, au travers de réunions périodiques, le partage d'informations pour assurer une harmonisation des clés de lecture concernant les dossiers de demande d'autorisation. Il participe aussi à l'examen de l'ensemble des RAPO.

Le service interacadémique juridique intervient également en assurant le suivi de la jurisprudence afin d'orienter au mieux les avis rendus après étude des dossiers de demande d'autorisation.

2.1.1.2 Une analyse individualisée des demandes mobilisant une diversité d'expertises dans un calendrier contraint

La campagne de dépôt d'une demande d'autorisation s'organise du 1^{er} mars au 31 mai en vue d'une instruction dans la famille à la rentrée scolaire suivante. Le directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) dispose d'un délai maximum de deux mois pour transmettre à la famille sa décision d'acceptation ou de refus. Passé ce délai et en l'absence de réponse, la demande d'autorisation est implicitement acceptée.

Des délais de traitement des demandes d'autorisation tenus

Les rectorats interrogés font état de délais globalement tenus : 100% des demandes d'autorisation sont traitées dans un délai inférieur à deux mois dans l'académie de Versailles et Grenoble (où le délai moyen de traitement est de 32 jours). Dans l'académie de Dijon, le taux est également proche de 100 % ; ainsi, en Côte d'Or, pour la campagne 2024-2025, seule une demande sur 261 n'avait pas reçu de réponse dans le délai des deux mois.

Par exception à ce calendrier, une famille peut déposer une demande d'autorisation à tout moment de l'année dans deux cas particuliers :

- D'une part, pour des motifs tenant à l'état de santé de l'enfant, à son handicap ou à son éloignement géographique de tout établissement scolaire public apparus postérieurement au calendrier de dépôt des demandes ;

- D'autre part, lorsqu'après concertation avec le directeur de l'établissement d'enseignement public ou privé dans lequel est inscrit l'enfant, il est établi que l'intégrité physique ou morale de l'enfant est menacée.

Durant la période relativement courte de la campagne de dépôt de demande d'autorisation, les services de l'éducation nationale doivent donc faire face à une charge administrative conséquente de gestion de plusieurs centaines de demandes (voire plus d'un millier de demandes dans certains départements). Cette activité est d'autant plus importante qu'il s'agit d'une analyse de dossiers très individualisée et approfondie, avec des pièces justificatives qui diffèrent selon le motif de la demande. L'examen peut, en outre, nécessiter de mobiliser certaines expertises techniques au sein du rectorat. Ainsi, pour le motif 1 (maladie ou handicap), le médecin conseiller technique de l'éducation nationale rend un avis, qui peut nécessiter, outre l'analyse des documents médicaux, une prise de contact avec la famille et le médecin traitant. Lors d'une demande au titre d'une pratique sportive intensive (motif 2), la situation précise de l'enfant (jeune sportif de haut niveau ou jeune avec un projet sportif, nature de la structure sportive de rattachement) ainsi que les contraintes de son emploi du temps l'empêchant de fréquenter un établissement scolaire sont analysées. Pour étayer la décision, la procédure interne au rectorat de Grenoble prévoit de mobiliser l'avis du conseiller pédagogique éducation physique et sportive de la DSDEN mais également d'échanger avec des organismes extérieurs (responsable haut niveau à l'agence nationale du sport, fédération sportive, etc.).

Par ailleurs, dans les départements des trois académies visitées (sauf en Isère depuis 2024-2025), une commission départementale, animée par l'inspecteur référent instruction dans la famille, examine les demandes, principalement au titre des motifs 3 et 4. Cette commission permet une pluralité de regards sur chacune des situations, utile dans la phase de déploiement de ce nouveau régime d'autorisation.

Toutefois, la typologie des expertises mobilisées, que ce soit au travers de l'émission d'un avis ou de la participation à une commission, peut varier d'un département à l'autre. Par exemple, en ce qui concerne les demandes d'autorisation de familles au titre de l'itinérance, les coordinateurs du centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) ne sont pas systématiquement sollicités alors que leur expertise apparaît bienvenue. Ainsi, dans l'académie de Dijon, le CASNAV n'est pour l'instant pas associé à l'examen de ces demandes, tandis qu'il participe aux commissions IEF dans les académies de Versailles et de Grenoble (pour cette dernière, dans quatre départements sur cinq).

2.1.1.3 Les outils informatiques de traitement des demandes et de suivi des enfants

Le premier outil d'information des familles est le site service-public.fr (ou le site internet de l'académie) qui présente le cadre réglementaire ainsi que les démarches à faire pour demander une autorisation d'instruction dans la famille et qui met à disposition le formulaire Cerfa à remplir.

Plusieurs académies se sont engagées dans la mise en place de téléprocédure pour le traitement des demandes d'autorisation en utilisant la plateforme « Démarches simplifiées »³⁵, sans que cette démarche soit initiée et accompagnée par l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale. Les familles peuvent ainsi déposer leur demande et gérer leurs échanges avec l'administration de façon dématérialisée. Cette plateforme permet d'assurer un meilleur suivi des demandes, de sécuriser la transmission et la traçabilité des pièces justificatives et de contribuer au respect des délais de traitement. Cette application, en réduisant les échanges postaux, permet aussi de diminuer le coût des recommandés avec accusé de réception. Dans l'académie de Versailles, ce sont désormais 72 % des demandes qui sont reçues par cette voie. La mise en place de la téléprocédure n'exclut cependant pas la possibilité d'envoyer son dossier sous format papier.

Faute d'outil informatique national de gestion des demandes d'instruction dans la famille et de suivi des contrôles, les DSDEN ont continué à utiliser leurs propres outils de suivi des enfants. Ainsi, il a pu être constaté, dans les académies de Dijon, Grenoble et Versailles, l'utilisation de lourds tableaux, généralement propres à chaque service départemental et qui ne sont pas adaptés au traitement de centaines voire de milliers de situations individuelles. Leur renseignement représente une charge administrative certaine. Ces outils locaux sont par ailleurs peu adaptés au remplissage des questionnaires de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), ce qui nécessite un important retraitement des gestionnaires.

En effet, dans le cadre de la mise en place du régime d'autorisation d'instruction dans la famille, la DGESCO effectue trois enquêtes annuelles auprès des services académiques afin de recueillir les données locales provisoires puis définitives³⁶. Outre le fait que ce rythme d'enquêtes nationales pourrait être désormais allégé, le traitement de ces données pourrait être géré directement par le ministère si une application nationale de gestion de l'instruction dans la famille était utilisée par les DSDEN. Alors que certains rectorats (par exemple Versailles) ont engagé localement des développements de solutions informatiques pour pallier les limites des tableaux actuels, une réflexion pourrait être conduite par le ministère sur la faisabilité de la mise en place d'une telle application nationale et sur les conditions juridiques requises concernant le recours aux téléprocédures pour transférer des pièces sensibles telles que des documents relevant du secret médical.

Dans sa réponse, le ministère chargé de l'éducation nationale a précisé, en ce qui concerne les téléprocédures déjà utilisées, qu'il attire régulièrement l'attention des services académiques sur leurs obligations s'agissant de la protection des données et de la sécurisation des procédures, en particulier sur la nécessité de garantir la confidentialité des documents relatifs à la santé des enfants. Il a en outre indiqué qu'une première réflexion a été engagée sur le développement d'une application nationale portant sur le dépôt, le traitement et le suivi des demandes d'instruction dans la famille mais que son budget prévisionnel ne permet pas d'établir une date de mise à disposition pour les services.

³⁵ « Démarches simplifiées » permet de dématérialiser des démarches administratives grâce à un générateur de formulaires et une plateforme d'instruction de dossiers. Il s'agit d'une application en ligne prête à l'emploi développée, hébergée et maintenue par la Direction interministérielle du numérique, mise à disposition de l'ensemble des organismes publics.

³⁶ Pour l'année scolaire 2024-2025, une première enquête a recueilli les données arrêtées au 1er juillet 2024 et une seconde au 1er novembre 2024 ; l'enquête bilan sera conduite au terme de l'année scolaire 2024-2025.

Recommandation n° 2. Généraliser le recours aux téléprocédures dans l'ensemble des rectorats pour la prochaine campagne de demande d'autorisation et étudier la mise en place d'une application nationale métier pour gérer l'instruction dans la famille (DGESCO, Secrétariat général).

2.1.2 Un pilotage national qui n'a pas complètement répondu au besoin d'un référentiel commun aux académies

Au niveau national, avec l'appui du secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, la DGESCO a organisé à plusieurs reprises des séminaires et webinaires et diffusé des notes³⁷ afin d'accompagner les services académiques dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'autorisation. Un réseau national des référents IEF a également été mis en place.

La Direction des affaires juridiques du ministère (DAJ) a en outre apporté un appui renforcé auprès des services juridiques interacadémiques en partageant la documentation juridique et en apportant une assistance juridique continue aux académies (cf. 2.3.2). En 2022, la DGESCO a également fourni une quinzaine de modèles de courriers (correspondant aux différentes étapes de la procédure) aux services académiques. Des courriers actualisés prenant en compte la fin de la période transitoire ont aussi été transmis aux DSDEN en juillet 2024, ce qui était toutefois tardif au regard du calendrier de la campagne de dépôt des demandes.

En septembre 2024 a été publié un guide juridique relatif au rôle des acteurs locaux dans le cadre de l'instruction dans la famille, élaboré conjointement par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la DGESCO³⁸.

En 2020, le ministère de l'éducation nationale avait diffusé, à l'intention des personnels des services académiques, un « vademecum », document d'une centaine de pages qui détaillait les règles applicables au contrôle de l'instruction dans la famille. A l'automne 2024 - soit trois ans après l'instauration du régime d'autorisation -, le vademecum était encore en cours d'actualisation pour intégrer ce nouveau cadre. Or, dans les académies visitées, l'attente était forte pour un référentiel commun à l'échelle nationale. Dans l'attente de consignes nationales davantage formalisées, ces académies, souvent sous l'impulsion des référents IEF, ont élaboré leurs propres guides ou référentiels internes. Ainsi, l'académie de Versailles a élaboré un guide de procédure académique de traitement des demandes d'autorisation d'instruction en famille (février 2024). Dans l'académie de Dijon, face aux nombreuses interrogations quant aux justificatifs pouvant être demandés dans le cadre du motif 3 (itinérance), un document cadre à l'attention des familles a été préparé pour la campagne de dépôt des demandes 2025-2026. Au rectorat de Grenoble, des fiches synthétiques de procédure ont été élaborées pour chacun des motifs de demande ; ces fiches rappellent ainsi le cadre juridique, précisent les justificatifs nécessaires, les points de vigilance dans l'examen de ceux-ci ainsi que les expertises pouvant être sollicitées.

³⁷ Note du 11 avril 2022 relative à l'application du nouveau dispositif d'autorisation d'instruction dans la famille et à l'inscription au Cned en classe complète réglementée ; note du 7 mars 2024 relative à la campagne 2024-2025.

³⁸ Il s'agissait d'une actualisation d'un précédent guide datant de novembre.

Dans sa réponse, le ministère indique qu'en février 2025, la DGESCO a mis à disposition des services académiques un guide afin de les accompagner dans le traitement des demandes d'autorisation et le suivi des enfants. Il apparaît aussi nécessaire qu'un guide pratique pour les familles soit publié.

Recommandation n° 3. Avant la prochaine campagne de demande d'autorisation, publier un guide pratique pour les familles (DGESCO).

2.1.3 Une évolution des procédures et des outils au Cned

Depuis la rentrée scolaire 2022, les démarches administratives pour s'inscrire au Cned en classe complète réglementée ont été modifiées pour prendre en compte les modalités de délivrance de l'autorisation d'instruction dans la famille. Au moment de l'inscription, les familles sont invitées à remplir de manière dématérialisée un dossier d'inscription et à joindre les pièces demandées dont le courrier de la DASEN autorisant l'instruction dans la famille pour une année scolaire définie et précisant la possibilité d'une inscription au Cned en classe complète réglementée pour les motifs 1 à 3³⁹.

Le Cned fait état d'une charge de travail accrue pour ses gestionnaires, d'une part en termes de documents dématérialisés supplémentaires à manipuler, d'autre part, parce que certaines familles maîtrisant mal le circuit de la nouvelle procédure d'autorisation envoient un dossier incomplet, ce qui génère des allers-retours entre les gestionnaires et la famille.

En outre, tant le Cned que certaines DSDEN ont relevé une même difficulté dans le circuit conduisant au positionnement de l'enfant précisant sa classe ou son niveau. En effet, dans le régime antérieur de simple déclaration, lors de l'inscription en classe complète au Cned réglementé, les familles devaient fournir l'avis favorable du DASEN qui comportait une partie « positionnement ». Désormais, le Cned s'appuie sur une note de la DGESCO du 11 avril 2022⁴⁰ qui a précisé que l'autorisation délivrée par le DASEN « mentionnera le niveau de classe correspondant au niveau scolaire de l'enfant si les personnes responsables de l'enfant souhaitent l'inscrire au Cned en classe complète réglementée ». Or, le courrier d'autorisation du DASEN ne comporte pas systématiquement cette information, ce qui conduit les gestionnaires du Cned à revenir vers leurs homologues de la DSDEN pour leur demander d'effectuer ce positionnement (y compris – de manière plus surprenante – lorsque l'enfant, déjà inscrit au Cned l'année précédente, dispose d'un avis de passage du Cned).

Plusieurs DSDEN interrogés ont fait part de leur incompréhension face à cette « double procédure », alors même que les DSDEN ne disposent pas forcément des informations sur le niveau scolaire (puisque l'imprimé de demande d'autorisation Cerfa 16212 ne prévoit aucun justificatif de niveau scolaire à produire par les familles). Outre le surcroît de travail généré par les allers-retours entre les services du Cned et les DSDEN, cela retarde l'inscription de l'enfant au Cned, ce qui lui est préjudiciable.

³⁹ Selon l'article R426-2-1 du code de l'éducation, la délivrance de l'autorisation d'instruire l'enfant dans la famille pour les motifs 1 à 3 vaut avis favorable du DASEN pour une inscription au Cned.

⁴⁰ Note DGESCO du 11 avril 2022 aux recteurs et DASEN sur l'application du nouveau dispositif d'autorisation d'instruction dans la famille à l'inscription au Cned en classe complète réglementée.

Il conviendrait de simplifier dès que possible la procédure fixant le positionnement (classe et niveau de l'enfant) pour l'inscription au Cned en classe complète réglementée.

Enfin, les modifications du circuit administratif d'inscription ont également conduit le Cned à modifier la structure de son système d'information dédié à l'inscription.

Des progrès dans l'interopérabilité des systèmes d'information du Cned et de l'Éducation nationale

Dans ses observations définitives sur le Cned de 2022, la Cour des comptes avait recommandé de « réaliser l'interopérabilité complète des systèmes d'information entre le Cned et les applications de l'Éducation nationale, afin d'offrir les mêmes services aux élèves de l'enseignement à distance ».

Depuis, l'interopérabilité du système d'information du Cned et des applications de l'Éducation nationale a progressé même si elle n'est pas achevée. Ainsi, des améliorations ont été apportées pour les enfants inscrits en classe complète réglementée relevant du lycée général et technologique (notamment la sécurisation de l'inscription aux examens des premières et terminales et l'enregistrement dans SIECLE de tous les enfants et de leurs responsables légaux afin d'atteindre 100% des INE) ainsi qu'à l'outil interne de suivi pédagogique du Cned permettant la prise en compte des informations (moyennes, appréciations, fiche Avenir, etc.) dans PARCOURSUP.

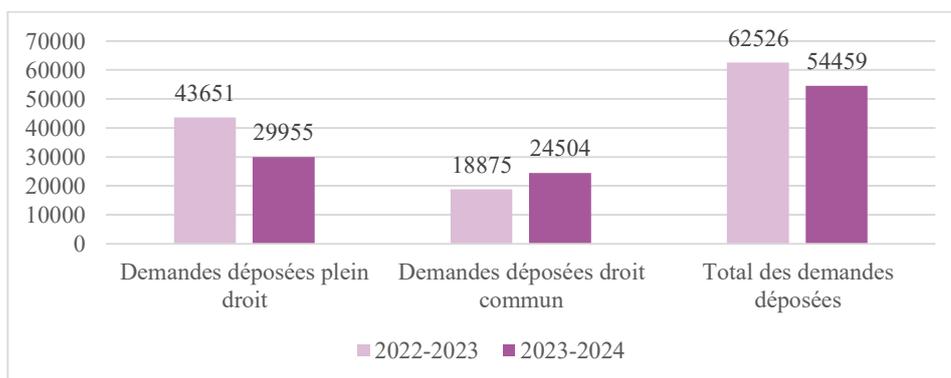
2.2 Un plein déploiement en 2024 après une période transitoire

2.2.1 La période transitoire en 2022 et 2023 : une très grande majorité d'autorisations accordées

2.2.1.1 Des demandes d'autorisation concernant principalement des enfants déjà instruits dans la famille

La loi du 24 août 2021 prévoyait une période transitoire permettant d'accorder de « plein droit » l'autorisation d'instruction dans la famille pour les années 2022-2023 et 2023-2024 aux enfants instruits dans la famille au cours de l'année scolaire 2021-2022 et pour lesquels les résultats du contrôle annuel avaient été jugés suffisants, sans qu'ils aient à justifier d'un motif. En revanche, le nouveau cadre réglementaire s'est appliqué aux nouvelles demandes dites de « droit commun ».

Sur l'ensemble du territoire national, 62 526 demandes d'autorisation d'instruction dans la famille ont été déposées pour la campagne 2022-2023 et 54 459 pour 2023-2024, soit une baisse de 13 % des demandes. En 2022, 43 651 demandes concernaient des enfants déjà instruits dans la famille (plein droit), soit 70 % du total des demandes. En 2023, 12 206 enfants instruits de plein droit en 2022-2023 n'ont pas continué l'instruction dans la famille l'année suivante, alors qu'ils bénéficiaient d'une autorisation valable deux ans. Quant aux demandes de droit commun (donc pour des enfants n'étant pas instruits dans la famille en 2021), leur nombre a augmenté de 30 % passant de 18 875 demandes en 2022 à 24 504 demandes en 2023.

Graphique n° 8 : Nombre de demandes d'autorisation en 2022-2023 et 2023-2024

Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

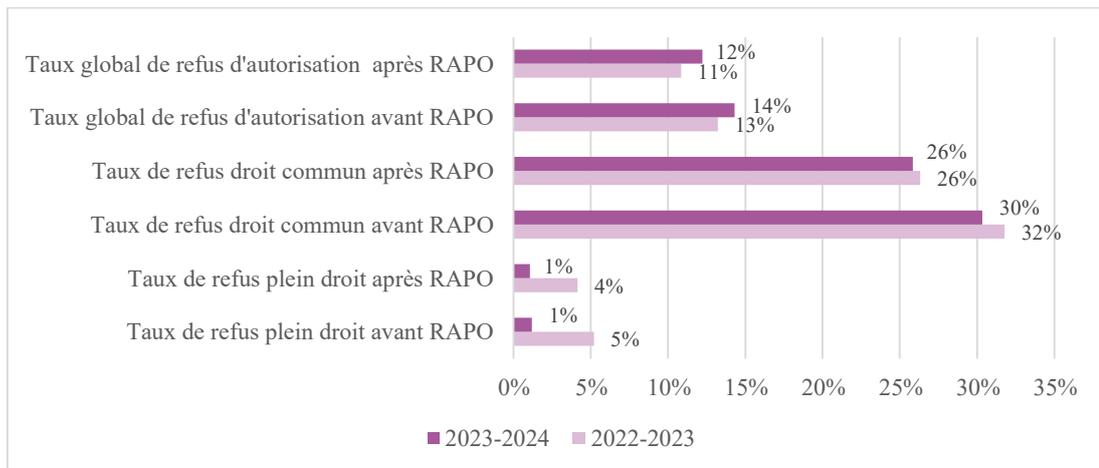
Les services départementaux de l'éducation nationale sollicités ont fait part de quelques cas de dépôts multiples de demandes ; ainsi, certaines familles, ayant reçu un refus pour un motif, ont redéposé un dossier avec un autre motif durant la campagne. Par ailleurs, quelques familles ont déposé des demandes dans plusieurs départements, soit parce qu'elles avaient eu un refus dans un premier département et retentaient leur chance dans un deuxième, soit parce que les parents sont séparés et résident dans deux départements différents. Pour contrer ce phénomène, il pourrait être prévu de mentionner expressément dans le formulaire Cerfa la limitation à une seule demande par enfant au cours d'une même campagne (conduisant au refus automatique d'une deuxième demande dans la même campagne).

2.2.1.2 Une faible part de refus d'autorisation

La demande d'autorisation est examinée par la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) au regard des critères posés par le code de l'éducation et en tenant compte de la jurisprudence. En cas de refus, après un éventuel recours administratif préalable obligatoire (RAPO) (cf. *infra* 2.3.1), le responsable de l'enfant est tenu de scolariser l'enfant dans un établissement dès l'année scolaire en cours, plutôt que d'attendre un an pour voir comment se passe l'instruction dans la famille (ce qui était le cas dans le régime antérieur de déclaration). Cela permet ainsi de réduire le risque pour l'enfant d'une instruction inadaptée.

En 2022-2023, à l'échelle nationale, 55 747 autorisations ont été accordées : près de neuf demandes sur dix ont donc été autorisées (89 % d'autorisation et 11 % de refus après RAPO). En 2023-2024, ce sont 47 802 autorisations qui ont été délivrées : si le nombre a baissé par rapport à la campagne précédente (-14 %), le taux de refus est demeuré proche à 12 %.

Si l'on distingue les demandes « plein droit » de celles de « droit commun », en 2022-2023, le taux de refus n'a été que de 4 % après RAPO pour les demandes de plein droit tandis qu'il était de 26 % pour les demandes de droit commun (32 % avant RAPO). Le taux de refus pour les demandes de droit commun a été relativement similaire pour la campagne 2023-2024.

Graphique n° 9 : Taux de refus d'autorisation en 2022-2023 et 2023-2024

Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

En 2022-2023, le motif « plein droit » a représenté 75 % des autorisations pour 70 % des demandes totales. En revanche, le motif 3 (itinérance ou éloignement géographique) a représenté 5,5 % des autorisations pour 7,3 % des demandes totales et le motif 4 (situation propre à l'enfant) a représenté 6,8 % des autorisations pour 9,4 % des demandes totales.

Lors de l'instruction des demandes d'autorisation, dans l'intérêt de la protection de l'enfant, l'administration vérifie l'absence d'inscription du parent sur le fichier national des auteurs d'infractions terroristes ou sur celui des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

Les refus d'autorisation pour inscription aux fichiers FIJAIS/FIJAIT

Selon l'article L131-11-1 du code de l'éducation nationale, les personnes qui ont été définitivement condamnées par le juge pénal pour crime ou délit à caractère terroriste [Fichier des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT)] et les personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes pour une condamnation définitive [Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAISV)] ne peuvent être chargées de l'instruction en famille d'un enfant. Par conséquent, les services de l'Éducation nationale doivent vérifier l'éventuelle inscription sur ces fichiers lors de l'examen de la demande d'autorisation. Ils le font dans les conditions et limites fixées par les articles R. 50-52 et R. 53-8-24 du code de procédure pénale.

En 2022-2023, 48 refus ont été justifiés par l'inscription des personnes chargées de l'instruction aux FIJAISV/FIJAIT dont 34 pour des enfants déjà précédemment instruits dans la famille. Quatre nouvelles demandes d'autorisation ont été refusées pour cette raison en 2023-2024 et 17 en 2024-2025.

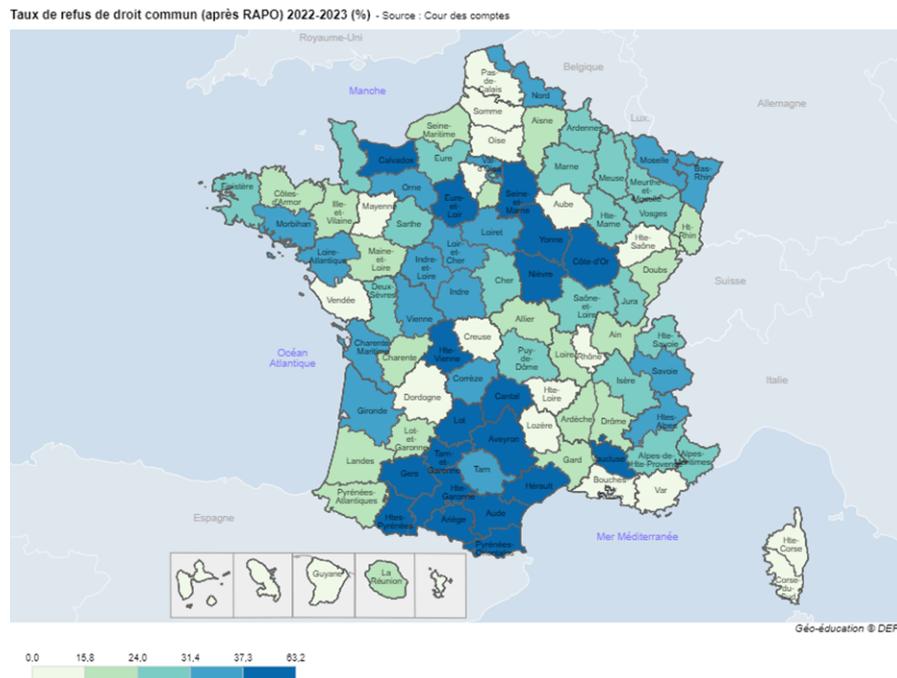
Le guide juridique de 2024 sur le rôle des acteurs locaux dans le cadre de l'instruction dans la famille présente le dispositif national et territorial de prévention de la radicalisation ; il vise à donner les outils aux autorités locales pour faire face à ce type de situation tout en précisant que les cas d'enfants radicalisés à l'occasion de l'instruction dans la famille sont exceptionnels.

La réglementation a aussi prévu la nécessité de disposer du diplôme du baccalauréat pour pouvoir instruire dans la famille au titre du motif 4 (situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif)⁴¹. Il s'agit ainsi de s'assurer que la personne en charge de l'enfant est effectivement en mesure de lui permettre d'acquérir le socle commun de connaissances, de compétences et de culture. En revanche, ce diplôme n'est pas exigé pour les trois premiers motifs d'autorisation. Si cela s'explique pour les enfants scolarisés au Cned réglementé (qui représentent environ 70 % des enfants autorisés au titre des motifs 1, 2 et 3), il est surprenant que la détention de ce diplôme ne soit pas aussi requise pour instruire dans la famille hors recours au Cned réglementé. Ce constat s'applique également à l'exigence de la déclaration sur l'honneur d'assurer cette instruction majoritairement en langue française.

2.2.1.3 Des disparités entre territoires en matière de refus

Des écarts parfois significatifs ont été relevés entre académies ou entre départements dès la première campagne 2022-2023. Alors que le taux de refus (après RAPO) à l'échelle nationale était de 11 %, il était de 19 % dans l'académie de Créteil et de 20 % dans celle de Montpellier mais seulement de 6 % dans l'académie d'Amiens et 7 % dans celle d'Aix-Marseille. Ces disparités territoriales ont été encore plus marquées pour les demandes de droit commun : alors que le taux de refus national (après RAPO) était de 26 %, certaines académies ont été davantage restrictives ; ainsi l'académie de Toulouse présentait un taux de refus de 46 % et celle de Créteil de 43 %.

⁴¹ Selon l'article R.131-11-5 du code de l'éducation, il doit être fourni pour la personne chargée d'instruire l'enfant « *une copie du diplôme du baccalauréat ou de son équivalent* » et « *le directeur académique des services de l'éducation nationale peut autoriser une personne pourvue d'un titre ou diplôme étranger à assurer l'instruction dans la famille, si ce titre ou diplôme étranger est comparable à un diplôme de niveau 4 du cadre national des certifications professionnelles* ».

Carte n° 2 : Taux de refus de droit commun (après RAPO) en 2022-2023

Source : Cour des comptes à partir des données de l'enquête de la DGESCO pour l'année scolaire 2022-2023.

Les situations ont pu évoluer fortement entre les deux premières campagnes : certaines académies qui présentaient un faible taux de refus en 2022 ont vu leur taux de refus augmenter (par exemple, la Martinique passée d'un taux de 6 % à un taux de 35 % ou l'académie de Versailles passée d'un taux de 22 % à un taux de 32%). A l'inverse, des académies avec un taux élevé en 2022 ont vu celui-ci se rapprocher de la moyenne nationale en 2023, tandis que d'autres conservaient un taux de refus relativement constant proche de la moyenne nationale (par exemple les académies de Lille, Rennes ou Grenoble).

2.2.2 2024-2025, première année de mise en œuvre complète du régime d'autorisation

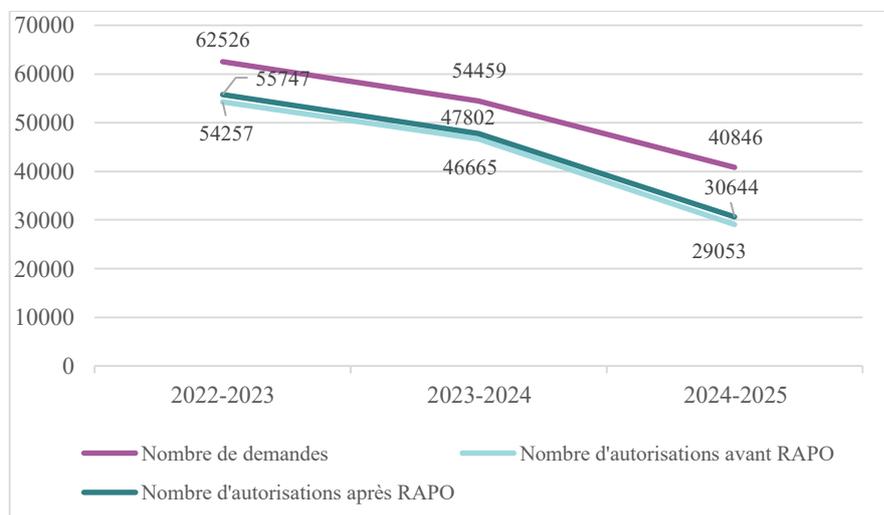
2.2.2.1 Une baisse des demandes d'autorisation qui se poursuit en 2024-2025

L'année scolaire 2024-2025 constitue la première année de mise en œuvre complète du nouveau régime d'autorisation avec l'extinction du régime d'autorisation de plein droit à la fin de l'année scolaire 2023-2024. Par conséquent, pour la campagne 2024-2025, toutes les demandes d'autorisation pour instruire dans la famille ont dû être fondées sur l'un des quatre motifs prévus par l'article L.131-5 du code de l'éducation.

Lors de la campagne 2024-2025, 40 846 demandes ont été déposées soit une baisse de 25 % par rapport à l'année précédente et de 35 % par rapport à la première campagne de 2022-

2023. Il s'agit donc d'une baisse continue des demandes d'autorisations depuis la mise en place du nouveau régime.

Graphique n° 10 : Evolution du nombre de demandes et du nombre d'autorisations depuis 2022



Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

Note : Les données de l'année scolaire 2024-2025 sont arrêtées au 1^{er} novembre 2024.

Au 1^{er} novembre 2024, 30 644 autorisations (après RAPO) ont été accordées soit une baisse de 36 % par rapport à la campagne 2023-2024.

Le taux de refus (après RAPO) à l'échelle nationale est de 23 %, soit un taux nettement supérieur au taux global des deux premières années, mais inférieur au taux de refus de droit commun de la période transitoire avec lequel la comparaison est davantage pertinente.

Tableau n° 2 : Evolution des taux de refus d'autorisation depuis 2022

	2022-2023	2023-2024	2024-2025p
Taux de refus d'autorisation avant RAPO	13%	14%	27%
Taux de refus d'autorisation après RAPO	11%	12%	23%

Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

2.2.2.2 Des approches différentes pour les enfants instruits en famille de plein droit

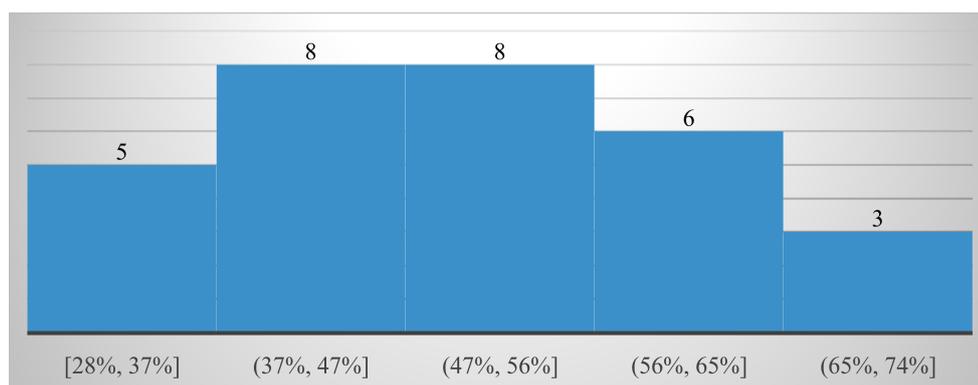
Dans une note du 7 mars 2024 relative à la campagne 2024-2025, la DGESCO a indiqué que le fait d'avoir été instruit dans la famille depuis plusieurs années « n'entraîne pas d'automatisme de la délivrance de l'autorisation alors même que l'enfant a toujours obtenu des résultats suffisants aux contrôles pédagogiques ». Néanmoins, « cette circonstance peut constituer une situation propre à l'enfant dès lors que la demande d'autorisation d'instruction

dans la famille au titre du motif 4° expose de manière étayée qu'il est dans l'intérêt de l'enfant de poursuivre son instruction dans la famille ».

Lors de la campagne 2024-2025, dans les académies interrogées, il a été constaté des approches variables vis-à-vis de demandes pour le motif 4 concernant des enfants qui bénéficiaient d'une autorisation de plein droit. Les services du rectorat de Dijon ont abordé de la même manière les premières demandes et les demandes de renouvellement. En revanche, la position retenue dans l'académie de Grenoble et dans celle de Versailles a été de donner un « accord sauf exception » pour les enfants autorisés de plein droit en 2023-2024, soit une forme de quasi automaticité du renouvellement de l'autorisation. Le rectorat de Grenoble explique qu'il a pu y avoir des refus lorsque, après examen dans le détail de chaque dossier, l'instruction dans la famille n'apparaissait pas la forme d'instruction la plus conforme à l'intérêt de l'enfant, notamment dans les cas où les contrôles étaient fragiles l'année précédente (en cas de pallier CP, 6ème, seconde, par exemple), lorsque la condition de diplôme des instructeurs n'était pas remplie ou encore en cas de suspicion de radicalisation. En pratique, cela a conduit dans l'académie de Grenoble à un large maintien de l'autorisation pour les enfants instruits de plein droit en 2023-2024 : alors que 56 % des enfants instruits en famille de plein droit en 2023-2024 ont fait l'objet d'une demande d'autorisation en 2024-2025, 84 % de ces demandes ont été acceptées (les demandes au titre du motif 4 ont même été acceptées à 88 %).

Au niveau national, sur les 29 633 enfants instruits en famille de plein droit en 2023-2024, 24 % sont désormais scolarisés dans un établissement (cf. *infra* 3.3 et annexe n°12) tandis qu'environ la moitié (14 403 enfants) continuent l'instruction dans la famille en 2024-2025, majoritairement pour motif 4 (situation propre de l'enfant)⁴². Selon les académies, la part des enfants qui continuent l'instruction en famille varie sensiblement (74 % à Aix-Marseille et 28 % à Créteil et Nancy-Metz). Interrogé pour expliciter les raisons de ces disparités, le ministère chargé de l'éducation nationale n'a pas apporté de réponse.

Graphique n° 11 : Distribution de fréquence des taux d'enfants instruits de plein droit qui continuent l'instruction dans la famille en 2024-2025 par académie



Source : Cour des comptes à partir des données de l'enquête de la DGESCO pour l'année scolaire 2024-2025

Note de lecture : dans 6 académies, la proportion d'enfants précédemment instruits en famille de plein droit qui continuent l'instruction dans la famille en 2024-2025 est comprise entre 56 % et 65 %.

⁴² L'enquête de la DGESCO n'a pas collecté le nombre de demandes d'autorisation déposées en 2024-2025 par les familles des enfants qui bénéficiaient d'une autorisation de plein droit en 2023-2024.

2.3 Un enjeu d'harmonisation qui persiste malgré des clarifications progressives

Ces premières années de mise en œuvre du régime d'autorisation ont constitué une phase de tâtonnement, dans un contexte d'évolution d'organisation interne pour traiter les nombreuses demandes, de temps nécessaire à la prise de fonction des inspecteurs référents IEF (certains n'ayant pas forcément une expérience antérieure de l'instruction dans la famille), de prise de connaissance progressive des contours des différents motifs et d'un manque de consignes nationales. Au fur et à mesure, les services des DSDEN et des rectorats se sont adaptés notamment en tenant compte des décisions des juridictions administratives. Les commissions de recours administratif préalable obligatoire ont également joué un rôle pour réguler et harmoniser les positions au sein d'une académie. Toutefois, même si des outils ont été progressivement mis en place au sein des académies pour cadrer les procédures de traitement des dossiers et ainsi homogénéiser davantage les décisions (cf. *supra* 2.1), l'harmonisation des pratiques au sein d'une même académie et entre les différentes académies demeure encore un enjeu.

2.3.1 Les commissions de recours, un outil de régulation au niveau des académies

Lorsque les familles reçoivent une décision de refus d'autorisation d'instruction dans la famille émise par le directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen), elles peuvent déposer un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) contre cette décision dans un délai de 15 jours à compter de la notification écrite du refus. C'est un prérequis pour saisir le tribunal administratif. Le recours est examiné par une commission (la « commission RAPO ») présidée par le recteur d'académie ou son représentant⁴³. Ce recours peut être l'occasion pour la famille d'apporter des pièces complémentaires pour étayer sa demande.

Une nouvelle étude approfondie du dossier : l'exemple de la commission RAPO du rectorat de Grenoble

Si les RAPO sont déposés auprès de chaque DSDEN, leur suivi est effectué au niveau académique par la Division de l'enseignement privé, en lien avec la commission. Via un espace dématérialisé collaboratif, chaque membre de la commission procède, en amont des séances de la commission, à une première lecture des dossiers et peut, solliciter, si besoin, des informations complémentaires auprès des différents acteurs concernés (chef d'établissement, service médical et social de l'académie, etc.). Lors de la commission RAPO, chaque dossier est ensuite examiné de façon collégiale. Les DSDEN et le service interacadémique juridique sont associées en qualité d'expert aux commissions RAPO, de façon à apporter, le cas échéant, des précisions sur les situations et l'évolution de la jurisprudence.

Ces commissions RAPO ont été fortement sollicitées dès la mise en œuvre du nouveau régime : au niveau national, lors de la campagne 2022-2023, un tiers des refus ont fait l'objet

⁴³ Selon le code de l'éducation, cette commission comprend aussi un inspecteur de l'éducation nationale, un inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional, un médecin de l'éducation nationale et un conseiller technique de service social.

d'un RAPO (soit 2 943 RAPO pour 8 269 refus). Lors de la campagne 2024-2025, le nombre de RAPO a fortement augmenté passant à 6 159 (soit 52 % des refus). Le motif 4 a constitué le motif principal des recours (43 % en 2022-2023 et 56 % en 2024-2025).

La part des décisions de refus réformées après RAPO diminue. Ainsi, sur les 2 943 RAPO examinés lors de la campagne 2022-2023, la moitié des décisions de refus a été réformée, donnant lieu donc à une décision d'autorisation. En 2023-2024, 41 % des refus examinés en RAPO ont finalement donné lieu à une autorisation et 39 % en 2024-2025.

Le rattachement de cette commission au recteur d'académie conduit à regarder de manière transverse les décisions de refus prises par les Dasen. La commission RAPO constitue ainsi un levier de régulation et d'harmonisation des analyses des demandes, en établissant au fur et à mesure des positions académiques qui serviront aux services dans l'instruction des dossiers suivants.

Une forte hausse des réclamations auprès de la médiatrice de l'éducation nationale

Certaines familles ont saisi les instances nationales de médiation qu'il s'agisse du Défenseur des droits⁴⁴ ou de la Médiatrice de l'éducation nationale.

Le rapport 2023 de la Médiatrice de l'éducation nationale⁴⁵ s'est penché sur la « flambée des réclamations » relatives à l'instruction dans la famille : le nombre de saisines reçues par les médiateurs a en effet été multiplié par 10 par rapport à l'année précédente, passant d'une trentaine à plus de 300 saisines. La majorité (54 %) de ces saisines ont porté sur des situations de refus de l'instruction dans la famille par l'administration, notamment en maternelle.

2.3.2 Un nouveau contentieux administratif dont l'issue est majoritairement favorable à l'administration

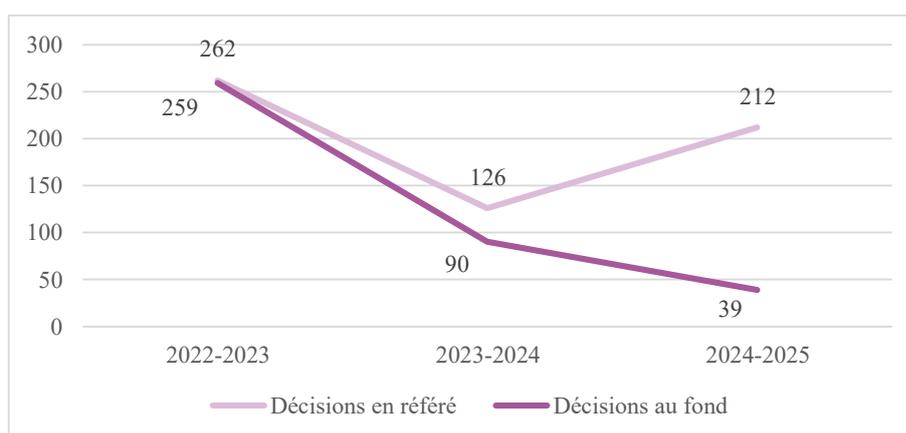
La mise en œuvre du nouveau régime d'autorisation d'instruction dans la famille à partir de 2022 a conduit à l'émergence d'un contentieux nouveau relatif aux refus d'autorisation. En effet, certaines familles dont les demandes d'autorisation ont été rejetées ont, après avoir formé le RAPO, introduit des recours en annulation devant les juridictions administratives, le plus souvent assortis d'une requête en référé-suspension. Dans son bilan annuel sur l'activité contentieuse en 2022 et 2023, la Direction des affaires juridiques du ministère constatait que ce nouveau contentieux avait contribué à la hausse du contentieux administratif en matière scolaire.

⁴⁴ Le Défenseur des droits a été saisi en 2022 par plusieurs familles lui faisant part de leurs inquiétudes quant aux nouvelles modalités d'accès à l'instruction dans la famille. Il a publié le 12 avril 2024 un rappel à la loi (RAL-2024-006 du 12 avril 2024 relatif aux modalités de mise en œuvre du régime d'autorisation d'instruction en famille) portant sur l'examen au fond des demandes d'autorisation d'instruction en famille au regard des motifs pour lesquels elles sont formulées, les justificatifs nécessaires à une demande d'instruction en famille et les modalités de réalisation des contrôles pédagogiques.

⁴⁵ Rapport de la Médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur 2023, annexe 1 – l'instruction en famille : une flambée des réclamations en 2023, p 40 à 47.

Sur l'ensemble des campagnes d'autorisation, ce sont 600 décisions en référé et 388 décisions au fond qui ont été rendues par les juridictions administratives⁴⁶. Au titre de la campagne 2024-2025, 212 décisions en référé ont été rendues contre 126 en 2023-2024, cette hausse pouvant s'expliquer par l'application entière du régime d'autorisation.

Graphique n° 12 : Evolution du nombre de décisions des juridictions administratives de 2022 à 2024

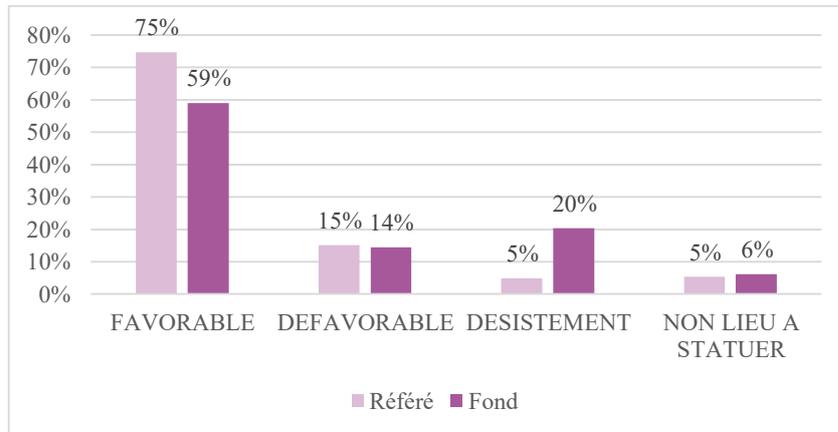


Source : Cour des comptes à partir des données du contentieux (TA, CAA, CE) relatif à l'instruction dans la famille - état au 1^{er} novembre 2024 de la DAJ du ministère de l'éducation nationale.

Les décisions rendues concernent essentiellement le motif 4 (situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif) : pour la campagne 2024-2025, elles représentaient 74 % des affaires jugées en référé et 54 % au fond. L'issue des procédures contentieuses est majoritairement favorable à l'administration sur la totalité des trois campagnes d'autorisation (75 % des décisions en référé et 59 % des décisions au fond).

⁴⁶ Toutes les décisions rendues doivent être notifiées au ministre en charge de l'éducation nationale. Cette notification n'est cependant pas toujours effectuée par les greffes des juridictions, si bien que les données relatives aux décisions rendues pour les campagnes 2022-2023 et 2023-2024 sont susceptibles d'être sous-évaluées. S'agissant du contentieux portant sur la campagne 2024-2025, la Direction des affaires juridiques a réalisé en octobre 2024 un recensement ponctuel des décisions rendues par les juridictions administratives auprès des services juridiques académiques, ce qui permet de disposer de données plus fiables.

Graphique n° 13 : Sens des décisions des juridictions administratives rendues de 2022 à 2024



Source : Cour des comptes à partir des données du contentieux (TA, CAA, CE) relatif à l'instruction dans la famille - état au 1^{er} novembre 2024 de la DAJ du ministère de l'éducation nationale.

Note de lecture : Favorable ou défavorable s'entend par rapport à la position de l'administration ; le désistement correspond au renoncement à sa demande par le requérant parce qu'il a obtenu satisfaction en amont de l'audience ou lorsqu'il préfère finalement que l'enfant demeure scolarisé ; le non-lieu à statuer correspond à l'intervention d'une décision administrative favorable au requérant (octroi de l'autorisation).

Le caractère inédit de ce contentieux et la concentration des recours sur la période estivale ont nécessité une veille et un suivi attentif des services juridiques académiques. Ils ont été accompagnés par la direction des affaires juridiques du ministère qui a notamment mis à disposition des aides à la rédaction des mémoires en défense, régulièrement mis à jour pour s'adapter aux nouveaux moyens soulevés par les requérants et assurer l'uniformité de la défense de l'État.

Un premier cadre jurisprudentiel posé par le Conseil d'État

Dans trois décisions du 13 décembre 2022, le Conseil d'État a précisé les grandes lignes devant guider tant l'administration dans l'instruction des demandes que les juridictions administratives dans le contrôle des décisions de refus opposées aux familles⁴⁷.

Le Conseil d'État a ainsi indiqué qu'il revient à l'administration, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation, d'effectuer une mise en balance des avantages et inconvénients de chaque forme d'instruction pour retenir celle qui est la plus conforme à l'intérêt de l'enfant. A cet égard, le Conseil d'État a estimé, s'agissant du motif tenant à l'état de santé de l'enfant, qu'il « appartient à l'autorité administrative, régulièrement saisie d'une demande en ce sens, d'autoriser l'instruction d'un enfant dans sa famille lorsqu'il est établi que son état de santé rend impossible sa scolarisation dans un établissement d'enseignement public ou privé ou lorsque l'instruction dans sa famille est, en raison de cet état de santé, la plus conforme à son intérêt ».

S'agissant de la délivrance de l'autorisation au motif de l'existence d'une « situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif », le Conseil d'État a jugé que l'autorité administrative doit contrôler « que cette demande expose de manière étayée la situation propre à cet enfant motivant,

⁴⁷ Direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale, la lettre d'information juridique n°224- mars 2023 et n° 225 – mai 2023.

dans son intérêt, le projet d'instruction dans la famille ». Il est aussi nécessaire « que le projet éducatif comporte les éléments essentiels de l'enseignement et de la pédagogie adaptés aux capacités et au rythme d'apprentissage de cet enfant ».

2.3.3 Un besoin d'harmonisation qui perdure

Des disparités de taux de refus ont de nouveau été constatées pour la campagne 2024-2025. Les écarts de taux de refus entre académies ont baissé entre 2022 et 2023, mais restent importants en 2024. L'écart des taux de refus départementaux par rapport à la moyenne académique a significativement baissé pour la dernière campagne, ce qui traduit une moindre dispersion au sein des académies (cf. annexe n°10) ; cela peut s'expliquer par les mesures prises par les rectorats pour homogénéiser les procédures d'examen au sein de leur académie (cf. *supra* 2.1).

Ces écarts en matière de refus peuvent s'expliquer par des spécificités locales, par la situation de l'enfant ou par des dossiers de demande de qualité très hétérogène. Toutefois, ils reflètent également en partie des différences de traitement de situations similaires entre académies et même entre départements au sein d'une même académie, faute de consignes nationales suffisamment précises (cf. *supra* sur les anciens enfants autorisés de plein droit) et malgré les outils académiques d'harmonisation mis en place. Dans les rectorats interrogés, deux difficultés principales persistent, d'une part, dans l'analyse des demandes motivées par une situation propre à l'enfant (motif 4) et, d'autre part, dans les justificatifs nécessaires à établir l'itinérance en France (motif 3).

2.3.3.1 Des tensions autour des demandes d'autorisation au titre du motif 4 (situation propre à l'enfant)

La principale difficulté à laquelle les services de l'Education nationale sont confrontés, reste le motif 4 (l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif), dont les contours flous prêtent à interprétation. Le rapport 2023 de la Médiatrice de l'éducation nationale relève ainsi que, si les trois premiers motifs sont suffisamment explicites, « *les contours du dernier motif sont plus flous, susceptibles d'interprétations diverses, et à l'origine d'une réelle incompréhension, voire d'une défiance de la part d'un grand nombre de familles* »⁴⁸. Il s'agit du motif principal des recours RAPO (56 % des RAPO lors de la campagne 2024-2025) et des contentieux. Le rectorat de Grenoble note ainsi que « *les situations décrites par les familles sont multiples, rendant parfois difficile la décision entre le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et celui de la liberté des familles* ».

⁴⁸ Rapport de la Médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur 2023, annexe 1 – l'instruction en famille : une flambée des réclamations en 2023, p 40 à 47.

Des demandes au titre du motif 4 qui reposent sur une situation propre motivant le projet éducatif

Conformément à l'article R.131-11-5 du code de l'éducation, à l'appui de leur demande au titre du motif 4, les familles doivent fournir une présentation écrite du projet éducatif exposant de manière étayée la situation propre à l'enfant motivant, dans son intérêt, le projet d'instruction dans la famille et comportant les éléments essentiels de l'enseignement et de la pédagogie adaptées aux capacités et au rythme d'apprentissage de l'enfant, à savoir notamment :

- une description de la démarche et des méthodes pédagogiques mises en œuvre pour permettre à l'enfant d'acquérir les connaissances et les compétences dans chaque domaine de formation du socle commun de connaissances, de compétences et de culture ;
- les ressources et supports éducatifs utilisés ;
- l'organisation du temps de l'enfant (rythme et durée des activités) ;
- le cas échéant, l'identité de tout organisme d'enseignement à distance participant aux apprentissages de l'enfant et une description de la teneur de sa contribution.

Lors de la campagne 2024-2025, les rectorats interrogés ont constaté que les familles étaient mieux organisées par rapport à 2022 et accompagnées par des associations, par des organismes d'enseignement à distance ou par des avocats conduisant à la présentation de dossiers au titre du motif 4 mieux étayés mais parfois aussi similaires.

2.3.3.2 Les justificatifs nécessaires pour apprécier la réalité de l'itinérance

Une autre difficulté concerne les justificatifs à retenir pour le motif 3a : l'itinérance en France. En effet, il s'agit notamment pour les DSDEN de distinguer les familles itinérantes et de voyageurs qui ont de réelles pratiques et contraintes de déplacement de celles qui ont désormais un mode de vie davantage sédentaire compatible avec une scolarisation en établissement. Or, les disparités entre départements quant aux justificatifs demandés peuvent générer des transferts de domiciliation dans un département qui sera jugé plus accommodant.

Les hésitations en matière de justificatifs pour l'itinérance : la position du rectorat de Dijon

Concernant le motif 3a (itinérance de la famille en France), le formulaire Cerfa indique de joindre « *toutes pièces utiles justifiant de l'impossibilité pour l'enfant de fréquenter assidûment un établissement d'enseignement public ou privé en raison de l'itinérance de la famille en France* ». Le rectorat de Dijon a indiqué avoir interrogé la DGESCO dès mai 2022 sur les justificatifs à fournir par les familles à l'appui de leur demande, notamment sur le fait de savoir si une déclaration sur l'honneur suffisait. Des réponses divergentes ayant été formulées, le rectorat a alors fait le choix de fonder les décisions sur des justificatifs plus complets : factures nominatives, extraits Kbis, cartes de commerçants ambulants, description des déplacements. Cette position a permis aux services de gérer les demandes avec une plus grande vigilance quant à la réalité et à l'ampleur de l'itinérance déclarée pour certaines familles.

En mai 2024, une consigne orale de la DGESCO, relayée via le service interacadémique juridique, a précisé que les attestations sur l'honneur produites par les familles devaient être accueillies

comme des justificatifs valables, à la condition qu'elles comportent suffisamment de précisions sur les modalités de l'itinérance prévue (étapes, lieux, dates...) permettant d'établir qu'une scolarisation de l'enfant est impossible.

S'il paraît utile au regard de certaines situations (difficultés pour certaines familles itinérantes et de voyageurs à constituer un dossier) d'offrir cette possibilité d'accepter les attestations sur l'honneur, le risque est grand d'aboutir à un dévoiement du motif d'itinérance si les services de l'Education nationale ne s'appuient pas sur d'autres documents justificatifs en complément. C'est pourquoi les services du rectorat de Dijon ont préparé un projet de courrier d'information à destination des familles relevant actuellement de ce motif et souhaitant renouveler leur demande d'autorisation lors de la campagne 25-26, afin de leur préciser que la simple attestation sur l'honneur ne pourrait suffire et de leur expliciter les types de justificatifs à conserver permettant de prouver la régularité de l'itinérance et des distances parcourues.

Il est d'autant plus nécessaire d'être vigilant sur les justificatifs présentés au titre du motif 3 que des stratégies de contournement du motif 4 peuvent se mettre en place avec des demandes de familles qui indiquent avoir un projet de voyage pour éviter ainsi de devoir fournir le projet éducatif exigé pour le motif 4.

2.4 Une rationalisation des coûts pour les rectorats du fait de la réforme

Garantir le droit de chaque enfant à l'instruction tout laissant la liberté aux parents de choisir le mode d'instruction implique, pour les pouvoirs publics, de s'assurer des conditions matérielles et du contenu de l'instruction donnée hors des établissements d'enseignement publics et privés sous contrat. D'une part, les mairies ont pour mission de mener une enquête la première année de l'instruction dans la famille, puis tous les deux ans. D'autre part, l'autorité compétente en matière d'éducation a pour missions : d'assurer l'accès à des formations conformes aux programmes officiels pour les enfants qui ne peuvent pas suivre l'enseignement dans un établissement scolaire via le Cned, d'effectuer au moins un contrôle pédagogique annuel des enfants instruits dans la famille et, depuis 2022, de mettre en place un régime d'autorisation préalable. Ces différentes missions mobilisent des ressources budgétaires qui constituent le coût pour les finances publiques de l'instruction dans la famille.

2.4.1 Des dépenses diffuses qui ne font pas l'objet d'une évaluation consolidée

2.4.1.1 Des dépenses diffuses

Les dépenses des administrations publiques liées l'instruction dans la famille font partie des dépenses du système éducatif ; elles sont incluses dans la Dépense intérieure d'éducation

(DIE)⁴⁹ et sont intégrées dans l'évaluation du coût moyen de l'éducation. A la différence de la scolarisation dans un établissement d'enseignement public ou privé sous contrat, les dépenses publiques relatives à l'instruction dans la famille sont liées aux coûts de l'administration et de contrôle, et dans une moindre mesure aux activités d'enseignement. Elles font partie du domaine relatif à l'organisation du système éducatif qui couvrent les activités (notamment celle liées à la mise en œuvre de la réglementation et au contrôle) des services administratifs du ministère ainsi que ceux des collectivités territoriales⁵⁰. En termes d'activité d'enseignement, une partie des dépenses d'enseignement du Cned sont inhérentes à la mission d'assurer des formations conformes aux programmes officiels pour les enfants qui ne peuvent pas suivre l'enseignement dans un établissement scolaire. Le compte de l'éducation ne permet donc pas d'identifier la part des dépenses publiques mobilisées pour l'instruction dans la famille.

2.4.1.2 En l'absence d'une évaluation consolidée, seuls les moyens supplémentaires accordés aux rectorats en 2022-2023 sont identifiés

L'étude d'impact du projet de loi (du 8 décembre 2020) énumère les effets attendus d'une baisse du nombre d'enfants instruits dans la famille. Elle considère que les revenus des organismes d'enseignement à distance dont l'activité commerciale du Cned sont susceptibles de baisser, et évalue l'impact budgétaire de la rescolarisation à : 938 ETP d'enseignants du premier et second degré ; 16,3 M€ pour les collectivités territoriales⁵¹ et 6,5 M€ pour la sécurité sociale⁵². L'étude d'impact mentionne une « *baisse substantielle* » des contrôles et une charge supplémentaire pour l'administration liée au traitement des autorisations. Les effets sur les services administratifs n'ont pas été évalués.

Pour la mise en œuvre de la loi du 24 août 2021, 80 emplois d'inspecteurs (60 dans le premier degré et 20 dans le second degré) ont été créés. Le coût afférent à ces emplois est évalué par le ministère à 6,5M€ pour le programme 140 (enseignement scolaire public du premier degré) et à 2,2 M€ pour le programme 141(enseignement scolaire public du second degré)⁵³. Le ministère indique dans sa réponse à la Cour que le coût annuel pour les finances publiques de l'instruction dans la famille n'a pas fait l'objet d'une estimation à ce jour. Il précise que le coût associé à la scolarisation des enfants précédemment instruits dans la famille est intégré dans l'évolution des effectifs scolaires : il est inclus dans les modèles de répartition des moyens utilisés pour préparer la rentrée scolaire. Aucune mention n'est faite que d'autres moyens dédiés

⁴⁹ La DIE correspond à l'ensemble des dépenses d'éducation des administrations publiques, ménages et entreprises. C'est l'agrégat utilisé pour évaluer la dépense moyenne par élève (cf. DEPP, « le Compte de l'éducation : principes, méthodes et résultats pour les années 2006 à 2014 », Les Dossiers de la DEPP, No. 206, 2016).

⁵⁰ Le compte de l'éducation classe les activités en 4 domaines : l'enseignement, les activités liées à la fréquentation scolaire, l'organisation du système et les aides financières à la fréquentation scolaires. Les activités des rectorats et des DSSEN font partie du domaine : l'organisation du système de formation.

⁵¹ 3,67 M€ au titre du forfait communal pour la scolarisation dans le privé de 4 550 enfants précédemment instruits dans la famille et 16,3 M€ liés à la scolarisation de 5250 enfants dans le second degré public, sur la base d'un coût moyen pour les collectivités de 2400 € par élève.

⁵² Au titre du versement de l'allocation scolaire aux 29 000 enfants précédemment instruits dans la famille sous l'hypothèse que 44 % en bénéficieraient.

⁵³ Calcul transmis par la DGESCO à partir des coûts unitaires annuels moyens avec CAS pensions du rapport annuel de performance (RAP) 2022.

à l'instruction dans la famille ont été octroyés notamment pour compenser l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales, anticipée dans l'étude d'impact.

2.4.2 Avant la réforme : un coût croissant du fait d'une mobilisation significative des ressources d'inspection

L'enquête de la mairie étant peu effective (cf. *infra* 3.3.1), les principales dépenses publiques pour l'instruction dans la famille sont celles des missions qui incombent au ministère chargé de l'éducation nationale. Pour évaluer l'effet de la réforme sur les dépenses publiques consacrées à l'instruction dans la famille, le point de départ est le régime de déclaration et les conséquences budgétaires qu'aurait eu son maintien. L'évaluation des coûts du régime d'autorisation doit se faire à l'aune des résultats qu'aurait produit le maintien du régime de déclaration.

2.4.2.1 L'entrée comme la sortie de l'instruction dans la famille n'ont pas d'incidence significative au niveau des établissements scolaires

L'instruction dans la famille est une modalité d'éducation pour moins de 1 % des enfants âgés de 3 à 16 ans qui sont repartis sur l'ensemble du territoire. En 2021-2022, l'année où le nombre des enfants instruits en famille hors Cned réglementé a atteint 52 110 enfants, leur proportion a atteint au maximum 2 % en Ariège. Dans ce département, la scolarisation des 463 enfants instruits dans la famille hors Cned réglementé se serait traduite par moins de trois enfants par établissement dans le premier degré et moins de cinq enfant par établissement de second degré. Pour 96 départements, il s'agirait de scolariser en moyenne un enfant par établissement du premier degré et moins de trois par établissement du second degré.

L'instruction dans la famille est une modalité d'éducation temporaire pour la majorité des enfants (cf. *supra* 1.3.3). L'année où ils sont instruits dans la famille, les enfants ne sont pas scolarisés et ne bénéficient pas des dépenses allouées aux établissements d'enseignement publics et privés sous contrat et aux activités liées à la fréquentation scolaire. Lorsqu'ils retournent dans un établissement au bout d'un an ou deux ans d'instruction dans la famille, ils en bénéficient. Les entrées comme les sorties de l'instruction dans la famille concernent un nombre très limité des enfants tant au niveau national que local. Il est très peu probable que la rescolarisation comme la déscolarisation des enfants instruits dans la famille influencent les mesures de carte scolaire (fermeture ou ouverture de classes). Les effets sur les prévisions d'effectifs d'élèves et sur les moyens alloués aux établissements sont non significatifs. A ce titre, les rectorats visités ont également indiqué que, les rescolarisations, dispersées sur l'ensemble du territoire, ont été effectuées à moyens constants.

2.4.2.2 Un nombre croissant des contrôles à effectuer sans moyens affectés

Avant 2022, les services administratifs de chaque académie recevaient les déclarations d'instruction dans la famille. Ils avaient pour missions de délivrer un avis pour l'inscription au Cned réglementé et d'effectuer les contrôles pédagogiques des enfants instruits dans la famille

hors Cned réglementé. Ainsi, les dépenses publiques pour l'instruction dans la famille dans le régime de déclaration étaient principalement liées aux contrôles pédagogiques et à la formation scolaire réglementé au Cned.

Les contrôles pédagogiques de l'éducation nationale se sont renforcés en application des textes réglementaires (cf. *supra* 1.1.1). L'augmentation des effectifs des enfants instruits dans la famille hors Cned réglementé a nécessité l'organisation de contrôles plus nombreux. Leur nombre a été multiplié par plus de sept (de 1 626 en 2007-2008 à 11 994 en 2018-2019), alors même que 37 % des enfants instruits dans la famille hors Cned réglementé n'ont pas passé de contrôle pédagogiques en 2018-2019.

Le cadre juridique des contrôles pédagogiques n'ayant pas changé en 2021, le déroulement est resté globalement similaire à celui décrit *infra* (chapitre 3.1). Chaque contrôle mobilisait au moins deux personnels dont un inspecteur pour une durée estimée à une demi-journée au minimum⁵⁴. A raison de 200 jours d'inspection par an⁵⁵, les ressources d'inspection qui ont été mobilisées en 2021-2022 sont évaluées à 91,7 ETP d'inspecteurs du premier degré et 34,1 ETP d'inspecteurs du second degré, soit respectivement 6,7 % des emplois d'inspecteurs du programme 140 et 1,9 % des emplois d'inspecteurs du programme 141⁵⁶. Le coût des ressources d'inspection mobilisées en 2021 est ainsi estimé à 13,7 M€⁵⁷.

Tableau n° 3 : Nombre de contrôles pédagogiques effectués entre 2007-2008 et 2021-2022 et estimation des personnels mobilisés pour les effectuer

<i>Contrôles effectués</i>	2007-2008	2010-2011	2014-2015	2016-2017	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
<i>Nombre de contrôles</i>	1626	3053	6497	8829	11994	11957	-	50321
<i>Personnels mobilisés (ETP)</i>	9	16	33	45	60	60	-	252

Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO pour le nombre de contrôles pédagogiques effectués. Estimation du nombre de personnels mobilisés pour effectuer les contrôles en retenant que chaque contrôle nécessite une demi-journée de travail et qu'il mobilise deux personnes dont un inspecteur. L'équivalent temps plein est calculé sur la base de 200 jours d'inspections par an.

Note : les données sur les contrôles effectués ne sont pas disponibles dans l'enquête de la DGESCO relative à 2020-2021.

Les contrôles pédagogiques de l'instruction de la famille ont fortement mobilisé les inspecteurs du premier et du second degrés. Ils étaient vécus comme très chronophages en termes de procédure et d'organisation. Les déclarations étaient effectuées tout au long de l'année scolaire, rendant difficile d'établir un calendrier permettant de contrôler toutes les

⁵⁴ La durée du contrôle inclut le temps de la préparation du contrôle, le déplacement, l'entretien avec l'enfant et le responsable de l'autorité parentale et la rédaction du rapport de contrôle. Pour les contrôles du premier degré, cette estimation inclut également le temps de l'organisation des contrôles pour les inspecteurs de circonscription.

⁵⁵ Cour des comptes, observation définitives « Les inspecteurs de second degré » (novembre 2021).

⁵⁶ La réponse de la DAF indique 1 371,8 ETP au titre du programme 140 et 1 826,1 ETP au titre du programme 141 en 2021.

⁵⁷ Estimation à partir de la masse salariale des inspecteurs des programmes 140 et 141 pour l'année 2021 transmise par la DAF, respectivement 144,6 M€ et 214,1 M€.

familles en fonction des disponibilités des inspecteurs. Certaines académies ont pu dégager des moyens dédiés à l'instruction dans la famille,⁵⁸ d'autres ont étalé les périodes de contrôles en ciblant prioritairement les nouvelles familles qui font le choix de l'instruction dans la famille et les familles identifiées comme présentant moins de garantie sur l'instruction des enfants. Avant 2022, les rectorats déclaraient atteindre les limites de ce qui pouvait être fait avec les ressources d'inspection dont elles disposaient⁵⁹.

En l'absence de moyens supplémentaires affectés, les académies ont utilisé les ressources d'inspection dont elles disposaient, en partie au détriment d'autres missions. Les inspecteurs en réalisant les contrôles de l'instruction dans la famille étaient moins disponibles pour le suivi des enseignants, notamment les enseignants contractuels et les stagiaires, et pour leurs autres fonctions de nature administrative. Ces missions sont pourtant essentielles pour l'instruction des 12 millions d'élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement publics et privés sous contrat.

2.4.3 Le processus d'autorisation, une nouvelle mission et des ressources pour les académies

Le processus d'autorisation préalable constitue la principale source de coûts liée à la mise en œuvre de la loi du 24 août 2021. Les services déconcentrés du ministère ont pour mission, depuis 2022, de traiter des demandes d'autorisation pour l'instruction dans la famille de l'ensemble des enfants, et non plus uniquement de rendre des avis pour l'inscription au Cned réglementé. Outre l'examen des dossiers de demandes et des recours, le régime d'autorisation préalable s'est traduit par une forte hausse du contentieux (cf. *supra* 2.3.2) mobilisant ainsi les services juridiques académiques et la direction des affaires juridiques du ministère. Il a également nécessité un renforcement du suivi au niveau ministériel notamment de la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives et réglementaires. La mise en œuvre de la loi a été accompagnée par des ressources supplémentaires d'inspection pour toutes les académies, ce qui leur a permis de s'organiser d'une manière efficiente pour absorber cette nouvelle mission et gagner en efficacité sur les contrôles pédagogiques. Au sein du ministère, une personne a été affectée en appui depuis 2022 à la personne initialement chargée du suivi des dossiers de l'instruction dans la famille.

L'examen des dossiers de demande d'instruction dans la famille a fortement mobilisé les services administratifs des rectorats et des DSDEN. Outre les inspecteurs référents IEF et les experts, des personnels d'encadrement et des gestionnaires sont fortement sollicités durant la période allant des dépôts des demandes jusqu'à l'expiration des délais des recours dont disposent les familles. La charge de travail ayant fortement augmenté, les académies ont non

⁵⁸ Par exemple, dans l'académie de Grenoble, un inspecteur pédagogique régional a pris en charge les dossiers de l'instruction dans la famille à partir de 2017. A partir de 2019, il a bénéficié d'une décharge de plus en plus importante de sa mission disciplinaire afin de pouvoir consacrer le temps nécessaire aux contrôles de l'instruction dans la famille.

⁵⁹ Par exemple, à Aix-Marseille, les familles contrôlées en une année représentaient la moitié du contingent total, qui atteignait 700 enfants pour le second degré (Source : Cour des comptes, observations définitives « les inspecteurs du second degré » (novembre 2021).

seulement mobilisé le personnel en place, mais également recruté des contractuels en appui aux services gestionnaires⁶⁰.

Le traitement sur le fond des dossiers de demande repose principalement sur les inspecteurs référents IEF (cf. *supra* 2.1). Dans les académies visitées, la taille des dossiers est très variable d'une demande à une autre. Entre la participation aux commissions et la lecture en amont des dossiers, une demi-journée de travail permet à l'inspecteur d'examiner en moyenne une dizaine de dossiers de demande, cette moyenne pouvant toutefois varier selon la nature et la complexité des situations motivant l'instruction dans la famille⁶¹. Lorsqu'un dossier révèle que l'instruction dans la famille n'est pas préférable à la scolarisation pour l'enfant, le refus d'autorisation se traduit par une demande de scolarisation dès l'année scolaire en cours pour l'enfant, ce qui ne nécessite pas alors de mobiliser un inspecteur pour le contrôle pédagogique. Bien qu'une majorité des demandes d'autorisation soit acceptée (cf. *supra* 2.2.1), l'étude préalable des dossiers permet de rationaliser les contrôles pédagogiques qui mobilisent des ressources importantes.

Dans les trois académies visitées, les services administratifs ont adapté les processus internes pour traiter dans les délais les demandes d'instruction dans la famille et les recours, gagnant ainsi en efficacité, même si des marges de progression existent (cf. *supra* 2.1.1). Cela a été facilité par l'augmentation des ressources d'inspection pour l'ensemble des académies. Les emplois créés correspondent à un ratio de 632 enfants âgés de 3 à 10 ans par inspecteur du premier degré et 711 enfants âgés de 11 à 16 ans par inspecteur du second degré.⁶²

Dans le régime antérieur de déclaration, le responsable légal de l'enfant pouvait ne jamais scolariser l'enfant ou le déscolariser en cours d'année et informer l'autorité académique de l'instruction dans la famille sans expliciter ses motivations. Ce régime n'offrait pas la possibilité d'échanger en amont sur la modalité d'instruction qui serait la plus adaptée dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'autorité académique n'avait pas les moyens de s'y opposer et elle était tenue de mobiliser au moins deux personnes dont un inspecteur pour le contrôle pédagogique. Il s'agissait alors d'une mobilisation importante de ressources d'inspection pour chaque enfant, sans la garantie que l'instruction dans la famille soit préférable à la scolarisation.

La procédure d'autorisation permet, depuis 2022, de recentrer les moyens sur les enfants pour lesquels l'instruction dans la famille a été considérée, après examen de la demande, comme étant préférable à une scolarisation. Avec la diminution des effectifs d'enfants instruits dans la famille, elle rationalise les moyens nécessaires pour réaliser les contrôles pédagogiques : en 2023-2024, il y a deux fois moins d'enfants à contrôler qu'en 2021-2022⁶³. Les ressources mobilisées à l'examen préalable des demandes d'instruction dans la famille permettent donc aux académies d'organiser les contrôles pédagogiques dans de meilleures conditions, même si le nombre de ces contrôles pédagogiques à mettre en œuvre reste relativement important.

⁶⁰ L'académie de Versailles par exemple évalue les emplois mobilisés (autres que les inspecteurs) à environ 5,2 ETP pour le traitement des autorisations et à 2,1 ETP pour le traitement des recours.

⁶¹ Comme vu *supra* 2.1.1, l'inspecteur référent IEF bénéficie de l'appui des services gestionnaires et des experts.

⁶² Estimation basée sur les effectifs des enfants instruits dans la famille en 2021-2022 hors Cned réglementé rapportés aux emplois créés par académie transmis par la DGESCO.

⁶³ L'enquête bilan de la DGESCO pour l'année 2023-2024 indique que le nombre de contrôles pédagogiques effectués en 2023-2024 a baissé de 19 409 contrôles pour le premier degré et de 4 929 contrôles pour le second degré, par rapport à 2021-2022. L'économie en ressources d'inspection est estimée, en utilisant les mêmes hypothèses indiquées *supra*, à 6,56 M€.

2.4.4 Le financement du Cned, la principale dépense publique de l'instruction dans la famille

Le Cned bénéficie d'une subvention pour charge de service public (33,9 M€ en 2023), de la prise en charge d'une partie de la masse salariale correspondant à l'emploi d'enseignant du premier et du second degré et d'autres personnels (86,6 M€ en 2023) et des heures supplémentaires effectives (2,2 M€ en 2023). L'évolution du financement public du Cned entre 2016 et 2023 est présentée dans l'annexe n°11.

La révision de la comptabilité analytique du Cned est en cours à la suite de récentes recommandations de la Cour⁶⁴. Mais les données disponibles ne permettent pas encore une évaluation exhaustive et fiable de la part du financement public que le Cned consacre à l'enseignement à distance pour les enfants dits « empêchés » instruits dans la famille.

Pour l'année scolaire 2022-2023, le Cned estime le coût complet des formations en classe complète à inscription réglementée à 19,7 M€ (soit 677 € par inscrit)⁶⁵ à partir de la comptabilité analytique avant la révision en cours. Dans le nouveau modèle comptable, le Cned revoit ce coût à la hausse en prenant en compte notamment les moyens extrabudgétaires. Le coût complet des formations en classe complète réglementée est évalué à 27,4 M€ en 2022, soit 24 % des moyens dont bénéficie le Cned.

Le nombre d'enfants résidents en France soumis à l'obligation scolaire qui suivent une formation réglementée au Cned est relativement stable sur longue période, il a augmenté pendant la crise sanitaire, notamment en 2021. Toutefois, la première année de l'application du régime d'autorisation, le nombre d'inscrits âgés de 3 à 16 ans est de 18 388, légèrement supérieur aux effectifs en 2019-2020.

Tableau n° 4 : Enfants âgés de 3 à 16 ans inscrits au Cned en classe complète

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
<i>Libre</i>	3312	5950	6267	3676	2364	1471
<i>Réglementé</i>	17763	22374	21718	18388	17547	14694

Source : Cour des comptes à partir des données du Cned.

Champ : France métropolitaine et DROM

Note : les effectifs des enfants résidents en France inscrits en classe complète réglementée communiqués par le Cned ne correspondent pas aux effectifs des enfants instruits dans la famille, inscrits au Cned dans les données de la DGESCO.

Dans le cadre de son activité commerciale (offre de formation « libre »), le Cned évalue le coût des formations en classe complète à inscription libre à 6,6 M€ en 2022 (soit 774 € par inscrit). Les inscriptions en classe complète libre, qui avaient progressé pendant la crise sanitaire, ont diminué depuis 2022 (cf. annexe n°5). La tendance à la baisse des inscriptions peut également s'expliquer par les tendances démographiques et la baisse de la population d'âge scolaire.

⁶⁴ Cour des comptes, Référé « [Le Centre national d'enseignement à distance \(CNED\)](#) » du 15 juin 2022.

⁶⁵ Le nombre d'inscriptions au Cned réglementé inclut les enfants âgés de plus de 16 ans, il est de 29 112 enfants en 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le nouveau régime d'autorisation de l'instruction dans la famille a conduit les services déconcentrés de l'éducation nationale ainsi que le Cned à revoir leur organisation et leurs outils de suivi. Un dispositif d'examen des demandes d'autorisation, animé par les inspecteurs référents et mobilisant différentes expertises, est en place, permettant une analyse approfondie des situations, en s'assurant que l'instruction dans la famille est dans l'intérêt de l'enfant. L'accompagnement par le ministère pourrait toutefois être renforcé en matière d'outils informatiques ou de référentiels communs.

Pendant les deux premières années de la période transitoire de mise en œuvre (2022-2023 et 2023-2024), les autorisations ont été majoritairement accordées, notamment pour les demandes de droit commun. En 2024-2025, première année de mise en œuvre complète, le taux de refus était de 23 % à l'échelle nationale. Toutefois, les écarts de taux de refus entre les académies demeurent importants malgré leur baisse entre 2022 et 2023. Ils paraissent s'expliquer en partie par une insuffisante harmonisation des modalités d'analyse des dossiers.

Les principaux coûts liés à l'instruction dans la famille sont portés, d'une part, par le financement public du Cned et, d'autre part, par les moyens affectés dans les rectorats. Bien que la mise en œuvre du nouveau régime d'autorisation ait été accompagnée de ressources supplémentaires pour les services d'inspection, celle-ci a permis de rationaliser les moyens affectés du fait de la réorganisation des procédures de traitement des demandes et des contrôles ainsi que de la baisse des effectifs à contrôler. Il reste que l'instruction dans la famille mobilise des ressources publiques importantes au regard du faible nombre d'enfants concernés.

3 DES POINTS DE VIGILANCE DANS LE DISPOSITIF DE SUIVI ET DE CONTROLE

Deux modalités de contrôle des enfants instruits dans la famille sont prévues par la réglementation : d'une part, le contrôle pédagogique diligenté par les services de l'éducation nationale ; d'autre part, l'enquête du maire qui s'inscrit dans le cadre de sa mission de recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire. Ce double dispositif de contrôles présente plusieurs marges d'amélioration.

3.1 Un dispositif de contrôle pédagogique qui présente des limites

Lorsqu'une autorisation d'instruction dans la famille est délivrée, l'article L. 131-10 du code de l'éducation prévoit un contrôle pédagogique au moins une fois par an par les services de l'éducation nationale. Ce contrôle a pour objet de vérifier, d'une part, que l'instruction dispensée au même domicile l'est pour les seuls enfants d'une famille et, d'autre part, que l'enseignement assuré est conforme au droit de l'enfant à l'instruction. Il s'agit également de s'assurer de l'acquisition progressive par l'enfant de chacun des domaines du socle commun de connaissances, de compétences et de culture au regard des objectifs de connaissances et de compétences attendues à la fin de chaque cycle d'enseignement de la scolarité obligatoire. Ce contrôle est réalisé par un inspecteur de l'éducation nationale, un inspecteur académique ou un conseiller pédagogique, avec l'appui le cas échéant de professeurs.

Le contrôle se déroule sous la forme d'un entretien en présence de l'enfant. Les personnes responsables de l'enfant précisent à la personne chargée du contrôle la démarche et les méthodes pédagogiques mises en œuvre ; elles lui présentent les travaux réalisés par l'enfant au cours de son instruction et l'enfant effectue des exercices écrits ou oraux, adaptés à son âge et à son état de santé⁶⁶.

Lorsque les résultats au premier contrôle pédagogique ont été jugés insuffisants, un second contrôle pédagogique doit être diligenté. Si les résultats sont toujours insuffisants lors du second contrôle, les personnes responsables de l'enfant sont mises en demeure par le directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) de l'inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé.

3.1.1 Une démarche engagée de professionnalisation des contrôles pédagogiques

Même si le cadre réglementaire du contrôle pédagogique n'a pas été modifié par les textes de 2021 et 2022 sur le nouveau régime d'autorisation de l'instruction dans la famille, l'attention portée à l'organisation et au bon déroulement des contrôles pédagogiques a été

⁶⁶ Le code de l'éducation spécifie que le contrôle est adapté aux besoins particuliers de l'enfant lorsqu'il présente un handicap ou un trouble de santé invalidant.

renforcée tant du point de vue de l'administration que des familles dans la perspective du renouvellement des autorisations.

Dans les trois académies interrogées, dès le début de l'année scolaire, une planification des contrôles pédagogiques est opérée par l'inspecteur référent de l'instruction dans la famille, en lien avec les services départementaux gestionnaires. Dans certains départements de l'académie de Grenoble, une attention particulière a même été portée à la répartition équitable du nombre de contrôles entre les différents inspecteurs de circonscription. Les inspecteurs référents réalisent eux-mêmes des contrôles (voire la totalité des contrôles du premier degré pour les inspecteurs référents de l'académie de Dijon à partir de la rentrée 2024). En outre, lorsque l'enfant est porteur d'un handicap, un inspecteur chargé de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves en situation de handicap (IEN-ASH) peut également intervenir.

L'organisation calendaire diffère légèrement entre le 1^{er} et le 2^d degré : pour le 1^{er} degré, les premiers contrôles sont effectués généralement entre novembre et mars, ce qui doit permettre, si nécessaire, de réaliser un second contrôle avant la fin de l'année scolaire. En revanche, les contrôles du second degré s'étalent jusqu'à la fin du printemps. Les rectorats de Versailles et de Grenoble ont indiqué que, dans certains cas, cela peut conduire à réaliser les seconds contrôles en septembre-octobre de l'année suivante. Ce contrôle tardif peut être préjudiciable à un enfant pour qui le second contrôle serait insuffisant ; en effet, il devrait alors réintégrer un établissement scolaire une fois l'année scolaire entamée.

Au temps de contrôle lui-même (environ 1h30), il faut ajouter la préparation en amont (suivi des convocations, coordination des équipes) et les tâches postérieures au contrôle (rédaction des rapports, suivi des rescolarisations).

Sous l'impulsion des inspecteurs référents, l'accent a été mis sur l'harmonisation des procédures de contrôles. Pour accompagner les équipes pédagogiques dans la réalisation de ces contrôles, des outils (par exemple sous forme d'une trame de contrôle commune ou d'un guide pour préparer l'entretien) ont été mis en place dans les rectorats de Grenoble, de Versailles et de Dijon. Les inspecteurs référents veillent également à la cohérence des approches en conseillant leurs collègues et en relisant les rapports.

Par ailleurs, le ministère avait publié, en novembre 2020, un *vademecum* sur l'instruction dans la famille, à l'attention des personnels de l'éducation nationale chargés des contrôles. Ce document de 112 pages qui détaillait de manière très précise chacune des étapes du contrôle pédagogique, était un outil utile pour répondre aux questions d'ordre juridique, organisationnel ou pédagogique que peut soulever ce contrôle. Également utilisé par les familles comme référentiel à opposer à l'administration, il a pu cependant aussi conduire – du fait de son caractère très détaillé – à « rigidifier » les relations entre les personnels de contrôle et les familles.

3.1.2 Des contrôles réalisés tant au domicile que dans les locaux de l'Éducation nationale

Les contrôles sont généralement annoncés, les familles étant informées par écrit de la date du contrôle, du lieu où il se déroulera et des fonctions de la ou des personnes qui en seront chargées. Le code de l'éducation permet les contrôles inopinés mais cette modalité est peu

usitée ; elle est en pratique réservée à des situations de suspicion d'irrégularité ou de mise en danger de l'enfant.

Selon l'article L.131-10 du code de l'éducation, le contrôle « *est organisé, en principe, au domicile où l'enfant est instruit* ». En pratique, de nombreux contrôles sont réalisés dans les locaux des circonscriptions, de la direction des services départementaux de l'éducation nationale ou du rectorat ou encore dans les écoles. Ainsi, dans les trois académies, pour le 1^{er} degré, le contrôle à domicile est réservé à la première année d'instruction dans la famille, sauf cas particulier (état de santé ou handicap entravant la mobilité, situation familiale préoccupante) et, pour le second degré, les contrôles à domicile sont rares.

En 2024, le Défenseur des droits a effectué un rappel à la loi sur l'instruction dans la famille⁶⁷ qui a en particulier ciblé les modalités de réalisation des contrôles pédagogiques. Le Défenseur des droits a notamment relevé que les consignes ministérielles sont régulièrement ignorées pour des raisons liées à l'organisation des services de académiques, par exemple en ce qui concerne le contrôle réalisé en dehors du domicile de l'enfant. Il a ainsi invité le directeur général de l'enseignement scolaire, à préciser les motifs pour lesquels l'enfant pourrait, à titre exceptionnel, être convoqué à un contrôle pédagogique en dehors de son domicile. Dans sa réponse aux observations du Défenseur des droits, le directeur général de l'enseignement scolaire a indiqué que le contrôle est organisé en principe au domicile où l'enfant est instruit, mais que l'administration est seule compétente pour décider du lieu de contrôle. Celui-ci peut ainsi être fixé dans un autre lieu « *lorsque l'enfant a déjà fait l'objet d'un contrôle à domicile les années précédentes et que les personnes responsables sont engagées dans une démarche de dialogue constructif avec les personnes chargées du contrôle* ». L'autorité académique peut également « *choisir un lieu qui pourra assurer plus de sérénité et d'efficacité au contrôle lorsque le comportement des parents révèle des tentatives de faire obstacle au bon déroulement du contrôle* ».

Compte tenu des distances parfois très importantes qui peuvent être nécessaires pour réaliser les contrôles à domicile (notamment pour le second degré)⁶⁸ et de l'impact en termes de ressources humaines à mobiliser, il apparaît pragmatique et efficient de prioriser les contrôles pédagogiques à domicile pour les enfants en première année d'instruction à domicile ou pour ceux avec des situations particulières, les contrôles suivants pouvant alors se réaliser hors du domicile.

3.1.3 Des contrôles pédagogiques non intégralement effectués

Le volume actuel de contrôles pédagogiques est très supérieur à celui de la décennie précédente (25 572 contrôles convoqués en 2023-2024 contre 7 539 en 2014-2015), ce qui constitue une charge de travail importante pour l'éducation nationale.

⁶⁷ Rappel à la loi du Défenseur des droits RAL-2024-006 du 12 avril 2024 relatif aux modalités de mise en œuvre du régime d'autorisation d'instruction en famille.

⁶⁸ A titre d'exemple, la durée d'un trajet aller-retour pour un inspecteur du rectorat de Dijon se rendant dans le département de la Nièvre peut atteindre les six heures.

3.1.3.1 Un périmètre de premiers contrôles qui n'inclut pas les enfants inscrits au Cned réglementé

Le périmètre des premiers contrôles pédagogiques effectués par les rectorats ne concerne pas l'intégralité des enfants instruits dans la famille puisque les enfants inscrits au Cned réglementé ne sont pas inclus dans le dispositif. Cette situation résulte d'une consigne ministérielle qui visait à ne pas alourdir le dispositif de contrôle pédagogique et confiait celui-ci au Cned. Le Dasen n'intervient alors pour diligenter un contrôle que lorsque le Cned lui signale le cas d'enfants qui ne fournissent aucun travail⁶⁹. Cette position tient compte du fait que le Cned assure à ces enfants un enseignement complet, avec suivi pédagogique, relevés de notes et avis de passage qui s'impose aux établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat. Elle est en outre économe des ressources d'inspection des rectorats.

Toutefois, le fait de confier *de facto* le contrôle pédagogique au Cned entre en contradiction avec l'article L.131-10 du code de l'éducation qui n'a pas prévu un tel aménagement. De son côté, le Cned indique ne réaliser « aucun « contrôle pédagogique » au sens de la loi, celui-ci restant une compétence exclusive de l'autorité académique » ; il considère devoir assurer uniquement un suivi et un contrôle portant sur l'assiduité et les résultats, son rôle se limitant au signalement à l'autorité académique des situations de défaut d'assiduité ou de résultats⁷⁰.

3.1.3.2 Des freins à la réalisation des contrôles pédagogiques

En 2016, le ministère relevait des imperfections dans l'organisation des contrôles pédagogiques avec seulement deux tiers des enfants instruits dans la famille qui étaient effectivement contrôlés⁷¹. Cela s'expliquait alors par des difficultés à mobiliser les moyens d'inspection nécessaires mais aussi par la multiplication des demandes de report des familles, qui pour certaines déployaient des logiques d'obstruction des contrôles. Des mesures avaient alors été décidées : renforcement des moyens humains, en mobilisant des enseignants volontaires pour venir en appui des corps d'inspection ; clarification des règles sur les modalités et le lieu du contrôle en prévoyant clairement dans le code de l'éducation qu'il revient à l'autorité académique de déterminer les modalités et le lieu du contrôle ; précision des sanctions en cas de refus réitéré d'inspection.

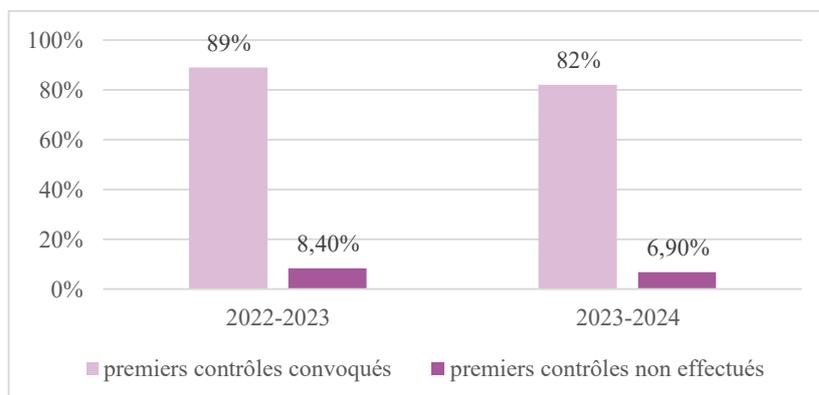
La mise en œuvre des contrôles s'est améliorée puisque la part des premiers contrôles convoqués a augmenté (82 % en 2023-2024 contre 75 % en 2016-2017) et celle des premiers contrôles non effectués a diminué (près de 7 % en 2023-2024 contre 15 % en 2016-2017).

⁶⁹ Circulaire n° 2011-238 du 26 décembre 2011 sur l'instruction dans la famille : « Lorsque l'inspecteur d'académie a donné un avis favorable à l'inscription d'un enfant au Cned, il lui en confie *de facto* le contrôle pédagogique. Dès lors, l'inspecteur d'académie n'intervient que lorsque le Cned lui signale le cas d'enfants inscrits en classe à inscription réglementée qui ne fournissent aucun travail. Il effectue alors les contrôles prévus (...) ». Cette consigne a été reprise dans la circulaire n° 2017-056 du 14 avril 2017 sur l'instruction dans la famille et dans le vademecum de novembre 2020 sur l'instruction dans la famille.

⁷⁰ Il s'appuie sur le courrier de la DGESCO adressé aux recteurs le 11 avril 2022.

⁷¹ Dossier de presse du ministère de l'éducation nationale du 9 juin 2016 « Garantir le droit à l'éducation pour tous les enfants dans le respect des valeurs de la République et de la liberté de l'enseignement ».

Graphique n° 14 : Premiers contrôles convoqués et premiers contrôles non effectués en 2022-2023 et 2023-2024



Source : Cour à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

Note de lecture : Premiers contrôles convoqués : nombre de premiers contrôles convoqués rapporté au nombre d'enfants instruits dans la famille (hors Cned réglementé) ; premiers contrôles non effectués : nombre de premiers contrôles non effectués rapporté au nombre de premiers contrôles convoqués

Les contrôles non effectués correspondent généralement à des absences lors du contrôle qui peuvent résulter d'un empêchement (contraintes professionnelles, maladies, vacances), d'une situation de rescolarisation intervenue entre-temps mais aussi de position d'évitement ou d'obstruction de la part des familles. Dans l'académie de Grenoble, dans le second degré, il y a environ 25 % d'absents aux premiers contrôles ; lorsque le premier contrôle n'a pas pu avoir lieu, un nouveau rendez-vous est organisé.

Compte tenu du rôle du contrôle pédagogique dans le dispositif d'instruction dans la famille, le taux de premiers contrôles convoqués n'est cependant pas complètement satisfaisant. L'administration devrait pouvoir convoquer à un contrôle pédagogique l'ensemble des enfants autorisés, ce qui devrait être facilité -en termes de moyens humains disponibles pour réaliser ces contrôles- par la diminution du nombre d'enfants autorisés.

3.1.4 Un cadre juridique des organismes privés d'enseignement à distance peu adapté

Les organismes privés d'enseignement à distance sont régis par les articles L. 444-1 à L. 444-11 et R. 444-1 à R. 444-28 du code de l'éducation. A la différence du régime applicable aux établissements d'enseignement privés hors contrat dont les modalités d'ouverture et de contrôle ont été renforcées depuis 2018, le cadre juridique des organismes privés d'enseignement à distance est ancien - datant de 1971 - et a peu évolué. En l'état actuel des textes, ces organismes sont soumis à une procédure déclarative d'ouverture qui est instruite par l'autorité académique, celle-ci n'ayant pas le pouvoir de s'opposer à leur ouverture. En outre, le code de l'éducation ne permet pas au recteur de prononcer une fermeture définitive à l'encontre d'un organisme privé d'enseignement à distance mais uniquement une fermeture temporaire. Ce cadre juridique n'a par ailleurs pas pris en compte les mutations intervenues, en particulier le développement des cours en ligne et du secteur du soutien scolaire. Enfin, les organismes situés à l'étranger échappent totalement au cadre juridique français et ne sont donc pas soumis à l'obligation de déclaration.

Dans les académies interrogées, les inspecteurs ont constaté, par le biais des contrôles pédagogiques, une qualité hétérogène d'enseignement selon les organismes. Plusieurs organismes proposent une assistance à la préparation du dossier de demande d'autorisation et du contrôle pédagogique, voire contestent le rapport des inspecteurs à la suite d'un contrôle défavorable. En outre, des organismes organiseraient des classes virtuelles quotidiennes (rassemblant à distance en visio-conférence plusieurs enfants) avec un emploi du temps hebdomadaire structuré, ce qui soulève une question juridique, en ce qui concerne, d'une part, la conformité à la réglementation puisque l'instruction dans la famille doit être organisée pour les enfants d'une seule famille⁷², et, d'autre part, la distinction entre ces organismes privés d'enseignement à distance et les établissements d'enseignement privés hors contrat.

3.2 Des résultats scolaires difficile à apprécier

3.2.1 Un suivi de l'assiduité et des résultats mis en place pour les enfants au Cned réglementé

Les enfants bénéficiaires d'une autorisation d'instruction dans la famille au titre des motifs 1, 2 et 3 et inscrits dans une classe complète réglementée au Cned sont soumis à une obligation d'assiduité et de résultats scolaires (atteinte des objectifs d'apprentissage correspondant au niveau d'inscription de l'enfant). Pour s'assurer du respect des obligations, le Cned a fait évoluer ses outils, depuis 2021, de manière à pouvoir suivre mensuellement la situation de tous les enfants et à signaler, aux directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), les situations de défaut d'assiduité ou de résultats scolaires.

Pour mesurer l'assiduité, le Cned se fonde sur la réalisation des devoirs notés imposés à l'apprenant dans le cadre de son parcours. En début d'année scolaire, les exigences en matière de réalisation des devoirs, ainsi que leur cadencement dans le temps, sont communiquées aux enfants et à leur famille. Ceux-ci sont destinataires, chaque mois, d'un « rapport de progression » qui leur permet de se situer par rapport aux exigences. Les situations de défaut d'assiduité ou de résultats sont détectées à partir de seuils (pourcentage de devoirs rendus à date par rapport aux exigences, moyenne générale)⁷³ et sont analysées par les conseillers de scolarité au regard de la situation spécifique de l'enfant et des éventuelles justifications. En cas de défaut avéré et persistant d'assiduité ou de résultats, le Cned procède à une mise en garde de la famille et demande une mise en conformité pour le mois suivant en prévoyant les éventuelles actions de remédiation. Si aucune évolution favorable n'est constatée le mois suivant, le Cned opère un signalement auprès de la DSDEN compétente.

En 2023-2024, le taux d'assiduité⁷⁴ des enfants inscrits en classe complète réglementée était de 85 % en primaire et de 69 % au collège avec des disparités entre les classes, les enfants

⁷² Selon l'article L.131-10 du code de l'éducation, « l'instruction dispensée au même domicile l'est pour les enfants d'une seule famille ».

⁷³ Le Cned peut aussi suivre les connexions aux espaces de formation pour évaluer la régularité de l'engagement de l'apprenant.

⁷⁴ Le taux d'assiduité rapporte le nombre de devoirs rendus au nombre de devoirs attendus sur l'année scolaire.

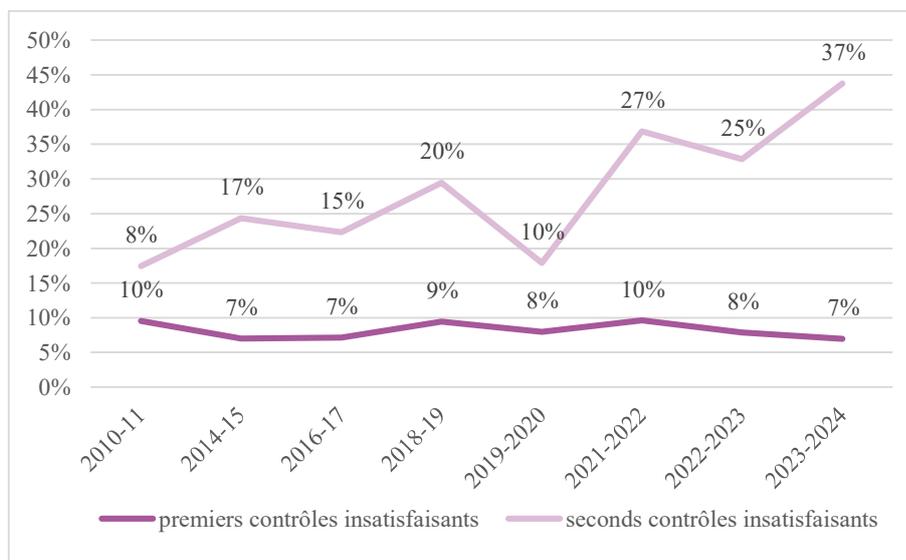
inscrits en 6^e et 3^e ayant une moins bonne assiduité que ceux inscrits en classes SEGPA (section d'enseignement général et professionnel adapté) ou PMNR (parcours de mise à niveau et de réussite). Au primaire, 6 % des enfants ont rendu moins de 10 % des devoirs attendus ; ils étaient 10 % au collège.

Selon l'enquête bilan de la DGESCO pour l'année 2023-2024, 1 194 enfants ont été convoqués à un premier contrôle pédagogique à la suite d'un signalement du Cned, 825 ont effectivement été contrôlés et 317 avaient des résultats au premier contrôle insuffisants. Au final, 141 enfants inscrits au Cned ont fait l'objet d'une mise en demeure de scolarisation à la suite de deux refus de contrôle ou d'un second contrôle aux résultats insuffisants. Malgré les actions de remédiation entreprises et le suivi mis en place, le pourcentage d'enfants qui restaient signalés en insuffisance d'assiduité ou de résultats à la fin de l'année scolaire était de 12,28 %, cette situation pouvant être assimilée à du « décrochage scolaire ».

Certains enfants instruits dans la famille recourant à l'enseignement à distance peuvent en effet rencontrer des difficultés avec cette modalité d'enseignement. D'une part, ils peuvent ne pas parvenir à concilier la situation particulière (maladie, handicap, activité artistique ou sportive intensive) avec les exigences d'une formation à distance, même aménagée. D'autre part, ils peuvent manquer d'autonomie ou d'un accompagnement dans le milieu familial. Constatant ce besoin accru de présence auprès de ces enfants, le Cned développe l'accompagnement synchrone avec, par exemple, des échanges téléphoniques ou en classe virtuelle plus fréquents avec les personnels du Cned.

3.2.2 Des résultats des contrôles pédagogiques globalement satisfaisants

Lorsque les contrôles pédagogiques sont effectués pour les enfants instruits dans la famille hors Cned réglementé, les résultats sont dans l'ensemble satisfaisants : en 2023-2024, 7 % des premiers contrôles et 37 % des seconds contrôles se sont avérés insatisfaisants, ce qui correspond toutefois, pour les seconds contrôles, à un des taux les plus élevés sur la dernière décennie.

Graphique n° 15 : Evolution du taux de premiers et de seconds contrôles insatisfaisants

Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

En 2023-2024, sur 1 198 seconds contrôles réalisés, 441 résultats ont été jugés insatisfaisants dont la moitié concernait des enfants âgés de 11 à 16 ans.

Même si les résultats des contrôles sont globalement satisfaisants, les rectorats interrogés constatent une hétérogénéité des situations allant de l'illettrisme à l'excellence, les niveaux pouvant être très variables selon le suivi et l'encadrement mis en place par les familles. Des carences récurrentes peuvent être constatées par les personnels de contrôle en particulier dans les situations de contrôles insatisfaisants.

Les carences pouvant être relevées dans l'instruction dans la famille

Selon la DGESCO, par rapport aux objectifs pédagogiques du contrôle de l'instruction, trois types de carences peuvent être identifiés par les personnes chargées du contrôle pédagogique :

- Les démarches permettant l'appropriation des savoirs sont insuffisamment travaillées : la démarche scientifique (se questionner, émettre une hypothèse, interpréter les résultats d'une expérience, conclure) avec notamment la démarche d'investigation qu'elle suppose, est peu travaillée ; les enfants sont également peu confrontés à la production d'écrits et l'apprentissage des méthodes et outils pour apprendre est souvent négligé. Pour certaines familles qui pratiquent l'enseignement informel, l'enseignement n'est pas structuré et est exclusivement centré sur le rythme et les envies de l'enfant ; une confusion entre activités et apprentissages est constatée.
- Des enseignements se révèlent manquants ou tronqués : les rapports citent fréquemment certaines disciplines qui ne sont pas enseignées comme la physique-chimie, les sciences de la vie et de la terre, la technologie, les arts plastiques, l'éducation musicale et l'EPS. Les choix de la famille s'opèrent le plus souvent en fonction des appétences de l'enfant ou de ses difficultés avec tel enseignement, ou bien des compétences des parents ou encadrants. Les enseignements dispensés peuvent aussi être tronqués : par exemple, en mathématiques, la résolution de problèmes est peu abordée et l'enseignement de la géométrie est très

régulièrement absent ; en français, il peut y avoir une difficulté à rendre compte d'une lecture, en la résumant et en formulant une opinion et la graphie est parfois difficile.

- L'ouverture au monde dans toutes ses dimensions fait défaut : les conclusions des rapports invitent fréquemment les familles à multiplier les temps d'ouverture vers le monde extérieur *via* des activités artistiques ou culturelles régulières afin d'éveiller la curiosité des enfants instruits dans la famille. L'ensemble des « éducation à » (au développement durable, aux médias et à l'information) n'est généralement pas dispensé au travers des disciplines abordées. La connaissance de l'actualité fait souvent défaut et les repères socio-politiques sont insuffisamment acquis. Enfin, certains enfants ont peu de relations avec l'extérieur, peu d'échanges avec les pairs, ce qui est pourtant nécessaire à la socialisation et au vivre-ensemble.

3.2.3 Des indicateurs qui manquent pour renseigner sur le niveau et la réussite scolaire

Les indicateurs manquent pour renseigner sur le niveau et la réussite scolaire des enfants instruits dans la famille et comparer avec les élèves en établissement (*a fortiori*, il n'existe pas d'indicateurs sur leur insertion dans les études supérieures et leur insertion professionnelle).

Tout d'abord, comme le souligne le *vademecum* précité de 2020, le contrôle pédagogique n'a pas pour objet de vérifier que le niveau de l'enfant est équivalent à celui d'un enfant de même âge scolarisé, compte tenu de la liberté de choix laissée aux personnes responsables de l'enfant dans les méthodes pédagogiques et les modalités de l'apprentissage. En effet, l'article R.131-13 du code de l'éducation prévoit que « *le contrôle de la maîtrise progressive de chacun des domaines du socle commun est fait au regard des objectifs de connaissances et de compétences attendues à la fin de chaque cycle d'enseignement de la scolarité obligatoire, en tenant compte des méthodes pédagogiques retenues par (...) les personnes responsables des enfants qui reçoivent l'instruction dans la famille* ».

Ensuite, le ministère chargé de l'éducation nationale et les rectorats ont indiqué ne pas disposer d'indicateurs ou de comparaisons avec les enfants scolarisés en établissement. De même, le Cned ne dispose pas des taux de réussite au brevet et au baccalauréat lui permettant de comparer aux résultats nationaux⁷⁵. L'élaboration de tels indicateurs de comparaison devrait être accompagnée de précautions méthodologiques compte tenu du fait qu'un enfant instruit dans la famille a pu antérieurement fréquenter un établissement scolaire et compte tenu des spécificités des publics du Cned dont l'inscription est justifiée par une impossibilité à avoir une scolarisation ordinaire.

⁷⁵ Le Cned explique ne pas avoir les taux de réussite au brevet et au baccalauréat professionnel dans la mesure où l'établissement n'inscrit pas ses élèves à l'examen et en raison de l'absence de l'enregistrement des enfants dans l'application SIECLE. S'agissant du baccalauréat général et technologique, si les élèves sont désormais inscrits à l'examen par le Cned et donc correctement reconnus dans les applicatifs ministériels, le Cned ne dispose pas en propre de ces données de manière simple et exploitable et n'est pas destinataire de comparaisons avec les résultats nationaux.

Néanmoins, le Cned a pu communiquer un taux de redoublement par classe : celui-ci est particulièrement élevé pour le primaire (17,48 % au CP, 15,65 % au CE1 et 14,37 % au CE2) si l'on compare au taux de redoublement du secteur public⁷⁶.

De plus, l'outil des évaluations nationales⁷⁷ qui a été largement développé ces dernières années pour les élèves en établissement scolaire, n'est guère mobilisé pour l'instruction dans la famille. Même si les familles sont informées par les services départementaux de l'éducation nationale de la possibilité pour leur enfant de participer aux évaluations nationales, rares sont celles qui se saisissent de cet outil. Sur 21 académies consultées par le ministère au titre de l'année 2023-2024, 10 enfants instruits dans la famille ont participé aux évaluations nationales dans trois académies (Créteil, Orléans-Tours et Reims) ; dans les académies de Créteil (six enfants) et de Reims (deux enfants), les résultats obtenus ont été très bons. En outre, les enfants inscrits au Cned réglementé ne participent pas aux évaluations nationales du fait d'obstacles techniques. Selon le Cned, la mise en œuvre des évaluations nationales demanderait des évolutions techniques à la fois dans les applicatifs ministériels et le système d'information du Cned, mais aussi une adaptation des modalités de passation aux spécificités de l'enseignement à distance, ce qui constituerait un chantier à mener durant plusieurs années.

A l'instar des examens organisés périodiquement pour les enfants instruits à domicile dans d'autres pays (par exemple les épreuves certificatives en Belgique – cf. annexe n°1), il pourrait être envisagé de rendre obligatoire le passage des évaluations nationales pour les enfants instruits dans la famille, en plus du contrôle pédagogique. Cela permettrait, d'une part, de disposer d'indicateurs pour les services de l'éducation nationale en complément du contrôle pédagogique et, d'autre part, de donner un repère utile aux familles qui pourraient ainsi adapter leur enseignement aux éventuelles fragilités identifiées.

Le recours à ces évaluations nationales pourrait être mobilisé à la fin de chaque cycle permettant de confirmer la maîtrise du français et des mathématiques au regard des objectifs attendus. En effet, comme vu *supra*, la réglementation actuelle se réfère aux objectifs de connaissances et de compétences attendues « à la fin de chaque cycle d'enseignement de la scolarité obligatoire ». Le cas échéant, le périmètre des enfants concernés pourrait être transitoirement limité à celui des enfants non-inscrits au Cned réglementé, le temps de permettre au Cned de procéder aux évolutions techniques.

⁷⁶ A la rentrée 2023, le taux de redoublement dans le secteur public était de 1,9 % en CP, 1,4 % en CE1 et 1,2 % en CE2 (cf. DEPP, 6,340 millions d'élèves sont scolarisés dans le premier degré à la rentrée 2023, *Note d'Information*, n°23.50 de décembre 2023).

⁷⁷ Des évaluations nationales standardisées dans le domaine de la langue française et dans celui des mathématiques sont proposées aux élèves du CP à la 2de : évaluation en CP, CE1, CE2, CM1, CM2, en 6^e, 5^e (pour les établissements volontaires), 4^e et 3^e (pour les établissements volontaires), tests de positionnement en 2de et première année de CAP. Ces évaluations nationales constituent des repères pour les enseignants pour mieux suivre les élèves et permettre d'ajuster leurs interventions pédagogiques. Elles fournissent également des indicateurs de pilotage pour le système éducatif à l'échelon local et national.

Recommandation n° 4. Dans le code de l'éducation, rendre obligatoire, pour les enfants instruits dans la famille, le passage des évaluations nationales à la fin de chaque cycle (DGESCO).

3.2.4 Des enfants partiellement intégrés aux dispositifs nationaux de certification et d'orientation

Les enfants instruits dans la famille ne sont pas directement insérés dans les dispositifs habituels d'orientation. Selon la direction générale de l'enseignement scolaire, comme les dispositifs d'orientation prévus par le code de l'éducation reposent sur le dialogue de l'équipe éducative avec l'élève et sa famille, les enfants instruits dans la famille ne bénéficient pas de cette procédure dans la mesure où ils ne sont pas suivis par une équipe éducative d'établissement. Les familles ont donc vocation à s'informer de leur propre chef en s'adressant aux centres d'information et d'orientation (CIO) de proximité. En pratique, si elles en expriment le besoin, les familles peuvent recevoir une première information générale auprès des services de la DSDEN ou par les inspecteurs à l'occasion d'un contrôle, ceux-ci les orientant ensuite vers les CIO ou bien vers les ressources en ligne de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

En revanche, les enfants inscrits au Cned réglementé bénéficient de dispositifs spécifiques de parcours d'orientation et d'un accompagnement des conseillers de scolarité qui animent des classes virtuelles sur l'orientation et qui mènent les dialogues d'orientation en amont et en aval des conseils de classe. En outre, le Cned a récemment développé des dispositifs synchrones d'accompagnement à l'orientation par exemple en organisant des rencontres « métiers en direct » avec des professionnels (en 2024, 13 « métiers en direct » ont réuni près de 1 500 enfants) ou en proposant un échange bilatéral instantané depuis leur espace de formation avec des conseillers ONISEP.

N'étant pas en établissement, les enfants instruits dans la famille ne sont pas concernés par l'obligation de réaliser un stage d'observation en 3^e ou 2^e et les DSDEN interrogées n'organisent donc pas ces stages. Néanmoins, lorsqu'un enfant souhaite effectuer un stage, il est orienté vers les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture) pour l'établissement d'une convention de stage. S'agissant des enfants inscrits en classe complète réglementée, le Cned n'organise pas la mise en œuvre de ces séquences d'observation en milieu professionnel faute de capacités matérielles pour assurer le traitement administratif massif des conventions et l'encadrement nécessaire de ces stages⁷⁸.

En ce qui concerne l'obligation de formation de 16 à 18 ans posée par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance⁷⁹, les situations de jeunes instruits dans la famille atteignant leurs 16 ans et identifiés comme étant en risque d'exclusion professionnelle devraient être

⁷⁸ Toutefois, dans des cas exceptionnels motivés par exemple par un projet d'insertion professionnelle, le Cned indique accepter de signer une convention de stage.

⁷⁹ L'obligation de formation s'impose à tout jeune de 16 à 18 ans : un jeune satisfait à cette obligation s'il est scolarisé, en formation ou en emploi. Aussi tout jeune sortant de formation initiale entre 16 et 18 ans doit être pris en charge s'il est sans solution d'emploi ou de formation.

transmises au réseau des missions locales en vue de la mise en place d'un accompagnement. Ce sujet n'est pas encore pleinement appréhendé dans les rectorats interrogés (celui de Dijon indique qu'il n'existe aucune base de données commune permettant de transmettre aux missions locales les coordonnées de ces jeunes⁸⁰ tandis que celui de Versailles oriente vers les missions locales sur demande des familles).

Enfin, l'insertion des enfants instruits dans la famille dans les dispositifs de certification apparaît partielle. Les rectorats de Dijon, Grenoble et Versailles ont été interrogés sur l'accès à la certification pour les compétences numériques (PIX)⁸¹ et aux attestations scolaires de sécurité routière (ASSR)⁸². Les DSDEN informent les familles sur la procédure d'inscription à l'ASSR ; certaines émettent une convocation seulement à la demande des familles tandis que d'autres convoquent d'office les enfants (via les établissements de rattachement). En ce qui concerne l'évaluation des compétences numériques sur la plateforme PIX, qui est obligatoire pour les élèves en classe de 3^e et de terminale, les rectorats ont indiqué ne pas traiter ce sujet pour les enfants instruits dans la famille. En revanche, les enfants inscrits au Cned réglementé en classe de 3^e et terminale sont convoqués à la certification PIX ; pour les trois dernières années, le taux de participation aux sessions PIX (organisées totalement à distance) reste cependant inférieur à 50 %.

3.3 Les faiblesses du contrôle du respect de l'obligation scolaire

3.3.1 Une enquête des maires peu effective

En lien avec la mission de recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire que le maire exerce en sa qualité d'agent de l'État (cf. *infra* 3.3.3), celui-ci doit réaliser une enquête auprès des enfants instruits dans la famille dès la première année puis tous les deux ans. Jusqu'à 2022, il s'agissait de vérifier les raisons invoquées par les parents de dispenser l'instruction en famille, de contrôler la compatibilité de cette instruction avec l'état de santé de l'enfant et les conditions de vie de la famille. L'article L.131-10 du code de l'éducation prévoit désormais que l'enquête du maire a pour objet « *de vérifier la réalité des motifs avancés par les personnes responsables de l'enfant pour obtenir l'autorisation [d'instruction dans la famille], et s'il leur est donné une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille. Dans le cadre de cette enquête, une attestation de suivi médical doit aussi être fournie par les personnes responsables de l'enfant* ». Selon la taille des communes, cette enquête est réalisée par le maire lui-même ou bien par des agents municipaux ; elle se déroule,

⁸⁰ En revanche, la DGESCO a indiqué que le système d'information reliant les acteurs de l'éducation nationale, de l'enseignement agricole et des missions locales, permet le partage des dossiers de ces jeunes repérés.

⁸¹ PIX est un outil d'évaluation en ligne des compétences numériques et d'obtention d'une certification du niveau, cette certification étant inscrite dans le livret scolaire pour les élèves de 3^e ou de terminale.

⁸² Les ASSR de 1^{er} et 2^e niveaux s'obtiennent dans le cadre d'un enseignement obligatoire des règles de sécurité routière. Elles sont délivrées pendant le temps scolaire (en classe de 5^e pour l'ASSR 1 et en classe de 3^e pour l'ASSR 2) après un contrôle des connaissances théoriques. L'ASSR 2 est obligatoire pour les jeunes de moins de 21 ans pour l'obtention du permis de conduire.

de manière préférentielle, au domicile de l'enfant⁸³. Le résultat doit être communiqué à la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) et aux personnes responsables de l'enfant.

Cette enquête est une modalité de contrôle complémentaire du contrôle pédagogique effectué par les inspecteurs de l'éducation nationale. C'est même souvent la seule occasion d'avoir un regard sur le milieu où évolue l'enfant puisque, comme vu *supra*, les contrôles pédagogiques ne sont pas systématiquement réalisés à domicile.

Mais cette enquête du maire est peu effectuée. Dans le cadre de son enquête 2018-2019, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) mentionnait que 8 départements n'avaient reçu aucun résultat des enquêtes des mairies⁸⁴. Dans les trois académies visitées, pour l'année scolaire 2023-2024, très peu d'enquêtes étaient effectuées : en Essonne, seules deux communes ont réalisé cette enquête ; en Côte d'Or, le taux de réponse des mairies est de 39 %, en Isère, 232 enquêtes ont été diligentées pour 716 enfants à contrôler. En outre, les enfants inscrits au Cned réglementé n'étaient pas toujours intégrés au périmètre des enquêtes, notamment les enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs. Plusieurs explications peuvent être avancées : une méconnaissance des maires de leur mission concernant les enfants instruits dans la famille, un manque de personnel (notamment dans les petites communes rurales), une réticence des maires à s'immiscer dans la sphère familiale ou à se rendre sur les aires d'accueil des gens du voyage, une interrogation sur le périmètre de l'enquête et le support à utiliser. En outre, l'appréciation de « *la réalité des motifs avancés* » par les parents pour obtenir l'autorisation n'est pas forcément évidente, notamment en ce qui concerne le motif 4.

Afin d'améliorer la situation, la diffusion du nouveau guide juridique interministériel « Le rôle des acteurs locaux dans le cadre de l'instruction dans la famille » (mai 2024), outil opérationnel sous forme de fiches, devrait être un point d'appui pour les mairies. Plusieurs DSDEN ont aussi pris l'initiative d'écrire à tous les maires ou de les réunir pour leur rappeler cette mission. Ainsi, en Saône-et-Loire (où 65% des enquêtes ont été réalisées), la DSDEN demande, en début d'année scolaire, aux maires de réaliser ces enquêtes et un rappel est également fait à l'occasion de différentes réunions d'information organisées pour les élus. Certaines DSDEN envisagent de fournir un formulaire de compte-rendu de visite type aux mairies.

En outre, selon l'alinéa 2 de l'article L.131-10 du code de l'éducation, lorsque l'enquête du maire n'a pas été effectuée, elle doit être diligentée par le Préfet. Cette disposition légale apparaît peu opérante : très rarement mise en œuvre, elle se heurte au manque de ressources des préfetures pour se substituer aux mairies. Il semble plus adapté, en cas de défaillance d'un maire, qu'un rappel à ses obligations soit fait par le Préfet.

⁸³ Guide juridique interministériel « Le rôle des acteurs locaux dans le cadre de l'instruction dans la famille », mai 2024.

⁸⁴ Alors qu'à cette période, près de 36 000 enfants étaient déclarés instruits dans la famille, seules 4 716 enquêtes diligentées dans le cadre d'un premier contrôle et 2 794 enquêtes diligentées dans le cadre d'un renouvellement de l'instruction dans la famille (enfants déclarés pour la troisième année ou plus) avaient été communiquées aux DSDEN.

Recommandation n° 5. Informer périodiquement les mairies sur leur obligation en matière d'instruction dans la famille et leur fournir une trame type de compte rendu pour réaliser les enquêtes (DGESCO, rectorats).

3.3.2 Une clarification des conditions de versement de l'allocation de rentrée scolaire à opérer pour les enfants instruits dans la famille

L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est une aide sous conditions de ressources versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) aux familles pour assumer le coût de la rentrée scolaire des enfants de 6 à 18 ans scolarisés. L'ARS est attribuée « *pour chaque enfant inscrit dans un établissement ou organisme d'enseignement public ou privé* » (article L. 543-1 du code de la sécurité sociale). Elle fait l'objet d'un versement unique au mois d'août avant la rentrée des classes. Pour la rentrée 2024, le montant de l'allocation de rentrée scolaire était de : 416,40 € par enfant âgé de 6 à 10 ans, 439,38 € par enfant âgé de 11 à 14 ans et 454,60 € par enfant âgé de 15 à 18 ans. En 2023, plus de 2,9 millions de familles (correspondant à environ 4,9 millions d'enfants) ont bénéficié de l'ARS pour un montant total de 2,1 Md€⁸⁵.

Il existe aujourd'hui une imprécision dans la mise en œuvre de l'ARS en ce qui concerne l'éligibilité des enfants instruits dans la famille. En effet, le site officiel de l'administration, service-public.fr, sur la page d'information relative à cette prestation, indique que pour percevoir l'ARS « *l'enfant doit être scolarisé ou inscrit au Cned à la rentrée* »⁸⁶ et que « *si votre enfant est instruit dans la famille, vous n'avez pas droit à l'ARS* ». En revanche, le site internet caf.fr laisse entendre que l'inscription dans un autre organisme d'enseignement à distance que le Cned réglementé permet l'attribution de l'ARS : « *l'ARS est versée à condition que votre enfant soit inscrit dans un établissement d'enseignement. Si votre enfant est inscrit à des cours par correspondance, auprès du Cned notamment, vous pouvez recevoir l'ARS* ». La CNAF s'appuie en effet sur une circulaire de la Direction de la sécurité sociale du 21 décembre 2004 pour considérer que l'éligibilité à l'ARS peut également être effective quand un enfant instruit à domicile est inscrit dans un organisme privé d'enseignement à distance. Enfin, une récente réponse à une question écrite parlementaire indique que le versement de l'ARS ne se justifie pas lorsque l'instruction a lieu à domicile⁸⁷.

Par ailleurs, l'ARS est versée de manière automatique aux allocataires par les CAF⁸⁸. Selon les instructions données au réseau des CAF depuis la mise en place de l'ARS en 1974, la

⁸⁵ CNAF, Instruction au réseau LR 2024-179 « Campagne Allocation de rentrée scolaire 2024 » ; Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (Résultats 2023 - Prévisions 2024 et 2025), rapport provisoire, octobre 2024, p97.

⁸⁶ Les enfants inscrits au Cned réglementé bénéficient d'un certificat de scolarité tandis qu'une simple attestation d'inscription est délivrée aux inscrits du Cned libre (source : site internet du Cned).

⁸⁷ Dans une réponse publiée le 26 mars 2024 à une question écrite parlementaire (n° 10936 sur le non versement de l'allocation de rentrée scolaire aux élèves IEF), le ministère du travail, de la santé et de la solidarité précise que « *cette prestation a vocation à compenser des frais liés à la fréquentation d'un établissement scolaire, conformément à l'article R. 543-1 du même code. Le versement de l'ARS ne se justifie donc pas lorsque l'instruction a lieu à domicile. Par conséquent, sans remettre en cause l'instruction dans la famille, [...], le Gouvernement n'entend pas modifier la réglementation sur ce point* ».

⁸⁸ CNAF, Instruction au réseau IT-2023-188 « Non-respect de l'obligation scolaire ». En ce qui concerne les enfants de 16 à 18 ans inscrits dans un établissement scolaire, depuis la rentrée scolaire 2014, au lieu de fournir

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) dispense de la production d'un certificat d'inscription dans un établissement d'enseignement pour tout enfant âgé de moins de 16 ans⁸⁹. Cette procédure répond à un souci de simplification pour les allocataires dans la mesure où la quasi-totalité des enfants sont inscrits dans un établissement scolaire. Toutefois, elle présente un risque de générer des versements indus de l'allocation aux familles d'enfants instruits dans la famille si aucune vérification n'est opérée et si la famille n'a pas spontanément déclaré sa situation.

Par conséquent, il conviendrait, d'une part, qu'une clarification soit apportée par le ministère en charge des affaires sociales sur les conditions de mise en œuvre de l'ARS pour les enfants instruits dans la famille et, d'autre part, qu'une vérification des familles éligibles soit effectuée par les CAF afin d'éviter tout versement indu de l'ARS.

3.3.3 La prévention de l'évitement scolaire

3.3.3.1 Des familles anciennement instruites dans la famille refusant la scolarisation

Lorsqu'une famille n'obtient pas l'autorisation d'instruire l'enfant à domicile, elle doit alors inscrire son enfant dans un établissement scolaire public ou privé. Si la plupart des familles concernées s'inscrivent bien dans ce cadre réglementaire, des familles ont toutefois refusé d'inscrire leurs enfants à l'école et indiqué faire de l'instruction dans la famille malgré l'absence d'autorisation. Certains parents se sont rassemblés au sein d'une association pour exprimer ouvertement leur entrée en « désobéissance civile » lors de la mise en œuvre du nouveau régime d'autorisation.

La famille peut aussi recevoir une mise en demeure de scolarisation à la suite de deux refus de contrôle ou d'un second contrôle aux résultats insuffisants. Au niveau national, pour l'année scolaire 2023-2024, sur 622 mises en demeure de scolarisation, 305 n'ont pas été satisfaites (soit 49 % des mises en demeure non suivies d'effet).

Pour 2024-2025, le ministère s'est intéressé au devenir des 29 042 enfants ayant été autorisés de plein droit à être instruits dans la famille en 2023-2024 (cf. annexe n°12). Il en ressort un nombre non négligeable de refus de scolarisation : 1 357 enfants sont concernés (soit près de 5 % de l'effectif). Par ailleurs, il convient de relever le chiffre important des « déménagements hors du département ou départs à l'étranger » : 1 971 enfants soit 7 % du total. Les services des différentes académies sont en effet informés de départs à l'étranger d'enfants anciennement instruits dans la famille qui soit ont fait l'objet d'un refus d'autorisation, soit n'ont pas déposé de nouvelle demande. Dans le département de la Côte-d'Or, les parents de 21 enfants répartis en 10 fratries qui étaient anciennement instruits dans la

un certificat de scolarité, les allocataires doivent déclarer en ligne la situation de leurs enfants pour bénéficier de l'ARS.

⁸⁹ Cour des comptes, Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2021, Chapitre X « Le minimum vieillesse et l'allocation de rentrée scolaire : une contribution forte à la réduction de la pauvreté, des performances de gestion contrastées », p.374 : « D'une gestion simple, l'ARS génère seulement 3 % des créances frauduleuses de la Cnaf et 1 % des montants d'indus frauduleux, alors qu'elle représente 6,5 % du volume annuel de l'ensemble des prestations versées ».

famille, ont déclaré un départ à l'étranger. Depuis 2022, dans les Hauts-de-Seine, 34 familles ont déclaré être parties à l'étranger. De fortes présomptions de contournement de la réglementation pèsent sur une grande part de ces départs à l'étranger déclarés qui ne seraient pas tous effectifs : en effet, un enfant instruit dans la famille à l'étranger échappe à la réglementation française et n'a donc pas besoin de bénéficier d'une autorisation délivrée par les services de l'éducation nationale.

3.3.3.2 Les moyens d'actions pour lutter contre l'évitement scolaire à intensifier

3.3.3.2.1 Les limites de la mise en demeure de scolarisation et du signalement au Procureur

Plusieurs leviers d'action sont à disposition de l'administration de l'éducation nationale pour faire respecter l'obligation de scolarisation lorsqu'un enfant ne bénéficie pas d'une autorisation d'instruction dans la famille ou lorsqu'il a fait l'objet d'un second contrôle aux résultats insuffisants ou de deux refus de contrôle sans motif légitime :

- D'une part, le directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) doit mettre en demeure les personnes responsables de l'enfant de l'inscrire dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé ;
- D'autre part, il revient au Dasen de signaler le manquement au procureur de la République.

Le non-respect de la mise en demeure de scolarisation peut être puni d'une amende et d'une peine d'emprisonnement.

Au niveau national, en 2023-2024, 123 signalements au Procureur ont été effectués pour non-respect de la mise en demeure d'inscrire un enfant dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé à la suite d'un second contrôle aux résultats insuffisants ou de deux refus de contrôle sans motif légitime (179 signalements en 2022-2023 et 191 en 2021-2022). La moitié des mises en demeure de scolarisation non satisfaites ont ainsi donné lieu à une saisine du procureur de la République.

Dans les académies interrogées, des signalements au procureur sont bien opérés par les services de l'éducation nationale. Ainsi, en Isère, pour l'année 2023-2024, 39 signalements ont été effectués : 11 concernaient des cas d'instruction sans autorisation et 28 étaient liés au non-respect de la mise en demeure de scolarisation. Mais il n'y a généralement pas ou peu de retours du Parquet sur ces signalements effectués par les services de l'éducation nationale. L'instance départementale de prévention de l'évitement scolaire (cf. *infra*) peut être le lieu pour évoquer cette difficulté et définir des modalités adaptées de collaboration entre le parquet et les services de l'éducation nationale. Ainsi, dans la Drôme, depuis 2023-2024, les échanges avec le procureur ont progressé, avec une meilleure communication des suites données aux signalements : les gendarmes sont désormais invités à informer la DSDEN des suites (enquête en cours, classement sans suite, condamnation) et l'assistante sociale-conseillère technique de l'éducation nationale assure un lien avec le parquet des mineurs.

3.3.3.2.2 Les limites dans le repérage des enfants en âge d'être scolarisés

Selon l'article L.131-6 du code de l'éducation, chaque année, à la rentrée scolaire, le maire est tenu de dresser la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et soumis à l'obligation scolaire (de 3 à 16 ans), qu'ils soient inscrits dans une école ou un établissement scolaire ou qu'ils reçoivent l'instruction au sein de la famille. Depuis 2022, le Dasen informe le maire de la délivrance de l'autorisation d'instruction dans la famille (auparavant les parents transmettaient au maire leur déclaration d'instruction dans la famille). Les maires peuvent cependant être en difficulté pour repérer tous les enfants résidents soumis à l'obligation scolaire car les familles n'inscrivent pas toujours spontanément leurs enfants auprès des services municipaux.

Pour améliorer ce contrôle de l'obligation scolaire, l'article L.131-6 du code de l'éducation prévoit que le maire a la possibilité de mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel pour tenir la liste scolaire qui détermine la situation de chaque enfant soumis à l'obligation scolaire domiciliés dans la commune (inscription dans un établissement scolaire, instruction dans la famille). Il prévoit également, en complément de la transmission des données par les services de l'éducation nationale, que les organismes chargés du versement des prestations familiales (CAF, MSA-mutualité sociale agricole) puissent transmettre au maire, à sa demande et par voie sécurisée, des données individuelles sur les allocataires et leurs enfants. Pour ce faire, dans les académies visitées en cours d'enquête, il a été constaté que les CAF proposent aux mairies de passer une convention pour formaliser les modalités de transmission de ces données. En pratique, les mairies se sont encore peu saisies de cette possibilité ; ainsi, en Essonne, seulement cinq conventions ont été passées avec des communes. C'est un des axes de progrès qui a été identifié par les instances départementales de prévention de l'évitement scolaire (cf. *infra*).

En outre, si chaque enfant instruit dans la famille dispose depuis 2022 d'un INE (identifiant national élève) (cf.1.2), les gestionnaires des DSDEN visitées ont indiqué que leur accès au système d'information du ministère est restreint à l'échelle du département pour les enfants de premier degré (à partir de ONDE) et à l'échelle de l'académie pour ceux de second degré (à partir de SIECLE), ce qui ne permet pas par exemple d'avoir l'information d'un déménagement dans un autre département. Les services en sont réduits à envoyer des centaines de courriels par an à leurs homologues d'autres DSDEN, listant les élèves précédemment instruits dans la famille dans leur département et dont elles ignorent le nouveau lieu de domiciliation et le mode d'instruction. Par ailleurs, les enfants sans INE et donc inconnus du système scolaire ne figurent - par définition - pas dans le système d'information du ministère de l'éducation nationale.

3.3.3.2.3 La récente mise en place des instances départementales chargées de la prévention de l'évitement scolaire

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a instauré une instance départementale chargée de la prévention de l'évitement scolaire qui est présidée par le préfet et le Dasen et qui associe des maires, le conseil départemental, les CAF et le Procureur de la République. Cette instance a pour rôle d'assurer le suivi du respect de l'obligation d'instruction et des mises en demeure d'inscription dans un établissement

d'enseignement public ou privé dans le cadre du contrôle de l'instruction dans la famille⁹⁰. Elle vise à favoriser l'échange et le croisement d'informations entre les différents services administratifs afin de repérer les enfants soumis à l'obligation scolaire qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement public ou privé et qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation d'instruction dans la famille.

Cette instance a été mise en place dans les départements fin 2022- début 2023. Lors des premières réunions, les DSDEN ont notamment pu partager, avec les différents partenaires, le cadre juridique de l'obligation scolaire et de l'instruction dans la famille ainsi que les circuits d'information existants ou manquants. Ces réunions peuvent aussi conduire à évoquer des problématiques connexes dans la lutte contre l'évitement scolaire (ex : situations d'absentéisme des enfants scolarisés, suspicions d'école de fait). Généralement, une articulation est faite avec la Cellule départementale de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR) et avec la Cellule de Prévention de la Radicalisation et d'Accompagnement des Familles (CEPRAF). Selon les instances, différentes actions ont été engagées : courrier du Préfet et du DSDEN de rappel aux maires de leur obligation et des contrôles à réaliser, mobilisation des mairies pour la signature d'un plus grand nombre de conventions d'échange de données entre la CAF et les mairies, création d'outils de liaison avec le conseil départemental ou le parquet.

Dans les différentes instances départementales, la question de savoir s'il était possible d'échanger des données entre les membres de cette instance - et notamment entre la CAF et la DSDEN - s'est posée de manière récurrente, entraînant des réponses et des propositions d'actions variables selon les CAF. Or, l'instruction au réseau IT-2023-188 (Non-respect de l'obligation scolaire) de la CNAF rappelle, au sujet de la participation des CAF à l'instance départementale chargée de la prévention de l'évitement scolaire, que les CAF ne sont pas autorisées à communiquer des données à caractère personnel à un autre destinataire que le maire⁹¹. En outre, en ce qui concerne la réception du signalement de non-respect de l'obligation scolaire, cette même instruction précise que seules les informations provenant du préfet, du département, du maire et du parquet sont recevables par les CAF. Par conséquent, les DSDEN et les CAF manquent aujourd'hui d'un cadre leur permettant d'échanger des informations individuelles nominatives permettant de s'assurer de la scolarisation des enfants ne disposant pas d'une autorisation d'instruction dans la famille.

Ce constat fait écho à celui d'un précédent rapport de la Cour portant sur les élèves en situation de handicap⁹², qui relevait qu'il subsistait « *un manque de visibilité sur les individus d'âge scolaire, mais qui ne sont pas scolarisés. Cette question met en lumière les limites du suivi statistique des élèves en situation de handicap au regard de l'obligation scolaire. Les investigations de terrain n'ont pas permis d'obtenir des données quantitatives sur cette situation qui concerne, sans doute, de faibles effectifs. Afin d'avoir une appréciation précise sur cette question, une piste pourrait être de croiser les bases de données nominatives du ministère de l'éducation nationale avec d'autres bases telles que celles des caisses*

⁹⁰ Décret n° 2022-184 du 15 février 2022 relatif à l'instance départementale chargée de la prévention de l'évitement scolaire.

⁹¹ « *Si la rédaction de ces textes laisse penser que l'instance doit avoir accès à des données relatives aux enfants soumis à l'obligation scolaire, il apparaît qu'il n'existe pas de disposition légale autorisant la Caf à communiquer des données à caractère personnel à un destinataire autre que le maire. La seule exception serait qu'un représentant légal de l'enfant délivre son consentement libre, spécifique, éclairé et univoque* ».

⁹² Cour des comptes, Rapport public thématique « L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » - septembre 2024, p.110-111.

d'allocations familiales ou de l'état-civil. (...) Toutefois, du fait de l'extrême sensibilité des données à caractère personnel susceptibles d'être traitées dans ce cadre, la conformité de ce croisement de données au règlement général sur la protection des données et à la loi informatique et libertés devrait au préalable faire l'objet d'une expertise juridique approfondie ».

Compte tenu des importantes limites constatées dans la mise en œuvre de l'article L.131-6 du code de l'éducation relatif à l'obligation scolaire et à son contrôle, le remplacement de ce dispositif devrait être envisagé.

3.3.4 Des enfants de familles itinérantes et de voyageurs à mieux accompagner

Les enfants issus des « gens du voyage », dénommés aussi « enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs » (EFIV), sont généralement scolarisés au Cned lorsqu'ils sont instruits dans la famille. Les services académiques et départementaux de l'éducation nationale, notamment les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), constatent un recours accru à l'instruction dans la famille (au titre du motif 3 « itinérance ») à l'entrée du collège. Selon eux, cet évitement de l'établissement scolaire a plusieurs explications : un collège vu comme un milieu anxigène où les enfants risquent la stigmatisation ou le harcèlement, un décalage de niveau scolaire, l'entrée dans la puberté pour les filles, la peur de laisser les enfants prendre le bus pour se rendre au collège, une primeur donnée à l'acquisition précoce d'un métier, des procédures d'affectation et d'inscription qui s'avèrent plus complexes pour le collège que pour l'école élémentaire⁹³. En 2023-2024, au titre du motif 3 (qui recouvre principalement l'itinérance de la famille en France et plus marginalement l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public), 3 330 autorisations de droit commun ont été délivrées pour des enfants âgés de 11 à 16 ans contre seulement 641 pour les enfants âgés de 6 à 10 ans.

Par ailleurs, ces enfants, lorsqu'ils sont instruits dans la famille au Cned réglementé, peuvent rencontrer des difficultés exacerbées dans le suivi des cours à distance. En effet, les parents, parfois en situation d'illettrisme, n'ont pas forcément les compétences pour les aider dans leurs apprentissages ; ils peuvent fixer des objectifs limités (« savoir écrire, lire et compter »). Certains enfants, surtout ceux issus de communautés allophones, peuvent rencontrer des difficultés linguistiques qui freinent leur apprentissage. Les conditions de vie peuvent également compliquer les conditions d'apprentissage : peu ou pas d'espace affecté à leur instruction, accès limité aux ressources numériques (internet ou matériel informatique nécessaire pour se connecter au site du Cned), pas de boîte postale pour recevoir les cours, déplacements fréquents. Enfin, le temps effectif de travail scolaire est parfois très limité dans la journée. La conséquence peut être un défaut d'assiduité et de résultats qui conduit à du décrochage scolaire.

Pour éviter le décrochage scolaire de ces enfants, l'enjeu porte donc tout particulièrement sur la mise en place d'un accompagnement renforcé de cette instruction dans

⁹³ En 2012, la Cour des comptes avait formulé des constats similaires dans son rapport public thématique sur « *l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage* » (octobre 2012).

la famille. Au niveau du collège au Cned, il est possible de suivre des « parcours de mise à niveau et de réussite » (PMNR) qui sont des parcours spécifiques pour les élèves ayant atteint les classes d'âge du collège, mais dont les compétences de lecture et écriture restent insuffisantes pour suivre une scolarité traditionnelle de collège⁹⁴. Au sein de chaque académie, le CASNAV, en lien avec diverses associations, propose des ressources pédagogiques et humaines spécifiques pour aider les parents à assurer l'instruction dans la famille. Au niveau local, certaines communes ont développé des services d'accompagnement aux familles itinérantes et de voyageurs, s'appuyant le cas échéant sur des acteurs associatifs, qui peuvent apporter une aide à l'organisation du temps scolaire et aux devoirs. A Chalon-sur-Saône, par exemple, la ville dispose d'un service spécifique municipal avec trois référentes sociales ; selon la DSDEN, les enfants qui ont bénéficié de cet appui, notamment pour se créer un emploi du temps, ont beaucoup progressé dans leurs apprentissages. A Valence Romans Agglo, une référente suit des familles sur les aires d'accueil et propose une aide aux devoirs au sein de son fourgon aménagé. En Essonne, la DSDEN appuie une expérimentation d'ateliers d'aide aux devoirs (deux fois par semaine) dans un collège à Saint-Germain-lès-Arpajon en partenariat avec une association. Ces dispositifs d'accompagnement et de médiation scolaire restent cependant souvent très ponctuels et dépendants de l'initiative locale.

Enfin, afin d'éviter une rupture scolaire, une vigilance particulière doit aussi être déployée dans la phase de rescolarisation des enfants anciennement instruits dans la famille. Un guide « Repères sur la scolarisation des élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV) » publié en juillet 2024 par le ministère rappelle aux professionnels éducatifs les différents outils à mobiliser en matière d'inclusion dans la classe et d'accompagnement pédagogique (par exemple, activités différenciées, parcours personnalisé de réussite éducative, appui du Réseau d'aide spécialisé pour les élèves en difficulté (RASED), tutorat entre pairs). L'existence d'Unités pédagogiques spécifiques (UPS), animées par des personnels spécialement formés à l'accueil des enfants de familles itinérantes et de voyageurs, facilite aussi cette rescolarisation. Enfin, le recours à une convention de scolarité partagée qui vise à un retour progressif en établissement d'un élève antérieurement scolarisé à distance au Cned⁹⁵, peut aussi être un outil d'inclusion scolaire pertinent. Plus largement, l'enjeu est de faire émerger des exemples positifs de scolarisation qui serviront de modèles dans l'entourage familial et encourageront à la scolarisation en établissement d'autres enfants de familles itinérantes et de voyageurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bien que le contrôle pédagogique tende à se professionnaliser, tous les contrôles ne sont pas réalisés. En outre, contrairement à ce que prévoit la réglementation, les enfants inscrits au Cned réglementé ne sont pas concernés par ces contrôles sauf en cas de signalement spécifique.

⁹⁴ Ces PMNR constituent une offre historique du Cned qui n'a pas de véritable assise réglementaire. Selon le Cned, il est envisagé, avec le ministère en charge de l'éducation nationale, de substituer progressivement aux parcours PMNR des parcours personnalisés de réussite éducative (PPRE) de droit commun.

⁹⁵ Dans le cadre d'une convention de scolarité partagée, l'élève suit une scolarité à titre principal au Cned et peut suivre certains enseignements ou bénéficier des infrastructures et des activités de l'établissement scolaire.

Si les résultats des contrôles pédagogiques sont globalement satisfaisants et que le Cned a mis en place un suivi de l'assiduité et des résultats, il manque néanmoins des indicateurs permettant de connaître le niveau d'instruction des enfants instruits dans la famille, notamment aux examens nationaux (brevet ou baccalauréat). L'outil des évaluations nationales n'est pas mobilisé pour ces enfants, alors même qu'il permettrait de disposer d'indicateurs, en complément du contrôle pédagogique, sur la maîtrise du français et des mathématiques.

Enfin, la seconde modalité de contrôle constituée par l'enquête des maires n'est que peu effectuée. En outre, face aux situations de refus de scolarisation et malgré la mise en place des instances départementales de prévention de l'évitement scolaire, les outils mobilisables pour faire respecter l'obligation scolaire présentent des faiblesses. Dans ce contexte, une attention doit être portée aux enfants de familles itinérantes et de voyageurs pour mieux les accompagner dans l'instruction dans la famille ou dans la rescolarisation.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Comparaisons internationales.....	84
Annexe n° 2.	Méthodologie sur les données utilisées.....	87
Annexe n° 3.	Les données collectées dans le système d'information du ministère.....	89
Annexe n° 4.	Les effectifs des enfants instruits dans la famille par académie.....	92
Annexe n° 5.	Les enfants instruits dans la famille au Cned réglementé et hors Cned réglementé.....	93
Annexe n° 6.	La durée de l'instruction dans la famille.....	94
Annexe n° 7.	Le parcours des enfants instruits dans la famille.....	95
Annexe n° 8.	Les professions et catégories sociales des parents des enfants instruits dans la famille.....	96
Annexe n° 9.	Répartition territoriale des élèves scolarisés dans les établissements publics et privés.....	99
Annexe n° 10.	Analyse de la dispersion des taux de refus après RAPO.....	100
Annexe n° 11.	Le financement public du Cned.....	102
Annexe n° 12.	Situation en 2024-2025 des enfants précédemment autorisés de plein droit.....	103

Annexe n° 1. Comparaisons internationales

L'exemple de la Fédération Wallonie-Bruxelles en Belgique

En Belgique, tous les enfants de 5 ans à 18 ans doivent satisfaire à l'obligation scolaire⁹⁶.

L'enseignement à domicile permet aux enfants en âge d'obligation scolaire et domiciliés sur le territoire de la Région Bruxelloise ou de la Région Wallonne, de poursuivre leur scolarité en dehors d'une école organisée ou subventionnée par la Communauté française. Ce mode d'instruction recouvre ainsi deux cas de figure :

- les enfants instruits à la maison (enseignement à domicile au sens strict) ;
- les enfants scolarisés dans des structures qui ne sont ni organisées, ni subventionnées par la Fédération Wallonie-Bruxelles (communément appelées « écoles privées »).

En 2021-2022, sur l'ensemble des 3 005 enfants en enseignement à domicile, 2 169 étaient instruits à domicile et 836 relevaient d'écoles privées non reconnues⁹⁷. Les enfants instruits à la maison représentaient 0,44 % des enfants soumis à l'obligation scolaire en Belgique francophone. Le nombre d'enfants instruits à domicile a doublé depuis la période Covid (en 2019-2020, seulement 1 103 enfants étaient instruits à domicile). Pour 2021-2022, les parents ayant motivé leur choix (ce qui n'est pas obligatoire) évoquent le plus souvent des raisons liées au respect du rythme de l'enfant, à des troubles d'apprentissages, à la santé mentale de l'enfant, à des choix pédagogiques ou philosophiques ou à un projet familial de voyage ou de déménagement.

Les parents doivent soumettre une déclaration d'enseignement aux autorités fédérales. Celle-ci, qui n'est valable que pour une année scolaire, doit être déposée dans un calendrier précis (du 15 juin au 5 septembre). Des conditions de recevabilité sont prévues ; à partir de 12 ans, l'enseignement à domicile est conditionné à la réussite d'évaluations externes certificatives organisées au niveau fédéral. Il s'agit d'épreuves externes communes pour obtenir une certification de niveau scolaire : CEB (primaire), CE1D (1er degré du secondaire) ou CESS (secondaire supérieur)

Pour que la déclaration soit recevable, l'enfant doit avoir obtenu :

- le CEB (certificat d'études de base, niveau primaire) durant l'année scolaire des 12 ans ;
- le CE1D (Certificat d'enseignement secondaire du 1er degré) durant l'année scolaire des 14 ans ;
- le CE2D (Certificat d'enseignement secondaire du 2e degré, délivré en fin de 4e année de l'enseignement secondaire) durant l'année scolaire des 16 ans.

Si l'enfant ne répond pas à ces conditions de certification, il ne peut en principe pas être déclaré à l'enseignement à domicile. Il est toutefois possible de déposer une demande argumentée de dérogation qui doit notamment contenir un plan individuel de formation qui

⁹⁶ Sources : Enseignement.be ; brochure de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur l'enseignement à domicile à destination des parents.

⁹⁷ Source : Fédération Wallonie-Bruxelles, [Les indicateurs de l'enseignement 2023](#), 18e édition, 2024, p.28-29.

précise les prochaines épreuves certificatives que l'enfant va présenter, les savoirs nécessaires pour chaque matière ainsi que les moyens mis en œuvre pour acquérir ces savoirs et l'organisation des apprentissages durant l'année scolaire. Si l'enfant présente un trouble de santé, d'apprentissage, du comportement ou est atteint d'un handicap moteur, sensoriel ou mental, il est possible de demander une adaptation du niveau d'études à atteindre ou des conditions de passation du contrôle. La Commission de l'enseignement à domicile décide alors de l'adaptation la plus adéquate selon la situation de l'enfant et peut accorder un délai, voire une dispense, pour obtenir les certifications.

Les demandes recevables sont présentées devant la Commission de l'enseignement à domicile. En cas de refus, l'enfant doit intégrer une école.

Afin de s'assurer de l'encadrement pédagogique mis en place et d'évaluer le niveau des études atteint par l'enfant, un contrôle du niveau des études est organisé par le Service général de l'inspection. Ce contrôle comprend quelques tests écrits et/ou quelques questions orales ainsi qu'un moment de discussion avec les parents pour, notamment, présenter l'encadrement pédagogique mis en place. À tout moment, l'enfant est susceptible d'être convoqué à un contrôle qui a lieu dans une école ou dans un bâtiment administratif. Dans tous les cas, un contrôle est obligatoirement organisé pour les enfants de 8 ans et 10 ans. Si l'enfant ne satisfait pas au contrôle, il est convoqué à un deuxième contrôle et s'il ne satisfait toujours pas, il doit être inscrit dans une école. De même, si l'enfant est absent et si aucune justification valide n'est fournie par le responsable légal, l'enfant doit être inscrit dans une école.

En 2024, le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a déclaré vouloir réduire de 50 % le nombre de jeunes en enseignement à domicile d'ici 2028⁹⁸.

L'exemple du Royaume-Uni

En Angleterre, les enfants âgés de 5 à 16 ans sont soumis à l'obligation d'instruction. Les jeunes de 16 à 18 ans sont soumis à l'obligation de formation professionnelle s'ils ne poursuivent pas leur étude⁹⁹. Il n'y a pas de législation spécifique à l'enseignement à domicile au Royaume-Uni, le code de l'éducation de 1996 (article 7) précise que les parents doivent veiller à ce que les enfants soumis à l'obligation d'instruction reçoivent une éducation appropriée soit par la scolarisation dans une école soit par tout autre moyen¹⁰⁰.

Au Royaume-Uni, l'éducation est décentralisée. Il incombe aux autorités locales de s'assurer que tous les enfants soumis à l'obligation scolaire ont bien accès à une éducation appropriée et qui correspond à leur besoin. En 2019, le gouvernement a établi deux guides sur l'éducation à domicile. Un guide destiné aux parents qui indique notamment qu'ils sont encouragés à informer les autorités locales de leur choix d'une éducation à domicile. L'autre guide précise les responsabilités des autorités locales. Elles doivent choisir les modalités pour garder le contact avec les familles et s'assurer de la qualité de l'enseignement dispensé à domicile¹⁰¹. L'organisme qui est chargé des inspections des établissements scolaire (Office for

⁹⁸ Déclaration de politique communautaire du 11 juillet 2024 -législature 2024-2029.

⁹⁹ [School-starting-age; know-when-you-can-leave-school.](#)

¹⁰⁰ [Elective home education: guide for parents p.6.](#)

¹⁰¹ [Elective home education: departmental guidance for local authorities.](#)

Standards in Education, Children's Services and Skills [Ofsted]) ne contrôle pas l'éducation à domicile¹⁰².

La tendance à la hausse dans les effectifs des enfants qui suivent un enseignement à domicile est observée avant la crise sanitaire. Elle s'est renforcée au cours des dernières années. En 2024-2025, le nombre d'enfants qui suivent leur éducation à domicile atteint 111 700 enfants, soit 1,4 % des enfants soumis à l'obligation scolaire¹⁰³. Les principales raisons sont : préférences personnelles ou philosophiques (23-24 %), insatisfaction scolaire (16-18 %), problèmes de santé mentale (14-15 %), choix de style de vie (10-12 %)¹⁰⁴. La commissaire à l'enfance a souligné dans son rapport qu'une partie des parents ont été contraints à l'éducation à domicile en raison de l'absence de la prise en charge adaptée à l'école pour leur enfant qui ont des besoins spécifiques¹⁰⁵. L'Ofsted a également constaté que dans certaines écoles, les enfants qui ont des difficultés sont radiés des listes scolaires et les parents sont encouragés à prendre en charge l'éducation à domicile de leur enfant¹⁰⁴. Le Centre pour la justice sociale indique dans un rapport sur l'enseignement à domicile que les données existantes suggèrent que les élèves issus de milieux défavorisés et ceux ayant des besoins supplémentaires sont surreprésentés parmi les enfants qui ne sont plus sur les listes scolaires notamment en raison de l'éducation à domicile¹⁰⁶.

¹⁰² Ofsted, "Exploring moving to home education in secondary schools", 2019.

¹⁰³ Department for Education, Elective home education, Autumn term 2024/25.

¹⁰⁴ Shadi Danechi, Robert Long, Home education in England, Research Briefing, House of Commons Library, 2023

¹⁰⁵ Children's Commissioner for England, Lost in Transition: The destinations of children who leave the state education system, 2024.

¹⁰⁶ Centre for Social Justice, Out of Sight Out of Mind: Shining a Spotlight on Home Education in England, November 2022.

Annexe n° 2. Méthodologie sur les données utilisées

Lorsqu'ils sont scolarisés dans un établissement d'enseignement public ou privé sous contrat, les enfants soumis à l'obligation d'instruction sont recensés à chaque rentrée scolaire pour adapter notamment les moyens nécessaires à leur scolarisation (carte scolaire, dotation des collèges et des lycées). Les élèves scolarisés dans les établissements relevant de la responsabilité du ministère de l'éducation nationale sont ainsi suivis aux niveaux territorial et national, notamment par le système d'information statistique ministériel qui est sous la responsabilité de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). L'évolution constatée dans les effectifs des élèves scolarisés dans les établissements public ou privé sous contrat reflète avec une grande précision l'évolution réelle. Ce n'est pas encore entièrement le cas pour les enfants instruits dans la famille.

Pour les enfants non scolarisés dans les établissements publics ou privés sous contrat, le suivi statistique s'est considérablement renforcé au cours des dernières années. D'une part, le renforcement du contrôle du contenu des connaissances requis des enfants instruits dans la famille a contribué à améliorer le suivi statistique au niveau départemental, qui s'est structuré progressivement afin de répondre aux demandes de transmission de statistique du ministère. D'autre part, l'obligation d'attribuer un identifiant national élève à tous les enfants soumis à l'obligation scolaire s'est traduite par l'enregistrement des enfants instruits dans la famille ou en établissement privé hors contrat dans les applications du Ministère de l'Education Nationale : ONDE (Outil national pour la direction d'école) et SIECLE (Système d'information pour les élèves de collèges, de lycées et pour les établissements).

Au niveau du ministère de l'éducation nationale, l'instruction dans la famille fait l'objet d'un suivi statistique par la DGESCO qui mène des enquêtes nationales auprès des services départementaux de l'éducation nationale. La première enquête a été lancée en janvier 2009 a porté sur l'année scolaire 2007-2008.¹⁰⁷ L'enquête de la DGESCO a été renouvelée pour les années scolaires 2010-2011, 2014-2015 et 2016-2017. À partir de de l'année scolaire 2018-2019, le suivi est désormais annuel. Initialement adressée aux inspecteurs chargés du contrôle de l'instruction dans la famille pour mieux connaître le phénomène, notamment les raisons alléguées par les familles, l'enquête de la DGESCO s'est recentrée progressivement sur le recensement des enfants concernés par cette modalité d'instruction, et depuis 2022 sur le suivi de la mise en place du processus d'autorisation. La DEPP n'est pas à ce jour impliquée dans le suivi statistique de l'instruction dans la famille. Les enfants instruits dans la famille ne sont pas recensés dans la publication annuelle de la DEPP, *Repères et références statistiques (RERS)*, qui couvre l'ensemble du système éducatif, y compris les élèves scolarisés dans les écoles et établissements d'enseignement privés hors contrat. Ainsi, aucune donnée publique n'est disponible sur l'instruction dans la famille.

Les enquêtes de la DGESCO

La DGESCO a déployé plusieurs outils pour la transmission des questionnaires des enquêtes aux inspecteurs. Pour les enquêtes relatives aux années 2010-2011, 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019, 2019-2020, la transmission s'est effectuée d'une manière dématérialisée par le biais du portail ORQUESTRA, adossé au progiciel « interview » dans lequel sont saisies

¹⁰⁷ Miviludes Rapport au Premier ministre 2009. Contribution des ministères.

les réponses aux questionnaires. A partir de 2020-2021, les questionnaires se présentent sous la forme d'un tableur Excel à compléter.

Les questionnaires des premières années sont détaillés et couvrent les différents sujets posés par l'instruction dans la famille : le recours ou pas à un organisme d'enseignement à distance pour les familles qui ne relèvent pas du Cned réglementé ; le nombre d'année de l'IEF, l'enquête du maire. Ces sujets présentaient un intérêt certain ; cependant, avec plus de 100 questions à traiter, la mission de répondre aux enquêtes de la DGESCO était particulièrement laborieuse et chronophage. La saisie en ligne des réponses augmentait les risques d'erreur. Les questions posées étaient très éloignées de la réalité du suivi de l'instruction dans la famille sur le terrain. Pour y répondre, il était nécessaire d'établir des statistiques après la collecte des informations à partir des dossiers papier, s'ils étaient bien tenus, et ce un ou deux ans après la date de référence de l'enquête. En effet, le suivi en place dans les services départementaux reposait principalement sur des dossiers papier : un dossier par famille avec les différents documents (la déclaration de la famille ; éventuellement une demande d'inscription au Cned réglementé ; les éventuels rapports des contrôles pédagogiques s'ils ont été réalisés). Le suivi avec un fichier Excel s'est mis en place progressivement dans certains départements avec le déploiement régulier de l'enquête nationale de la DGESCO. Les DSDEN ont adapté progressivement les outils utilisés dans la gestion des dossiers pour répondre aux enquêtes de la DGESCO. Les questionnaires transmis depuis 2020 sous le format d'un tableur Excel ont probablement amélioré la qualité de la collecte des données, mais les remplir reste une tâche lourde qui prend beaucoup de temps, surtout lorsque des informations nouvelles sont demandées par la DGESCO.

La couverture des enquêtes de la DGESCO et la qualité des données collectées se sont améliorées au cours du temps. D'une part, le rythme régulier des enquêtes a incité les services départementaux à organiser le suivi localement, notamment pour les enfants hors Cned réglementé. D'autre part, le renforcement du cadre législatif, associé à la médiatisation croissante, a incité plus de familles à réaliser les déclarations nécessaires. Bien que les données soient plus fiables sur les années les plus récentes, celles disponibles à partir de l'année 2007-2008 mettent en perspective l'instruction dans la famille à long terme. Par conséquent, ce rapport s'appuie également sur les données issues des enquêtes nationales avant la loi de 2021.

Sources de données

Le présent rapport s'est appuyé pour le suivi des enfants instruits dans la famille d'abord sur les données des enquêtes de la DGESCO. Il utilise les notes de la synthèse nationale ainsi que les données complètes avant traitement relatives aux enquêtes de 2010-2011 à 2019-2020. Pour l'année 2024-2025, les données utilisées sont arrêtées au 1er novembre 2024. Ensuite, une analyse inédite a été menée à partir des données saisies dans les applications nationales ONDE (outil numérique pour la direction de l'école) pour le premier degré et SIECLE (système d'information pour les élèves des collèges, des lycées et pour les établissements) (cf. annexe n°3). La DEPP ne les a pas encore exploitées pour l'instruction dans la famille. Elle a mis à disposition des fichiers non traités qui contiennent les données rendues anonymes de ONDE et SIECLE. Dans le cadre de la mise en perspective de l'instruction dans la famille, le rapport utilise également les estimations de population au 1er janvier par département et par âge de l'Insee et les effectifs des élèves âgés de 3 à 16 ans scolarisés dans établissements publics et privés de la DEPP ainsi que les données de repères et références statistiques et les rapports et portraits de territoires. Les autres données mobilisées sont celles préparées et transmises par la direction des affaires financières du ministère et par le Cned.

Annexe n° 3. Les données collectées dans le système d'information du ministère

Pour mettre en œuvre l'article L131-6-1 du code de l'éducation introduit par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, les enfants autorisés à suivre l'instruction dans la famille sont enregistrés dans les applications nationales du ministère : ONDE pour le premier degré et SIECLE pour le second degré. L'ensemble des élèves des établissements publics et privés sous contrat sont couverts par ces applications. Les élèves scolarisés dans les établissements hors contrat sont partiellement couverts. La généralisation de l'INE a accéléré le déploiement des applications dans les établissements hors contrat.

L'enregistrement des enfants instruits dans la famille :

ONDE propose plusieurs types d'instruction : public, privé sous contrat, privé hors contrat et école virtuelle. Dans école virtuelle, ONDE propose différentes situations d'instruction : école à l'étranger, école itinérante, établissement spécialisé, hôpital et instruction en famille. Les enfants instruits dans la famille sont enregistrés par les DSDEN dans une école virtuelle dans la situation d'instruction : Famille.

Les rectorats et le ministère n'ont pas accès aux données nominatives de ONDE. Les données saisies dans ONDE une fois rendues anonymes alimentent une base de pilotage académique DECIBEL à laquelle chaque académie a accès pour des fins statistiques. La DEPP dispose d'un fichier national Diapré (données individuelles anonymes du premier degré) qui fournit des données extraites des bases académiques DECIBEL à une date d'observation prédéfinie (autour du 15 octobre). Le fichier Diapré recense à la date d'observation tous les enfants enregistrés dans ONDE en ne retenant que la dernière date d'admission définitive¹⁰⁸.

Pour le second degré, les enfants enregistrés dans SIECLE sont repérés par l'unité administrative immatriculée (UAI)¹⁰⁹ qui les accueille. La nature de l'UAI¹¹⁰ permet d'identifier les DSDEN (sous code 805) et le Cned (sous le code 720)¹¹¹. Les enfants instruits dans la famille sont intégrés dans les bases élèves SIECLE-BEE par les DSDEN et pour certains, par le Cned lorsqu'ils sont en classe complète réglementée et qu'ils s'inscrivent pour passer des examens nationaux. Les données des bases élèves établissements (BEE) dans SIECLE sont transmises au système d'information statistique consolidé académique pour les élèves, les étudiants et les apprentis (SYSCA). Des extractions de données en provenance de SYSCA alimentent la base centrale scolarité de la DEPP.

Les informations des enfants instruits dans la famille ne sont pas transmises à la base centrale scolarité de la DEPP. Pour couvrir le périmètre des enfants instruits dans la famille dans ce rapport, des extractions de SYSCA ont été effectuées et mises à disposition par la DEPP. Le rapport s'appuie ainsi sur les extractions SYSCA datées de 24 septembre 2024 pour les

¹⁰⁸ DEPP, Description fichier DIAPRE extraction 15 octobre 2024.

¹⁰⁹ Les UAI sont des unités de base de répertoire académique et ministériel sur les établissements du système éducatif (Ramsese). Une structure doit être immatriculée dans Ramsese pour être reconnue comme unité administrative du système éducatif et disposer d'un identifiant unique pour enregistrer des enfants dans SIECLE.

¹¹⁰ La nature d'UAI classe les structures en huit sous-catégories en fonction de leur activité ou de leur niveau d'enseignement (cf. Séverine Bidet-Caulet, Christian Burel « Le répertoire d'établissements Ramsese au service des acteurs du système éducatif » Courrier des statistiques, n°10, 2023.).

¹¹¹ La liste des codes nature d'UAI sont dans le référentiel national des concepts utilisés dans les applications de gestion et les opérations statistiques (Base Centrale des Nomenclatures).

années scolaires 2022-2023 et 2023-2024 et le 21 octobre pour 2024-2025, et sur les fichiers Diaprè relatifs aux mêmes années scolaires.

Tableau n° 5 : Les dates de référence des sources de données utilisées

Fichiers	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Diaprè	14/10/2022	16/10/2023	15/10/2024
SYSCA	24/09/2024	24/09/2024	21/10/2024

Source : Cour des comptes

Choix méthodologiques :

Diaprè : sélection des enfants dont le code d'établissement l'année en cours correspond à l'école virtuelle et dont le code situation école virtuelle correspond à « famille ». En effet, la situation d'instruction est globalement bien renseignée (la situation d'instruction est non renseignée pour un faible nombre d'enfants enregistrés dans l'école virtuelle : 2,1 % en 2022, 0,3 % en 2023 et 0,2 % en 2024). Par ailleurs, il n'y a pas de doublons dans Diaprè.

SYSCA : sélection des enfants dont la nature de l'UAI est une DSDEN ou le Cned. Pour la même année scolaire, il peut y avoir pour chaque enfant plusieurs périodes de scolarisation. Pour identifier les enfants de manière unique et éviter les doublons, il convient de choisir la période de scolarisation à retenir. Pour les enfants dont la nature de l'UAI est une DSDEN ou le Cned, la dernière scolarité est retenue.

La répartition par âge des enfants dont la nature de l'UAI est une DSDEN ou le Cned montre que les 11-16 ans représentent 80 % du total. Les 17-18 ans (âge atteint l'année civile de la rentrée scolaire) représentent 19 % du total et 53 % des enfants dont la nature de l'UAI est le Cned. L'obligation d'instruction porte sur la population âgée de 3 à 16 ans. Seuls les plus de 16 ans dont la nature d'UAI est le Cned sont remontés dans SYSCA.¹¹² Les données du système d'information du ministère couvrent partiellement les enfants de 17 à 18 ans qui continuent l'instruction hors établissement scolaire.

Pour évaluer la couverture des données collectées suite à l'enregistrement des enfants instruits dans la famille dans les applications nationales (ONDE et SIECLE), les effectifs des enfants âgés de 3 à 16 ans, repérés dans Diaprè et SYSCA sont comparés aux effectifs recensés par les enquêtes de la DGESCO. Le tableau n°6 montre que les effectifs d'enfants âgés de 3 à 16 ans enregistrés dans le système d'information du ministère représentent entre 78 % et 100 % des effectifs recensés par les enquêtes de la DGESCO aux dates des extractions des données.

¹¹² EPHC/IEF : les élèves (inscrits) qui auront 16 ans avant la rentrée suivante ne remonteront pas à SYSCA (date de référence jour de rentrée et non la date d'envoi à SYSCA). Cf. *Màj SIECLE Version 24.3.0.0* du 15/07/2024.

Tableau n° 6 : Comparaison des effectifs d'enfants âgés de 3 à 16 ans enregistrés dans le SI et des enfants autorisés à suivre l'instruction en famille recensés par les enquêtes de la DGESCO

Système d'information du ministère	2022-2023	2023-2024	2024-2025
<i>Premier degré</i>	19532	20085	12847
<i>Second degré</i>	24034	27930	17327
<i>dont UAI DSDEN</i>	20615	22029	14172
<i>dont UAI Cned</i>	3419	5901	3155
Total SI	43566	48015	30174
Enquête de la DGESCO	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Autorisations accordées après RAPO	55747	47802	30644
SI en %	78%	100%	98%

Source : Cour des comptes à partir des fichiers Diapre et SYSCA mis à disposition par la DEPP.

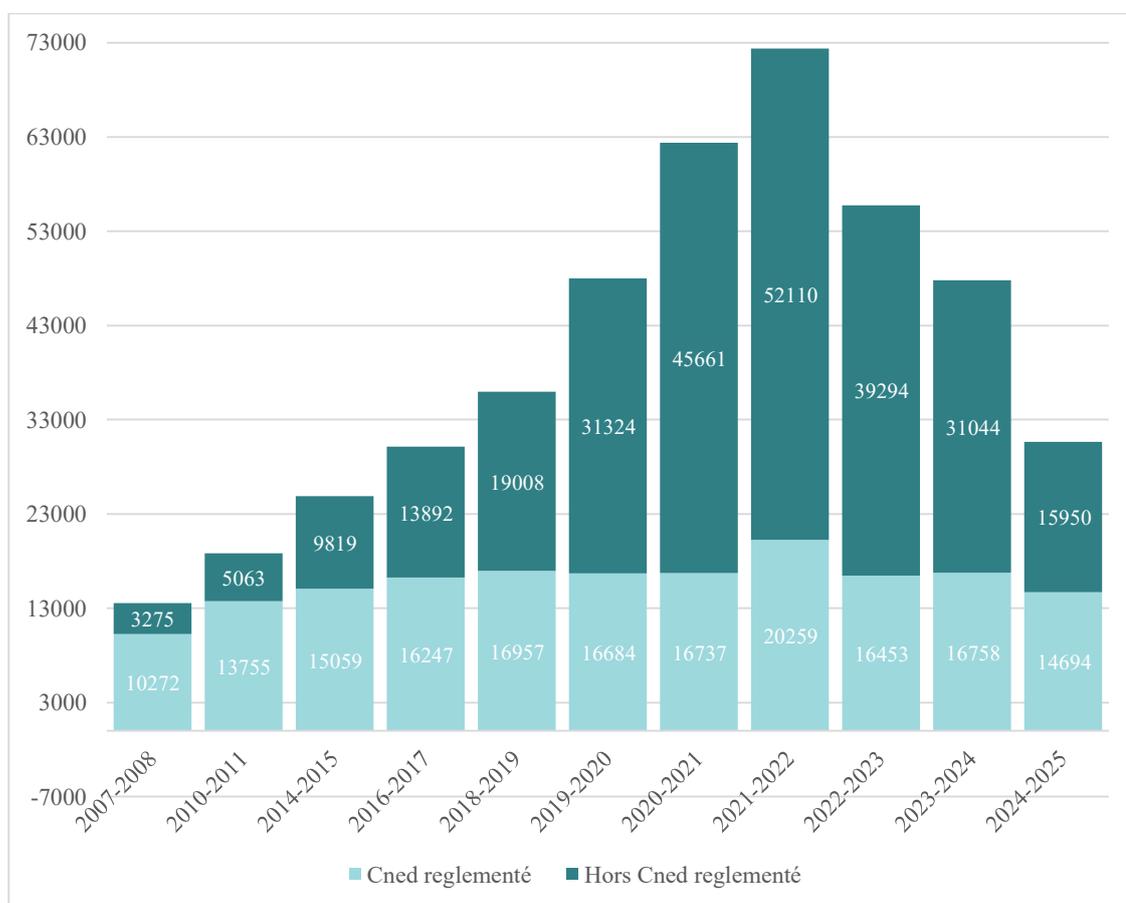
Notes : Les effectifs des enfants repérés dans le SI comme instruits dans la famille dans le premier degré sont évalués à partir des fichiers Diapre qui contiennent des informations anonymisées à partir des enregistrements dans ONDE. Dans le second degré, les effectifs sont évalués à partir des fichiers extraits de SYSCA qui contiennent des informations anonymisées à partir des enregistrements dans SIECLE.

Annexe n° 4. Les effectifs des enfants instruits dans la famille par académie

<i>Académies</i>	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
<i>Aix-Marseille</i>	2482	3367	3577	2734	2615	1937
<i>Amiens</i>	1162	1469	1568	1420	1444	1087
<i>Besançon</i>	965	1250	1537	1266	1074	552
<i>Bordeaux</i>	2631	3126	4331	3322	2564	1633
<i>Clermont-Ferrand</i>	1134	1579	1693	1303	1177	666
<i>Corse</i>	206	294	332	229	206	185
<i>Créteil</i>	3640	4205	4551	3550	2689	1389
<i>Dijon</i>	1260	1661	1909	1251	1175	707
<i>Grenoble</i>	2778	3606	4262	3324	3113	2118
<i>Lille</i>	2373	3150	3217	2788	2318	1661
<i>Limoges</i>	674	908	1103	890	696	434
<i>Lyon</i>	1806	2574	2930	2458	1900	1377
<i>Montpellier</i>	2678	3643	4332	2665	2439	1373
<i>Nancy-Metz</i>	1637	2220	2591	1867	1659	874
<i>Nantes</i>	2675	3167	3900	3933	2950	2159
<i>Nice</i>	1516	2165	2816	2111	2015	1180
<i>Normandie</i>	1839	2413	2957	2163	1979	1155
<i>Orléans-Tours</i>	2199	2626	3018	2393	2028	1508
<i>Paris</i>	737	708	647	484	505	243
<i>Poitiers</i>	1232	1518	1811	1432	1259	759
<i>Reims</i>	782	1050	1102	888	804	676
<i>Rennes</i>	2371	3033	3740	3006	2630	1432
<i>Strasbourg</i>	1346	1709	1895	1385	1095	522
<i>Toulouse</i>	2883	4349	5048	3433	2655	1942
<i>Versailles</i>	3866	4577	4841	3535	3011	2021
France métropolitaine	46872	60367	69708	53830	46000	29590
<i>Guadeloupe</i>	240	486	831	716	868	359
<i>Guyane</i>	60	122	140	112	114	104
<i>La Réunion</i>	515	1030	1075	627	494	365
<i>Martinique</i>	242	326	518	353	231	151
<i>Mayotte</i>	79	67	97	109	95	75
DROM	1136	2031	2661	1917	1802	1054
France métropolitaine et DROM	48008	62398	72369	55747	47802	30644

Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.
 Note : Pour l'année scolaire 2024-2025, les données sont arrêtées au 01^{er} novembre 2024.

Annexe n° 5. Les enfants instruits dans la famille au Cned réglementé et hors Cned réglementé



Sources : Cour des comptes à partir des enquêtes de la DGESCO.

Note : Enfants âgés de 6 à 16 ans entre 2007-2008 et 2018-2019 et enfants âgés de 3 à 16 ans à partir de 2019-2020. Pour l'année 2024-2025, le nombre d'enfants instruits dans la famille au Cned réglementé n'est pas disponible à partir des enquêtes de la DGESCO (données arrêtées au 01 novembre 2024). Il est approximé par le nombre d'enfants résident en France en classe complète à inscription réglementée à partir des données du Cned.

Cned réglementé	2007-2008	2010-2011	2014-2015	2016-2017	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Effectifs	10272	13755	15059	16247	16957	16684	16737	20259	16453	16758	14694
en % du total	76%	73%	61%	54%	47%	35%	27%	28%	30%	35%	48%

Sources : Cour des comptes à partir des enquêtes de la DGESCO.

Note : Enfants âgés de 6 à 16 ans entre 2007-2008 et 2018-2019 et enfants âgés de 3 à 16 ans à partir de 2019-2020. Pour l'année 2024-2025, le nombre d'enfants instruits dans la famille au Cned réglementé n'est pas disponible à partir des enquêtes de la DGESCO (données arrêtées au 01 novembre 2024). Il est approximé par le nombre d'enfants résidents en France en classe complète à inscription réglementée à partir des données du Cned.

Annexe n° 6. La durée de l'instruction dans la famille

Tableau n° 7 : La durée de l'instruction dans la famille hors Cned réglementé entre 2010-2011 et 2016-2017, par groupe d'âge

2010-2011	de 6 à 10 ans	de 11 à 16 ans	Total
1 an	52%	54%	53%
2 ans	28%	23%	26%
3 ans et plus	20%	23%	21%
2014-2015	de 6 à 10 ans	de 11 à 16 ans	Total
1 an	60%	48%	55%
2 ans	24%	20%	22%
3 ans et plus	17%	32%	23%
2016-2017	de 6 à 10 ans	de 11 à 16 ans	Total
1 an	53%	47%	51%
2 ans	24%	21%	23%
3 ans et plus	23%	32%	26%
2018-2019	de 6 à 10 ans	de 11 à 16 ans	Total
1 an	53%	46%	50%
2 ans	24%	22%	23%
3 ans et plus	23%	31%	27%

Source : Cour des comptes à partir des données complètes des enquêtes de la DGESCO.

Lecture : Pour l'année scolaire 2010-2011, pour 52 % des enfants âgés de 6 à 10 ans, instruits dans la famille hors Cned réglementé, le nombre d'année en instruction dans la famille est d'un an.

Tableau n° 8 : La durée d'inscription en classe complète par année de 1ère inscription au Cned

Cned réglementé	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
1 an	50%	57%	55%	55%
2 ans	23%	19%	22%	45%
3 ans	14%	10%	23%	
4 ans	7%	14%		
5 ans	6%			
Cned Libre	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
1	74%	78%	80%	83%
2	16%	14%	14%	17%
3	5%	4%	6%	
4	2%	3%		
5	2%			

Source : Cned.

Note : les inscrits scolarisés plusieurs années au Cned ne le sont pas nécessairement pour des années successives.

Lecture : Parmi les inscrits au Cned réglementé en 2019-2020, 50 % l'étaient pour un an et 6 % pour 5 ans.

Annexe n° 7. Le parcours des enfants instruits dans la famille

L'INE permet de suivre les enfants instruits dans la famille enregistrés dans le système d'information du ministère à partir de 2022. Sauf mention contraire, les analyses qui utilisent les données de système d'information du ministère dans 1.3.3 et 1.3.4 portent sur l'ensemble des enfants repérés dans les données de ONDE et SIECLE, y compris les enfants de 17 à 18 ans rattachés à l'UAI Cned. En effet, le choix du Cned en classe à inscription réglementée est réservé aux enfants qui ne peuvent pas être scolarisés dans un établissement d'enseignement public ou privé. Les enfants de 17 à 18 ans qui suivent un enseignement à distance au Cned dans une classe complète à inscription réglementée ont ainsi recours à une instruction dans la famille et sont inclus dans l'analyse des parcours.

Le parcours des enfants instruits dans la famille depuis 2022

En utilisant l'INE, les enfants instruits repérés comme instruits dans la famille en 2022-2023 ont été recherchés dans les données issues de ONDE et de SIECLE de l'année 2023-2024. Ainsi, 61 % des enfants instruits dans la famille pour l'année scolaire 2022-2023 ont continué l'instruction dans la famille en 2023-2024. Toutefois, seuls 26 % ont continué pour l'année 2024-2025 soit pour une durée d'instruction dans la famille de trois ans. Il convient de noter que 1 % des enfants instruits en famille en 2022-2023 qui n'ont pas continué en 2023-2024 sont repérés comme de nouveau instruits dans la famille en 2024-2025.

Pour les enfants instruits dans la famille pour l'année scolaire 2023-2024, 45 % sont repérés également l'année scolaire suivante comme instruits dans la famille et 22 % ont été scolarisés.

Tableau n° 9 : Répartition des enfants repérés dans le SI par année scolaire et par durée de l'instruction dans la famille

<i>Enfants instruits dans la famille</i>	2022-2023	2023-2024	2024-2025
<i>Un an</i>	48637	54451	34674
<i>Deux ans</i>	29683	24497	
<i>Trois ans</i>	12431		

Source : Cour des comptes à partir des fichiers Diapre et SYSCA mis à disposition par la DEPP.

Lecture : En 2022-2023, 48 637 enfants ont été repérés comme instruits dans la famille, parmi lesquels, 29 725 continuent l'instruction dans la famille en 2023-2024 et seulement 12 431 sont toujours en instruction dans la famille pour la troisième année consécutive en 2024-2025.

Lorsqu'on considère l'ensemble des années disponibles, 83 102 enfants ont, pendant au moins une année, suivi l'instruction à domicile depuis la mise en place du régime d'autorisation, soit 0,7 % des enfants soumis à l'obligation scolaire.

Annexe n° 8. Les professions et catégories sociales des parents des enfants instruits dans la famille

Comme pour les enfants scolarisés dans les établissements publics et privés, les données sur la profession et catégorie sociale (PCS) des responsables légaux des enfants instruits dans la famille sont collectées dans ONDE et SIECLE. La PCS retenue dans ce rapport est celle du responsable légal indiqué en premier (responsable légal 1) lorsqu'elle est renseignée, et celle du responsable légal indiqué en deuxième sinon. Il convient de noter que la PCS n'est pas renseignée pour aucun des responsables légaux pour 21,6 % des enfants instruits dans la famille en 2023-2024 repérés dans SIECLE. Elle n'est pas renseignée dans les données extraites de ONDE pour les enfants dont le code d'établissement de l'année en cours correspond à l'école virtuelle. Pour les élèves scolarisés dans les établissements publics et privés, la PCS des parents est plus exhaustive : elle n'est pas renseignée pour 4 % des enfants.

Les PCS sont saisies dans SIECLE en catégories socioprofessionnelles (niveau 2), elles sont utilisés dans ce rapport en groupe de PCS (niveau 1).

Code	Catégories socioprofessionnelles
10	Agriculteurs exploitants
21	Artisans
22	Commerçants et assimilés
23	Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus
31	Professions libérales
33	Cadres de la fonction publique
34	Professeurs, professions scientifiques
35	Professions de l'information, des arts et des spectacles
37	Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise
38	Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise
42	Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés
43	Professions intermédiaires de la santé et du travail
45	Professions intermédiaires administratives de la fonction
46	Professions intermédiaires administratives commerciales en entreprise
47	Techniciens
48	Contremaîtres, agents de maîtrise
52	Employés civils et agents de service de la fonction publique
53	Policiers et militaires
54	Employés administratifs d'entreprise
55	Employés de commerce
56	Personnels des services directs aux particuliers
62	Ouvriers qualifiés de type industriel
63	Ouvriers qualifiés de type artisanal
64	Chauffeurs
65	Ouvriers qualifiés de manutention, du magasinage et du transport
67	Ouvriers non qualifiés de type industriel
68	Ouvriers non qualifiés de type artisanal
69	Ouvriers agricoles
72	Retraités artisan, commerçants, chefs d'entreprise
74	Anciens cadres
75	Anciennes professions intermédiaires
77	Anciens employés
78	Anciens ouvriers
81	Chômeurs n'ayant jamais travaillé
84	Elèves, étudiants
85	Personnes sans activité professionnelle < 60 ans (sauf retraités)
86	Personnes sans activité professionnelles > = 60 ans (sauf retraités)

Tableau n° 10 : Les enfants instruits dans la famille (dans le SI du ministère) pour l'année 2023-2024 selon le groupe de PCS du responsable légal

Groupes de PCS	2023-2024
Agriculteurs exploitants	343
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	4 315
Cadres et professions intellectuelles supérieures	4 636
Professions intermédiaires	1 683
Employés	5 112
Ouvriers	802
Retraités	284
Autres personnes sans activité professionnelle	10 181
Non renseignée	7 524
Total	34 880

Source : Cour des comptes à partir du fichier SYSCA pour l'année scolaire 2023-2024 (extraction du 24 septembre 2024) mis à disposition par la DEPP.

Champ : Tous les enfants dont la nature de l'UAI est une DSDEN ou le Cned, y compris les enfants âgés de 17 à 18 ans.

Pour la comparaison avec les enfants sous statut scolaire inscrits dans les établissements relevant du ministère (cf. *supra* 1.3.4), seuls les enfants repérés dans SIECLE dont la PCS d'au moins un des responsables légaux est renseignées sont considérés. Les professeurs, professions scientifiques (du groupe 3 ; Cadres et professions intellectuelles supérieures) et les professeurs des écoles, instituteurs et assimilés (du groupe 4 ; Professions intermédiaires) sont distingués séparément dans « Enseignants » suivant l'exemple de la DEPP¹¹³.

Tableau n° 11 : Les enfants instruits dans la famille selon la PCS du responsable légal lorsqu'elle est renseignée dans le SI du ministère

Groupes de PCS	2023-2024	en %
Agriculteurs exploitants	343	1,3%
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	4 315	15,8%
Cadres et professions intellectuelles supérieures ¹	3 662	13,4%
Enseignants ²	1 292	4,7%
Professions Intermédiaires ³	1 365	5,0%
Employés	5 112	18,7%
Ouvriers	802	2,9%
Retraités	284	1,0%
Autres personnes sans activité professionnelle	10 181	37,2%
Total PCS renseignée	27 356	100,0%

Source : cf. *supra* Tableau n°13.

Notes : 1) professeurs, professions scientifiques non compris. 2) Professeurs, professions scientifiques et professeurs des écoles, instituteurs et assimilés. 3) professeurs des écoles, instituteurs et assimilés non compris.

L'enquête bilan de la DGESCO pour l'année 2023-2024 (données définitives au 31 août 2024) recense 26 011 enfants âgés de 11 à 16 ans instruits dans la famille. Dans le SI du ministère, 27 356 enfants sont repérés dans SIECLE avec le code nature d'établissement en

¹¹³ DEPP, Repères et références statistiques - RERS 2023, 2024, p.89.

cours DSDEN ou Cned, dont la PCS de l'un des personnes responsables est renseignée, 21 193 enfants sont âgés de 11 à 16 ans. L'effectif d'enfants repérés dans le SI du ministère et qui ont la PCS de l'un des responsables légaux renseignée représente 81 % de l'effectif d'enfants recensés par l'enquête de la DGESCO auprès des DSDEN.

Les CSP des responsables légaux selon le motif de l'instruction dans la famille à partir des données locales :

A partir des données transmises par les académies visitées, une analyse des motifs de l'instruction dans la famille a été réalisée (cf. 1.3.4, l'encadré) en fonction de l'âge et le sexe des enfants ainsi que la CSP des responsables légaux. Les données de la Saône et Loire (académie de Dijon) et de l'Isère (académie de Grenoble) proviennent des fichiers de suivi des DSDEN qui couvrent l'ensemble des enfants instruits dans la famille (respectivement 402 et 852 enfants pour l'année 2023-2024). Les données de l'académie de Versailles proviennent des extractions de l'application démarches simplifiées pour chaque département (1 534 enfants pour l'année 2024-2025). Elles sont partielles : les demandes d'autorisation transmises par voie dématérialisée représentent 72 % des demandes d'instruction dans la famille, avec des différences notables selon le département (49 % dans le Val-d'Oise et 95 % en Essonne).

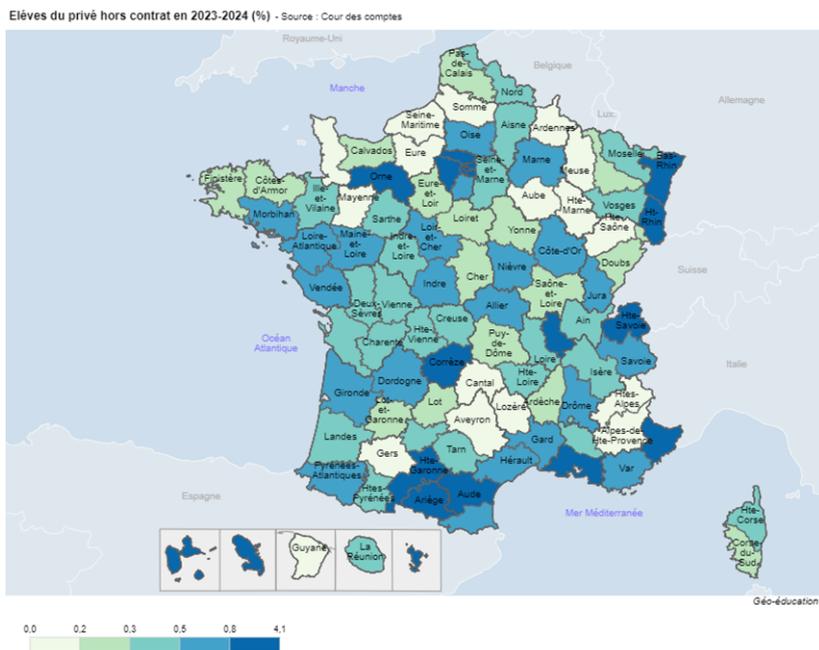
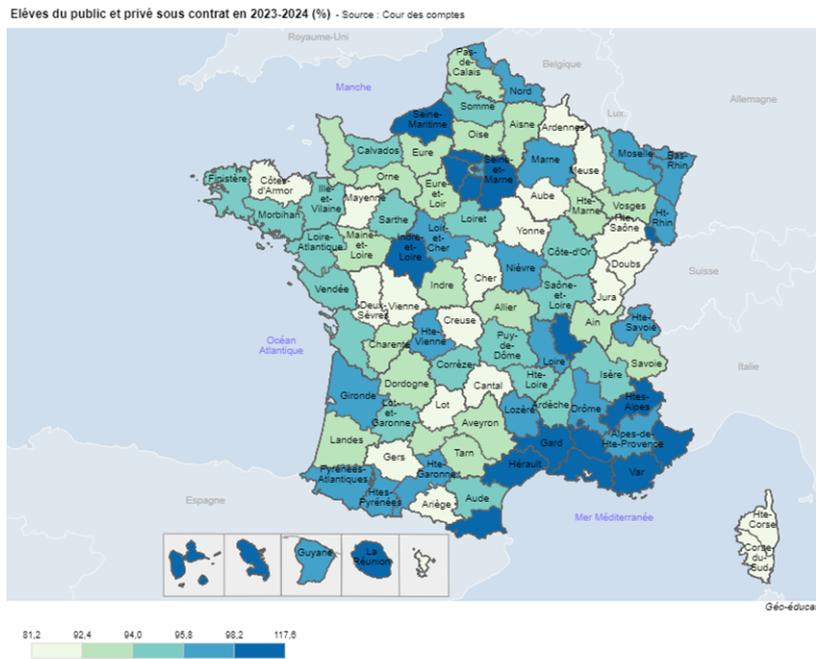
Tableau n° 12 : Les enfants instruits dans la famille par motif et groupe de PCS des parents

Saône et Loire	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions Intermédiaires	Employés	Ouvriers	Retraités	Autres personnes sans activité professionnelle
Motif 1	3,4%	15,9%	11,4%	8,0%	27,3%	5,7%	1,1%	27,3%
Motif 2	0,0%	9,1%	36,4%	9,1%	27,3%	0,0%	0,0%	18,2%
Motif 3	1,1%	34,7%	7,4%	1,1%	3,2%	3,2%	0,0%	49,5%
Motif 4	1,4%	7,2%	21,7%	10,1%	6,5%	2,2%	0,0%	50,7%
Tous motifs	1,7%	16,9%	14,9%	6,9%	11,1%	3,1%	0,3%	45,1%
Isère	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions Intermédiaires	Employés	Ouvriers	Retraités	Autres personnes sans activité professionnelle
Motif 1	0,7%	10,8%	26,9%	13,8%	17,8%	6,7%	1,0%	22,2%
Motif 2	3,8%	34,6%	38,5%	11,5%	7,7%	3,8%	0,0%	0,0%
Motif 3	0,0%	26,6%	21,3%	4,3%	3,2%	6,4%	1,1%	37,2%
Motif 4	2,2%	9,9%	20,5%	12,8%	11,1%	8,0%	0,5%	35,2%
Tous motifs	1,4%	12,9%	23,4%	12,1%	12,5%	7,2%	0,7%	29,7%
Académie de Versailles	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions Intermédiaires	Employés	Ouvriers	Retraités	Autres personnes sans activité professionnelle
Motif 1	0,0%	5,8%	34,0%	10,0%	21,1%	1,6%	0,7%	26,9%
Motif 2	1,0%	10,8%	65,7%	3,9%	4,9%	1,0%	0,0%	12,7%
Motif 3	0,0%	33,7%	8,4%	0,9%	3,9%	2,1%	0,0%	51,0%
Motif 4	0,2%	7,1%	29,3%	9,5%	11,6%	3,9%	0,0%	38,4%
Tous motifs	0,1%	12,8%	28,5%	7,4%	12,3%	2,6%	0,2%	36,1%

Source : Cour des comptes à partir des données des académies de Dijon (Saône-et-Loire), Grenoble (Isère) et Versailles (ensemble des départements, demandes effectuées par voie dématérialisée).

Lecture : En Saône-et-Loire, 36,4 % des enfants instruits dans la famille pour motif 2 (pratique d'activités sportives ou artistiques intensives) ont des parents cadres ou exerçant une profession libérale (Groupe PCS 3) alors que ces derniers ne représentent que 14,9% de l'ensemble des enfants instruits dans la famille dans le département.

Annexe n° 9. Répartition territoriale des élèves scolarisés dans les établissements publics et privés



Source : Cour des comptes à partir des effectifs des élèves âgés de 3 à 16 ans du premier et second degré en 2023-2024, par secteur, transmis par la DEPP et des estimations de la population au 1^{er} janvier 2023 par département et par âge de l'Insee.

Annexe n° 10. Analyse de la dispersion des taux de refus après RAPO

Les taux de refus des demandes d'instruction dans la famille de droit commun après RAPO sont très différents d'une académie à une autre et entre les départements. Les déterminants du taux de refus sont multiples. Il y a d'abord les dossiers de demande (la situation de l'enfant, les justificatifs fournis et la capacité des parents à motiver le choix de l'instruction dans la famille notamment pour le motif 4). Il y a ensuite les différents facteurs qui relèvent du fonctionnement des services administratifs : les consignes nationales ainsi que leur adaptation au niveau de chaque académie puis leur application à l'échelle départementale. Le contenu du dossier de demande constitue une source importante d'hétérogénéité, notamment entre les départements d'une même académie. Par exemple, l'académie de Dijon a constaté la première année d'application de la loi (2022-2023) la différence entre les dossiers présentés par les familles qui ont bénéficié de l'accompagnement d'un collectif local par rapport aux familles d'un autre département.

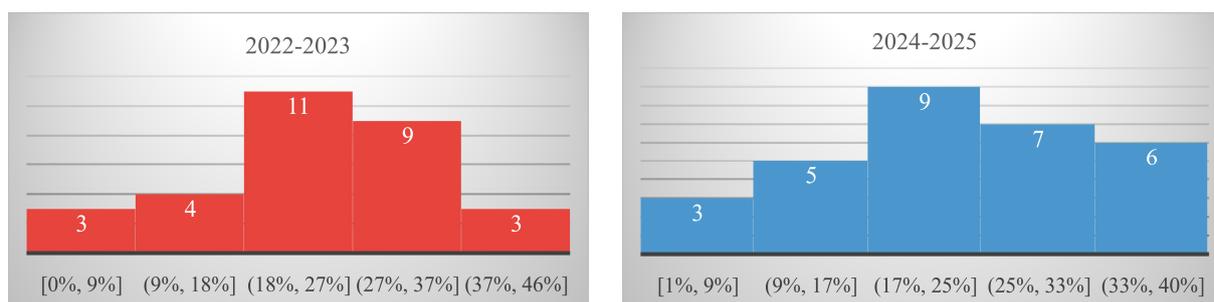
Les données disponibles sont agrégées, elles ne permettent pas d'isoler avec précision le rôle du processus administratif. Elles sont donc utilisées pour évaluer la tendance centrale des taux de refus et son évolution entre 2022 et 2024, pour comparer la distribution de fréquence des taux de refus entre les académies en 2022-2023 et 2024-2025, et pour évaluer la dispersion et son évolution.

Une tendance à la baisse des taux de refus après RAPO confirmée en 2024

La moyenne des taux de refus académique pour les demandes d'autorisation de droit commun a diminué d'un point de pourcentage (de 23,4 % en 2022-2023 et en 2023-2024, à 22 % en 2024-2025). La baisse est plus marquée dans la moyenne des taux de refus départementaux qui est passée de 27 % en 2022-2023 à 26 % en 2023-2024 puis à 22 % en 2024-2025 (données arrêtées au 1^{er} novembre 2024).

Dans deux tiers des académies, les taux de refus varient entre 18 % et 37 % en 2022-2023

Graphique n° 16 : Distribution de fréquence des taux de refus par académie en 2022-24 (droit commun) et en 2024-2025



Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO.

Note : taux de refus après RAPO pour les demandes de droit commun en 2022-2023 et pour l'ensemble des demandes en 2024-2025.

La distribution de fréquence des taux de refus après RAPO en 2022-2023 indique que trois académies ont un taux de refus inférieur à 9 % (Guyane, Mayotte et Martinique), quatre académies ont un taux de refus compris entre 11 % et 14 % (Amiens, Corse, Guadeloupe, Lyon)

et trois académies avec des taux de refus entre 40 % et 43 % (Créteil, Limoge et Toulouse). Dans 20 académies qui ont reçu 79 % des demandes d'autorisation de droit commun en 2022-2023, les taux de refus varient entre 18 % et 35 %.

Dans deux tiers des académies, les taux de refus varient entre 11 % et 32 % en 2024-2025

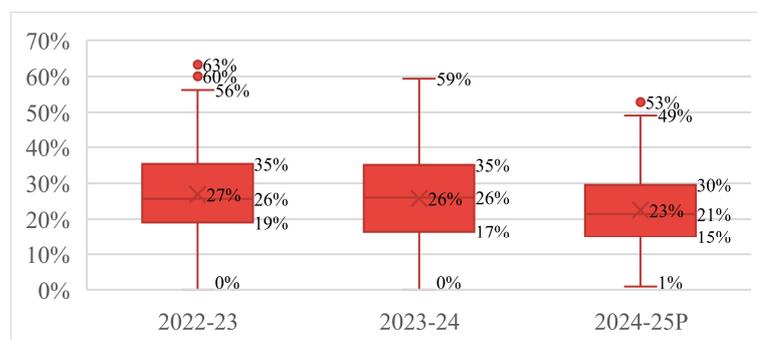
La distribution de fréquence des taux de refus après RAPO en 2024-2025 (données arrêtées au 01 novembre 2024) indique que trois académies ont un taux de refus après RAPO supérieur à 37 % (Besançon, Clermont-Ferrand, Paris, Strasbourg). Dans 20 académies qui ont reçu 80 % des demandes d'autorisation de droit commun en 2024-2025, les taux de refus varient entre 11 % et 32 %.

Diminution de la dispersion des taux de refus entre les départements, la disparité entre les académies perdue

La dispersion est évaluée par l'étalement des taux de refus académiques autour de la moyenne. L'indicateur retenu est l'écart par rapport à la moyenne (mesuré par l'écart-type¹¹⁴). L'écart des taux de refus des académies (par rapport à la moyenne) a baissé de 11,1 % à 10,4 % entre 2022-2023 et 2023-2024. En 2024-2025, l'écart (par rapport à la moyenne) entre les académies a légèrement augmenté (10,6%), il est plus faible que celui observé en 2022-2023 mais il reste important.

Pour les départements, l'écart par rapport à la moyenne nationale a baissé : de 13,4% en 2022-2023 ; 12,5 % en 2023-2024 ; 11 % en 2024-2025. Lorsque le niveau académique est pris en considération, la dispersion entre les départements est 1,6 fois plus faible. Elle a baissé significativement entre 2022-2023 et 2024-2025 : l'écart (par rapport à la moyenne académique) est passé de 9,3 % à 6,8 %.

Graphique n° 17 : Evolution de la distribution des taux de refus après RAPO



Source : Cour des comptes à partir des données des enquêtes de la DGESCO. Lecture : le graphique représente un diagramme en boîte qui permet de visualiser pour en 2024-2025 : la moyenne (la valeur à l'intérieur de la boîte (23%), la médiane (21%), l'intervalle où se situe la majorité des taux de refus départementaux (entre 15% et 30%), le maximum (49%), le minimum (1%) et les valeurs extrêmes (53%).

¹¹⁴ L'écart-type correspond à la racine carrée de la variance qui est l'écart carré moyen de chaque valeur de taux de refus.

Annexe n° 11. Le financement public du Cned

année	Compte financier du Cned : subvention pour charge de service public	Moyens extra-budgétaires	
		Valorisation estimative du coût des personnels affectés au Cned	Heures supplémentaires effectives du Cned
2016	27,70 M€	73,19 M€	1,79 M€
2017	24,79 M€	76,01 M€	1,86 M€
2018	28,93 M€	75,71 M€	2,19 M€
2019	31,56 M€	76,87 M€	2,05 M€
2020	31,50 M€	76,65 M€	2,10 M€
2021	34,57 M€	79,00 M€	2,04 M€
2022	33,41 M€	79,78 M€	2,03 M€
2023	33,96 M€	86,60 M€	2,16 M€

Sources : La réponse du ministère pour le compte financier du Cned et la DAF pour les moyens extra-budgétaires.

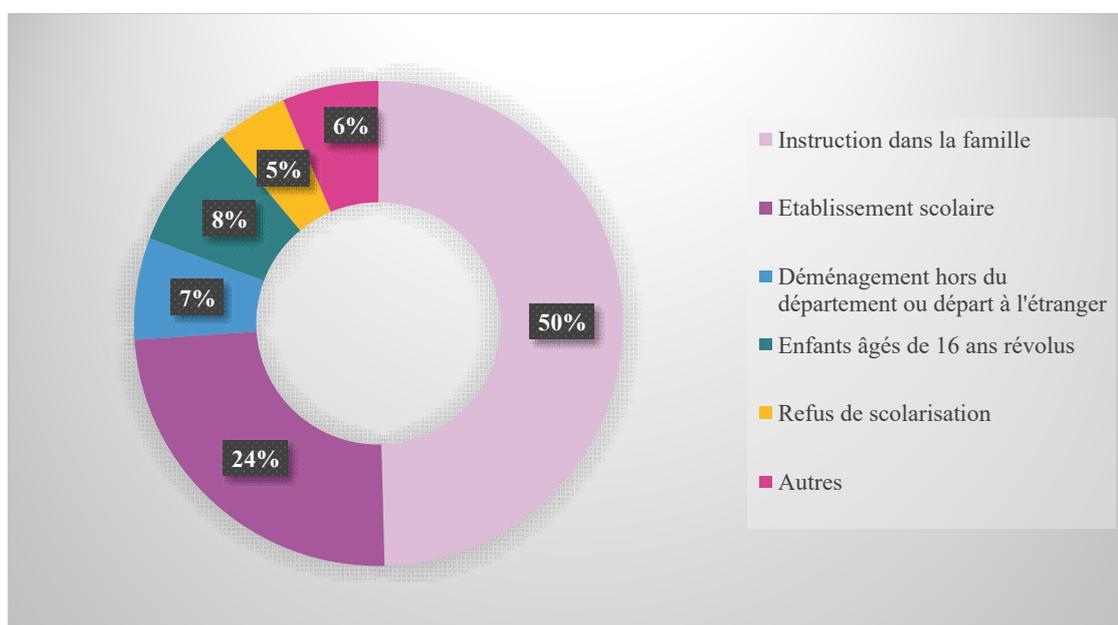
Note : En plus de la subvention pour charge de service public, le Cned dispose de moyens extra-budgétaires : la prise en charge des heures supplémentaires effectives et d'une partie des dépenses du personnel.

Annexe n° 12. Situation en 2024-2025 des enfants précédemment autorisés de plein droit

Le graphique ci-dessous présente la situation, en 2024-2025, des enfants ayant été autorisés de plein droit à être instruits dans la famille en 2023-2024.

Ainsi, 50 % d'entre eux ont de nouveau bénéficié d'une autorisation à être instruits dans la famille en 2024-2025 tandis que 24 % sont désormais inscrits dans un établissement scolaire. La catégorie « autres » recouvre des situations variées (situation en cours de recherche ou de vérification, mise en demeure de scolarisation, désobéissance civile, etc.).

Graphique n° 18 : Situation en 2024-2025 des enfants autorisés de plein droit en 2023-2024



Source : Cour des comptes d'après les données arrêtées au 1^{er} novembre 2024 de l'enquête de la DGESCO pour l'année scolaire 2024-2025.