

TEMPS DES FAMILLES, TEMPS DES ENFANTS : DES ESPACES DE LOISIRS

Conférence de la famille 2007

Rapport de propositions remis à
PHILIPPE BAS
Ministre de la Santé et des Solidarités

10 avril 2007

Présidente du groupe de travail

Françoise de Veyrinas
Ancien ministre, Adjointe au Maire de Toulouse

Rapporteur

Jean Pierre Pequignot
Directeur de la Caisse d'allocations familiales de Montpellier

Secrétariat :

Délégation interministérielle à la Famille

SOMMAIRE

<i>Lettre de mission</i>	5
<i>Avant propos de Françoise de Veyrinas, présidente et Jean Pierre Pequignot, rapporteur</i>	7
Partie 1 : Le temps libre, des attentes nouvelles	9
1 Le temps libre : un temps pour tous, des temps différents	9
1.1 Explosion des temps de loisirs	9
1.1.1 Les principaux rythmes de l'enfant	10
1.1.2 Observations médicales	10
1.1.3 Des enseignements à tirer	11
1.2 La diversité des territoires	11
1.2.1 Une population inégalement répartie sur le territoire.....	11
1.2.2qui engendre une inégalité d'accès aux loisirs	12
2 Le temps des enfants : un temps pour grandir avec les autres	12
2.1 Des loisirs qui évoluent avec l'âge	13
2.2 Premier objectif en vacances : s'amuser	13
2.3 Changer notre regard sur les jeunes	14
3 Ambitions et inquiétudes des parents	14
3.1 De nouvelles pratiques de loisirs et de vacances	15
3.2 Besoin d'une continuité éducative	15
3.3 Les rythmes familiaux changent pendant le temps des grandes vacances.	16
3.4 Un besoin accru d'accompagnement	16
4 Accueil insuffisant des enfants en situation de handicap	16
4.1 La loi du 11 février 2005	17
4.2 Un coût financier supplémentaire	17
4.3 Obstacles à l'accueil de leurs enfants	17
5 Convergence des constats	18
5.1 Repos, loisirs, vacances : une nécessité pour le développement de l'enfant	18
5.2 Parents premiers éducateurs	18
5.3 Le rôle des organisateurs	18
Partie 2 : Temps libre : Offre et actions publiques	19
1 L'offre associative et les pratiques innovantes	19
1.1 Une offre abondante et parfois méconnue	19
1.2 Les pratiques innovantes	19
1.2.1 L'élaboration de projets éducatifs locaux.	19
1.2.2 Les modalités de pilotage et les moyens mobilisés.	20
1.2.3 La nature des actions et leur contenu :	20
1.2.4 La formation des acteurs.	22
1.2.5 L'expérience des pays étrangers	22
2 Des dispositifs financiers nombreux et peu coordonnés	23
2.1 Les dispositifs de la branche famille (Caf et MSA)	23
2.1.1 Le contrat « Temps Libre » et le nouveau contrat « Enfance et Jeunesse »	23
2.1.2 Le financement des accueils de loisirs et des accueils pour adolescents	24
2.1.3 Les aides au départ effectif en vacances versées aux familles et aux partenaires	24
2.1.4 la contribution au financement du Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur (BAFA)	24
2.1.5 Les contributions de la Mutualité sociale agricole aux dispositifs « temps libre »	25
2.2 Les actions de l'État et des collectivités territoriales	25
2.2.1 Le programme « Ville, Vie, Vacances » développé pour les quartiers sensibles	25

2.2.2	Les programmes de soutien développés par le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (MJSVA)	25
2.2.3	Les programmes du ministère délégué au Tourisme	26
2.2.4	Les actions des collectivités territoriales	26
2.3	Les actions des entreprises	27
2.3.1	Les Chèques-Vacances	27
2.3.2	Action significative des Comités d'entreprise	27
2.4	Des difficultés financières persistent :	27
3	Foisonnement des règles et interrogation sur les responsabilités	28
3.1	Une lecture complexe de la réglementation	28
3.1.1	Constat d'une réglementation dense et variée	28
3.1.2	L'exemple du certificat médical pour l'exercice de certaines activités	29
3.2	Les responsabilités encourues	30
3.2.1	La responsabilité civile des parents ou représentants légaux	30
3.2.2	Les différentes responsabilités civiles et pénales des organisateurs	31
3.2.3	La responsabilité du médecin	31
Partie 3 : les propositions		33
1	Proposition n°1 : Faciliter le départ des enfants en vacances et soutenir l'offre de loisirs	35
2	Proposition n° 2 : Accueillir des enfants en situation de handicap dans les structures de loisirs et de vacances lorsque les parents le souhaitent	37
3	Proposition n° 3 : Faire du BAFA un outil de citoyenneté	39
4	Proposition n° 4 : Rendre la réglementation plus accessible à l'ensemble des acteurs	41
5	Proposition n° 5 : Faciliter l'accès des familles à l'information sur l'offre de loisirs et de vacances	43
6	Proposition n° 6 : Lancer une campagne de communication nationale sur les séjours de vacances collectifs	45
Notes techniques		47
NOTE TECHNIQUE n°1		
LES DISPOSITIFS DE LA BRANCHE FAMILLE (CAF ET MSA)		49
NOTE TECHNIQUE n°2		
LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS A CARACTERE EDUCATIF		55

(Attention mettre la copie de la lettre signée)

Madame le Ministre,

Les enfants et les jeunes sont en vacances quinze semaines par an, alors que leurs parents, quand ils travaillent, bénéficient en moyenne de sept semaines de congé. Le taux d'activité des femmes est en France de 80%, l'un des plus élevés d'Europe. Les horaires atypiques tendent à se développer, ainsi que le fractionnement de la journée de travail. Les horaires scolaires correspondent rarement à ceux de l'activité professionnelle du ou des parents. Tout cela contribue à donner à la conciliation des temps de la famille et des temps des enfants une pressante acuité.

Les familles souhaitent en effet assurer à leurs enfants la continuité d'un encadrement éducatif, culturel ou sportif de qualité. Ce temps de liberté qu'elles ne peuvent prendre en charge elles-mêmes et qui n'est pas occupé par l'école est pour elles une préoccupation : elles le souhaitent éducatif, stimulant et susceptible de soutenir leurs efforts pour assurer la réussite de leurs enfants. Or elles sont confrontées à une offre souvent importante, mais parfois peu lisible et insuffisamment cohérente.

La qualité de cet accompagnement périscolaire ou extrascolaire est essentielle pour l'égalité des chances. Il doit pour remplir tout son rôle prendre en compte la diversité des besoins, en particulier ceux des zones urbaines sensibles ou, dans un tout autre registre, ceux des enfants handicapés.

C'est pour ces raisons que, conformément au souhait du Président de la République, la conférence de la famille 2007 est consacrée au temps périscolaire et extrascolaire.

Madame Françoise de VEYRINAS

Adjointe au Maire

Hôtel de ville

BP 999

31040 TOULOUSE Cedex

Pour préparer la conférence de la famille 2007, j'ai décidé de créer deux groupes de travail, l'un intitulé " Temps des familles, temps des enfants : autour de la scolarité", l'autre " Temps des familles, temps des enfants : des espaces de loisirs". Je souhaite vous confier la présidence du second groupe de travail.

Dans le cadre de ce groupe, je souhaiterais que vous puissiez appréhender les besoins et les aspirations des enfants et des familles concernant ce temps de loisirs. Vous vous attacherez plus particulièrement à :

- 1 Identifier les bonnes pratiques et les initiatives innovantes en matière de temps de loisirs des enfants lorsque les parents ne sont pas à même de se consacrer à leur prise en charge ;
- 2 Examiner les modalités selon lesquelles, au-delà des acteurs institutionnels (jeunesse et sports, collectivités locales, caisses d'allocations familiales...), les parents et la société civile se mobilisent ou pourraient se mobiliser pour que le temps de loisirs contribue à l'épanouissement des enfants ;
- 3 Analyser les besoins particuliers liés au cadre de vie (zones urbaines sensibles, zones rurales...)
- 4 Identifier les adaptations nécessitées par la situation propre des enfants (enfants porteurs de handicap notamment) ;
- 5 Examiner les possibilités de meilleure utilisation des équipements existants (notamment les locaux scolaires ou les équipements de clubs sportifs ...) ;
- 6 Formuler des propositions pour favoriser un meilleur accès de tous à l'offre et assurer une meilleure cohérence des investissements publics autour de l'objectif commun de réussite et d'épanouissement des enfants.

Pour mener à bien cette mission, vous bénéficierez du concours d'un rapporteur, M. PEQUIGNOT, directeur de la caisse d'allocations familiales de Montpellier.

Le groupe de travail procédera à toutes les auditions qu'il jugera utiles. Il pourra par ailleurs s'appuyer en tant que de besoin sur les services de l'État concernés et plus particulièrement sur la Délégation interministérielle à la famille.

Je vous saurais gré de bien vouloir m'adresser votre rapport de propositions au plus tard le 1er mars 2007.

Je vous prie d'agréer, Madame le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Philippe BAS

Avant propos de Françoise de Veyrinas, présidente et Jean Pierre Pequignot, rapporteur

La question des activités extra scolaires tient une place importante dans la vie des familles. À côté du temps de l'école, consacré aux apprentissages fondamentaux, le temps extra scolaire est celui du développement personnel et de la socialisation.

Les enfants et adolescents connaissent des alternances de rythmes (quotidien, hebdomadaire, semi trimestriel) qui organisent à la fois leur vie et celle de leur famille.

La durée de la vie s'est considérablement allongée depuis un siècle et le temps disponible devient, globalement en volume, le plus important.

Ce temps disponible est source d'interrogation et aussi d'inquiétude pour les familles :

- interrogation sur la meilleure façon de l'utiliser de façon à le rendre utile pour le développement de l'enfant,
- inquiétude devant ce temps disponible qui peut être aussi celui de la perte de repères.

Par ailleurs, la compétence « temps libre » est partagée entre de nombreux intervenants, ce qui n'en facilite pas la lisibilité et rend souvent difficile sa mise en cohérence territoriale.

Le groupe de travail s'est attaché à traiter ces deux questions au travers de quelques convictions fortes :

- *le temps libre n'est pas du temps vide* : il est le temps de la socialisation, de l'apprentissage du « mieux vivre ensemble »,
- *le temps libre ne demande pas à être occupé à toute force* : dans un emploi du temps extrêmement chargé, les enfants et adolescents ont besoin de temps de repos et aussi de construction de soi,
- *le temps libre est le temps de la découverte* : il est au cœur d'une demande apparemment paradoxale : départ, émancipation mais aussi, souhait fortement affirmé de partager des activités avec des pairs ou, en famille, « faire ensemble des choses différentes »,
- *le temps libre n'est pas, par essence, dangereux* : ce n'est pas l'hyper activité qui éloignera les risques (parfois fantasmés), mais plutôt la régulation par la cellule familiale qui apportera l'équilibre indispensable.

Bien sûr, chacun comprend que les temps scolaires, périscolaires, extrascolaires sont dans une continuité et une complémentarité. Les distinguer ici relève d'un point de méthode qui prend néanmoins en compte la différence entre les apprentissages de connaissances et les apprentissages sociétaux.

Le jeu, la création, la découverte sont des éléments constitutifs de la vie en société. C'est l'occasion d'une intégration des règles de conduite, d'acquisition de valeurs, d'apprentissage du partage.

Les activités proposées doivent donc être porteuses de sens et aller au même pas que l'ensemble des apprentissages.

Le parti pris du groupe a été de placer au centre de sa réflexion la question des besoins et des attentes des bénéficiaires des activités extra scolaires.

Ceci a conduit à entendre des médecins, des éducateurs, des sociologues, des représentants des associations de parents ou de mouvements d'éducation populaire.

La convergence des apports est grande et les méthodes d'approche assez communément partagées.

Le temps du constat a aussi été l'occasion de repérer des propositions constructives. De même, le groupe a pris appui sur un certain nombre d'expériences innovantes qui ont toutes en commun de placer, au cœur de leur dispositif, la socialisation des enfants et adolescents au travers de processus d'intégration, parfois organisées autour d'activités inter générationnelles.

Ce dernier point est d'importance : au temps où la vie s'allonge et où les seniors sont les premiers acteurs du bénévolat, au moment où les parents doivent être confirmés dans leur rôle de premiers éducateurs de leurs enfants, à une période où les rites de passages se déroulent sur des périodes plus longues, il paraît indispensable de réinscrire les différentes activités dans des contextes pluri générationnels.

C'est donc autour du partage de ces quelques idées fortes que le groupe a mené ses travaux en affirmant, de manière constante, la place centrale des enfants et de la famille dans l'élaboration des propositions.

J. de Vey

Muñoz

Partie 1 : Le temps libre, des attentes nouvelles

1 Le temps libre : un temps pour tous, des temps différents

1.1 *Explosion des temps de loisirs*

Il est légitime de parler de « génération temps libre » quand on mesure l'importance quantitative grandissante du temps libre dans la vie. Sur 700 000 heures de vie, on passe 200 000 heures à dormir, 70 000 heures à travailler et 30 000 heures pour ses études. Il reste donc 400 000 heures de temps libre¹. Ce temps se partage encore entre les temps consacrés au travail domestique, les temps de déplacements et le temps des loisirs. L'accessibilité des loisirs doit donc être repensée socialement, culturellement et géographiquement. Ce temps libre n'est pas vide de sens : c'est un temps d'ouverture, d'échanges et de rencontres, un temps de structuration de soi.

En France, le taux d'activité des femmes en âge d'avoir des enfants est très fort : 81% des femmes entre 25 et 49 ans ont une activité professionnelle ou sont en recherche d'activité professionnelle et ceci ne dépend quasiment pas du lieu d'habitation (94% pour les hommes). La non-correspondance des rythmes professionnels et des rythmes scolaires pose problème notamment pour les vacances : les enfants ont 15 semaines de vacances, les parents en moyenne 7 semaines.

La gestion familiale du temps libre au quotidien n'est possible que si les parents ont des horaires plus ou moins compatibles avec ceux de leurs enfants². Le temps de travail est devenu plus flexible : il n'est pas rare que les parents arrivent du bureau ou de leur commerce au-delà de 8 heures du soir et travaillent au moins une partie du week-end. Le temps passé dans les déplacements domicile/travail s'allonge et rallonge le temps passé hors du domicile. Les familles souffrent de ce décalage, de ce fractionnement du temps qui diminue encore le temps consacré aux enfants. C'est souvent à tort que l'on assimile alors l'indisponibilité des parents et démission.

L'organisation des activités extrascolaires, les « mercredis », les week-ends, voire les petites vacances, requiert le plus souvent une offre de loisir de proximité. En revanche, pendant les grandes vacances, le groupe est unanime à affirmer le besoin des enfants, des familles, de quitter leur environnement quotidien.

Les rythmes de l'enfant sont au centre de la réflexion sur la structuration des temps de l'enfant et notamment des temps libres.

Les rythmes biologiques désignent les variations rythmiques des fonctions physiologiques existant chez tout être vivant. L'étude des rythmes biologiques de l'enfant montre que leur déterminisme, génétiquement induit, doit aussi beaucoup à l'influence des facteurs de l'environnement. Les pratiques de soin et d'éducation sont donc susceptibles d'entraîner une meilleure régulation des rythmes (en particulier les heures du lever et du coucher, les heures

¹ Intervention de Jean Viard, le 24 janvier 2007

² Intervention de Jacqueline Costa Lascoux, le 24 janvier 2007

de repas). Toutefois, ces facteurs ne créent pas les rythmes, ils ne font que les moduler : on les appelle des agents « donneurs de temps ».

1.1.1 Les principaux rythmes de l'enfant³

Ce sont le rythme veille/sommeil et les rythmes de performance intellectuelle.

Chez l'enfant de moins de 12 ans, l'environnement familial et l'hygiène de vie sont les principaux organisateurs du sommeil. La régularité des repas, celle des moments de jeu, de promenade ou d'échange, des heures de coucher vont aider l'enfant et l'adolescent à acquérir des rythmes veille/sommeil stables, une bonne qualité de sommeil et des performances optimales.

Lorsque les enfants grandissent, le besoin de sommeil diminue, passant en moyenne de onze heures par jour à 6 ans à neuf heures à 10 ans. À partir de 12 ans, le sommeil de l'enfant devient plus léger et à l'adolescence, les rythmes veille/sommeil apparaissent irréguliers. Cependant, le besoin de sommeil peut varier de plusieurs heures selon les individus.

L'activité intellectuelle des enfants fluctue au cours de la journée. Ils sont plus performants et vigilants en fin de matinée et au milieu de l'après-midi. Les performances diffèrent également selon les enfants (et les adultes), il y a ceux du matin et ceux du soir.

Les performances se définissent aussi sur un rythme hebdomadaire qui structure la semaine des enfants. Les nuits récupératrices sont celles du mardi au mercredi et du samedi au dimanche, de même que du dimanche au lundi. Le jour pendant lequel les enfants sont les moins performants est le lundi.

Au vu de ces observations, on peut se demander s'il faut organiser les loisirs en fonction des périodes performantes ou s'il faut n'utiliser ces dernières que pour les apprentissages scolaires.

Peu de travaux de recherches approfondissent la connaissance des rythmes de l'enfant pendant les vacances⁴.

1.1.2 Observations médicales

Beaucoup d'enfants souffrent de troubles du sommeil. De manière générale, un manque de sommeil des enfants imposerait de créer de nouvelles nuits de récupération.

Les enfants ont, pour certains, des temps de collectivité de 8 à 10 heures par jour dans une ambiance bruyante et fatigante. Exigeants par nature, ces temps sont plus importants chez l'enfant que chez l'adulte.

Outre les troubles du sommeil et de l'endormissement engendrés par un trop plein d'activités de groupe, les enfants manquent de temps de solitude, de repos et de rêverie, nécessaire à leur développement et à la structuration de leur personnalité. Dans les familles où les horaires et l'accompagnement des enfants peuvent bien s'organiser, une multiplication des activités extrascolaires, débordant sur le temps de repos, peut entraîner une accumulation de fatigue chez l'enfant.

Les rythmes quotidiens et hebdomadaires sont si intenses qu'au bout de sept semaines, les enfants sont réellement fatigués et ont besoin de deux semaines pour récupérer.

³ Audition des Dr P. Lubelski, Dr H. De Leersnyder, 17 janvier 2007

⁴ Testu François et Fraisse P., *Chronopsychologie et rythmes scolaires*, Masson, 2000.

Les différences de prise en charge lors des vacances scolaires ont aussi un impact sur la récupération par les enfants de leur fatigue.

Les centres de loisirs représentent certes une coupure intellectuelle mais pas une vraie période de repos qui permet à l'enfant d'élaborer seul sa personnalité dans le calme. Les horaires calqués sur ceux de l'école ne sont pas propices au repos même si les activités culturelles et sportives sont sources de créativité

Les conditions d'accueil chez les grands-parents ou les assistantes maternelles sont variables. Les séjours chez les grands-parents peuvent être propices à la pratique d'activités douces et aux échanges affectifs. Mais parfois ces temps peuvent être des temps désorganisés. Les enfants se reposent sur le plan du sommeil mais au prix d'activités très sédentaires.

1.1.3 Des enseignements à tirer

Il convient de réfléchir à l'enfant dans ses besoins propres et non pas dans l'idée que les adultes s'en font. Chaque enfant est une personnalité unique, les parents et les éducateurs doivent s'y adapter. Il est souhaitable qu'il y ait une complémentarité entre tous les temps de la vie de l'enfant.

Le calendrier scolaire induit des ruptures qui ne sont pas toujours bénéfiques dans la mesure où l'enfant a besoin de continuité dans la structuration de son temps. De fait, le calendrier scolaire répond à des contraintes économiques et sociales. La prise en compte des rythmes incite à repenser le format des grandes vacances. Calquées sur le temps des moissons, elles sont devenues trop longues. De façon concomitante, des études montrent que la France est l'un des pays d'Europe où le temps scolaire est le plus long, bien que, en terme de jours scolaires travaillés sur l'année, elle se situe dans la moyenne européenne. Les performances des élèves en pâtissent. Ne serait-il pas souhaitable d'alléger les rythmes scolaires et de laisser plus de place à la créativité comme le font les pays anglo-saxons ?

Des « donneurs de temps » doivent être conservés tout au long de la semaine et des vacances, pour éviter que les enfants ne se décalent pendant les jours fériés. Le premier donneur de temps est l'heure de lever, puis l'heure des repas. Il n'est pas souhaitable pour le rythme de l'enfant de l'inscrire à une activité culturelle ou sportive se déroulant entre 19 et 21 heures, ce qui retarde l'heure du coucher.

De même, il est essentiel de ne pas trop remplir la pause déjeuner d'activités diverses qui empêchent l'enfant de se reposer. *Le repos n'est pas le sommeil. Il se définit pour l'enfant comme la possibilité de ne rien faire, un temps sans obligation horaire où l'on s'adonne à la rêverie ou au jeu. Le repos est un temps de récupération indispensable à l'imaginaire et au jeu. De même, le temps de loisir est indispensable pour créer, inventer, vivre sa vie d'enfant.*

Il s'avère nécessaire de réfléchir au rythme pluri-hebdomadaire des enfants, question fondamentale pour améliorer la prise en compte de leur place dans la société.

1.2 La diversité des territoires

1.2.1 Une population inégalement répartie sur le territoire.....

Les écarts se creusent entre les départements de la façade atlantique et du sud, dont les populations sont en forte croissance, et ceux du Centre et du Nord-Est, où les populations stagnent voire diminuent sensiblement pour quelques-uns. Depuis 1999, plus encore que durant la décennie précédente, les migrations internes accentuent ces disparités départementales. D'ici 2030, le nombre d'enfants et de jeunes de moins de 20 ans devrait rester stable et se situer autour de 15 millions. Le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et

Provence – Alpes - Côte d’Azur continueraient à être les régions à plus forte croissance démographique, avec Rhône-Alpes, les Pays de la Loire et l’Aquitaine. La croissance du nombre de jeunes de moins de 20 ans suivrait ce mouvement.

Le cycle de vie des ménages rythme les migrations urbaines et explique le dynamisme démographique des espaces ruraux et péri urbains. Les plus jeunes quittent - pour se former ou trouver un premier emploi - les espaces périurbains ou ruraux en direction des pôles urbains. Le mouvement s’inverse pour les âges plus élevés, lorsque l’arrivée d’un enfant conduit à rechercher des logements plus spacieux à un prix plus abordable. Après une dynamique d’agrégation au cours des années 1980 et 1990, où se sont renforcés les liens entre les pôles urbains et leur immédiate périphérie, l’étalement urbain des dernières années a pour conséquence des ménages qui habitent toujours plus loin des pôles urbains et de leur lieu de travail. La conséquence directe est, comme cela a déjà été souligné, l’accroissement du temps de transport des parents qui allonge encore le temps passé hors du domicile.

1.2.2qui engendre une inégalité d’accès aux loisirs

Si la question de la proximité des loisirs est posée dans les villes et par les villes, la réponse apportée à l’isolement des enfants dans les communes rurales ou de « lointaine banlieue » et à leur accès à des loisirs de proximité variés est encore plus cruciale.

Dans cette réflexion, il est intéressant de croiser capital culturel et capital spatial des habitants. Selon les travaux de Jean Viard, nous avons créé une société d’archipel qui peut être stratifiée selon le degré de mobilité des familles. Un tiers des foyers a accès directement ou indirectement à une résidence secondaire ; un autre tiers a la possibilité de partir une ou deux semaines par an. Le dernier tiers ne part pas non seulement pour des raisons financières mais également pour des raisons culturelles. Parmi ces derniers, certains habitent des banlieues où le chômage vient encore accroître la quantité de temps libre. Dans ces quartiers, il ne suffit pas d’installer des équipements de loisirs, encore faut-il amener ses habitants à une « culture de loisir »⁵, ce qui exige temps, écoute et accompagnement avant toute politique d’offre de loisir.

2 Le temps des enfants : un temps pour grandir avec les autres

Idée forte soulignée par le groupe : *le repos, les loisirs, les vacances sont une nécessité pour le développement des enfants.*

Les enfants sont très occupés. Ils expriment leur fatigue, leur désir de s’arrêter. Ils apprécient les centres de loisirs où ils se font des copains, surtout entre 6 et 11 ans. Le dimanche reste le jour de la famille avec la pratique d’activités en commun.

Pour les enfants en difficultés scolaires, les activités extra scolaires peuvent être l’occasion de reconquérir l’estime de soi.

Il faut distinguer trois âges de la jeunesse⁶ :

- entre 6 et 14 ans avec une inflexion à onze ans,
- l’âge auquel après une période de tâtonnement les goûts s’affirment (14-15 ans),
- un fréquent palier de stabilisation vers 17 ans, précédant l’âge adulte

Dès l’âge de onze ans, les enfants choisissent majoritairement leurs loisirs eux-mêmes.

⁵ expression utilisée par plusieurs intervenants

⁶ « Les loisirs des 8-19 ans, ministère de la Culture et de la Communication, *développement culturel*, n°131, décembre 1999

2.1 Des loisirs qui évoluent avec l'âge

Le premier lieu où les enfants âgés de 6 à 14 ans s'adonnent aux loisirs culturels, c'est leur domicile. Ils développent des consommations individuelles, largement fondées sur la détention en propre d'équipements ou de produits culturels⁷. Quasiment tous écoutent de la musique et la radio, regardent la télévision ou lisent. L'avancée en âge est cependant globalement défavorable à la lecture. 3/4 d'entre eux s'adonnent aux jeux vidéo et au sport.

Plus de la moitié va au cinéma. Les pratiques artistiques amateurs sont plus rares. La vie avec les amis prend également du temps.

9-12 ans, ce sont des âges critiques pour l'apparition de la violence. Trois facteurs favorisent l'émergence de cette violence : la difficulté de gérer le temps libre, la difficulté d'accepter l'interdit et l'enfermement dans un monde virtuel (jeux vidéo, internet).

L'adolescence est une période où peut se produire un basculement des représentations culturelles : critiques du travail, des valeurs du collectif, de la famille. Les adolescents délaissent le giron familial et scolaire et les pratiques qui lui sont associées. L'autonomie grandissante (et revendiquée) fait la part belle aux sorties « jeunes ». La vie amoureuse devient une occupation majeure.

L'offre d'activité de loisirs de proximité manque très fortement à ces âges. Encore faut-il reconnaître que rues, pied des immeubles, centres commerciaux, espaces musicaux sont pour les jeunes des espaces de déambulation et de rencontre chargés de sens.

Filles et garçons ne s'orientent pas vers les mêmes activités. Les pratiques sportives ou culturelles des jeunes dépendent avant tout de leur milieu socioculturel⁸. L'influence des parents, des frères et sœurs voire des grands-parents est déterminante. Dans les zones urbaines sensibles, les pratiques culturelles et sportives sont systématiquement plus faibles qu'ailleurs qu'il s'agisse des parents ou des enfants. Il ne suffit pas d'y installer des équipements encore faut-il inciter les jeunes à les utiliser.

Il y a lieu d'insister sur les obstacles spécifiques que rencontrent les filles pour accéder aux loisirs, en particulier aux activités sportives.

10% des enfants sont exclus de toute pratique car éloignés de toute forme de loisir culturel. Ils appartiennent à des familles qui elles-mêmes s'adonnent peu aux loisirs. L'utilité des loisirs pour leurs enfants n'est pas une évidence pour toutes les familles. *La « culture des loisirs » nécessite un apprentissage.*

2.2 Premier objectif en vacances : s'amuser

Les vacances restent synonymes d'amusement, de découverte, de partir ailleurs, d'être avec les copains.

La mobilité est structurante pour les enfants et les adolescents, elle permet de se projeter, de se découvrir dans la relation qu'ils entretiennent avec leur famille à travers leur quête d'autonomie⁹ L'immobilité caractérise des processus d'exclusion.

⁷ « Les loisirs des 6-14 ans », ministère de la Culture et de la Communication, *développement culturel*, n° 144, mars 2004

⁸ Lara Muller, « la pratique sportive des jeunes dépend avant tout de leur milieu socioculturel, Insee, *Insee Première*, n° 932, novembre 2003

« Transmettre une passion culturelle », ministère de la Culture et de la Communication, *développement culturel*, n° 143, février 2004

⁹ Intervention de Christiane CREPIN, service de la recherche, CNAF, le 24 janvier 2007

Le nombre de départs en vacances a nettement progressé depuis le début des années 1970¹⁰. En 2004, 73% des enfants de moins de 14 ans et 71% des jeunes de 14 à 19 ans partent en vacances. Aujourd'hui, 2,8 millions d'enfants ne partent pas en vacances.

En été, la moitié des enfants vont chez des parents ou amis. Les centres de vacances¹¹ ont accueilli, en 2004, 1,1 million d'enfants(1,4 million en 1995) dont 170 000 en Hiver, 79 200 au printemps, 817 000 en été, 22 000 à la Toussaint et 12 000 à Noël. En 2002 la répartition par âge des enfants accueillis dans les centres de vacances était la suivante : 2% entre 4 et 6 ans, 48% entre 7 et 12 ans, 50% entre 13 et 18 ans.

D'après une étude menée par l'association Jeunesse au Plein Air (JPA) dans la Vienne¹², globalement les enfants apprécient d'aller en centres de loisirs, notamment parce qu'ils peuvent découvrir de nouvelles activités. L'influence du groupe de pairs ainsi que l'engagement des animateurs sont également un des critères essentiels. Toutefois, certaines caractéristiques des structures sont considérées comme gênantes : être toujours en groupe, ne pas avoir d'intimité, devoir se lever tôt, être toujours occupé. La contrainte essentielle ressentie est celle de respecter les règles de vie en société.

2.3 *Changer notre regard sur les jeunes*

L'expérience du service jeunesse de la ville de Dunkerque¹³, les réflexions menées au sein de la plus part des associations et portées au groupe, soulignent l'importance de changer de regard sur les adolescents. Ces derniers doivent être reconnus sur leur territoire autrement que comme menace. Sans ce changement, sans reconnaissance du besoin de prise de parole, de leur expertise, de leur besoin de se retrouver entre eux ou encore du besoin d'autonomie, les actions en directions des adolescents sont vouées à l'échec.¹⁴

3 **Ambitions et inquiétudes des parents**

Idee forte soulignée par le groupe : **les parents sont les premiers éducateurs de leurs enfants.**

Selon une enquête CSA de 2000, 95% des parents interrogés estiment que *les loisirs tiennent une place importante dans l'éducation de leurs enfants*¹⁵. Que les loisirs soient collectifs ou des temps à soi, ce sont des temps structurants pour les parents et pour les enfants.¹⁶ Le temps des loisirs est celui de l'affectif et non de la contrainte.

Les familles attendent que leurs enfants ne soient pas livrés à eux-mêmes pendant les temps libres. Une enquête de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public réalisée en janvier 2007 confirme que le bien-être de chacun nécessite à la fois un partage d'activités communes mais aussi la liberté de faire ce que l'on veut de son temps libre, avoir une activité qui permet de grandir et de s'épanouir et un temps pour ne rien faire.

¹⁰ Source Insee

¹¹ Seuil retenu : centre accueillant au moins 12 mineurs pour plus de 5 nuits,
Source : ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

¹² Margot Poletti et Nathalie Lopes-Esteves, « Loisirs de vacances : qu'en disent les jeunes ? », *Les Conférences de la JPA*, n° 6, novembre 2006

¹³ Intervention de Patrick Colman, ville de Dunkerque, 14 février 2007

¹⁴ cf. travaux préparatoires à la Conférence de la Famille 2004 consacrée à l'adolescence

¹⁵ Audition de l'association Jeunesse au Plein Air le 17/1/2007

¹⁶ Audition de Christiane Crépin, CNAF 24/1/2007

3.1 De nouvelles pratiques de loisirs et de vacances

La famille a besoin de se retrouver pendant les temps libres ; ceci ne veut pas dire que les activités doivent être identiques mais au contraire l'ensemble des membres du groupe a insisté sur la nécessité de « faire ensemble des choses différentes ».

On observe de nouvelles pratiques :

- Les vacances et loisirs à domicile (lecture, bricolage, jardinage, se faire plaisir) et les loisirs quotidiens qui permettent la sociabilité familiale et amicale, le développement associatif, la culture, le sport.
- L'explosion des excursions en famille (sorties culturelles, festives d'une journée, découverte de la nature).
- Le dimanche est le jour de la famille : activités pratiquées en commun avec une différenciation des aspirations selon la configuration familiale. Pour les départs des enfants, les parents préfèrent des séjours courts (moins de deux semaines) et à thème (sportif, scientifique, linguistique)¹⁷.

Les familles avec un seul parent, les familles nombreuses et celles avec de jeunes enfants rencontrent le plus de difficultés à gérer ce temps¹⁸.

3.2 Besoin d'une continuité éducative

S'agissant des activités de loisirs et de séjours de vacances, *le besoin de continuité éducative implique pour les parents de trouver une offre en cohérence avec leurs attentes.*

Or, face à une offre de loisirs devenue très diversifiée, l'accès à l'information pose problème à certains parents : à qui s'adresser pour connaître les organisateurs, s'assurer de leur projet éducatif, les activités, les conditions de prise en compte de l'enfant, le caractère laïc ou confessionnel. Les familles ne s'y retrouvent pas toujours et expriment des inquiétudes concernant les orientations éducatives (crainte des dérives sectaires notamment) ou les questions de sécurité (la peur des accidents est très présente chez les parents). La concurrence en matière de loisirs est synonyme de liberté de choix mais elle ne permet pas toujours le contrôle de ce qui est proposé.

Ces obstacles pourraient expliquer que certains parents se comportent en consommateurs. Alors que *leur implication et leur participation dans les activités de loisirs de leurs enfants paraissent essentielles pour le groupe.*

Les parents demandent de plus en plus à être associés à la construction d'un projet de loisir. C'est même vital pour les parents qui n'ont pas de pratique du loisir. Il faut du temps pour construire un projet, définir ses attentes. Le risque réside dans une recherche d'efficacité et de gain de temps qui pousserait les conducteurs de projet « à prendre les choses en main » mais exclurait les familles alors même « qu'il ne s'agit pas de penser à la place des gens ». Au-delà d'une « participation-consultation », souvent prétexte à avaliser des projets élaborés par d'autres ou d'une « participation-expression » des besoins et des attentes, impliquer concrètement les familles est la seule manière de les amener à terme à développer une solidarité remobilisable pour d'autres projets et une certaine autonomie de prise en charge¹⁹.

¹⁷ Intervention de Marie-Odile Lucchini, MJSVA, 31/1/2007

¹⁸ Audition de Christiane Crépin, CNAF, le 31 janvier 2007

¹⁹ Intervention de Franck Darty, CCMSA, le 31 janvier 2007

3.3 Les rythmes familiaux changent pendant le temps des grandes vacances.

Partir en vacances en famille reste une demande forte. La grande majorité des enfants passent une partie de leurs vacances en famille (leurs deux parents ou un seul, leurs grands-parents, des adultes proches). Pour autant, selon une enquête de la CNAF, 76 % des parents souhaitent que leurs enfants de 5 à 18 ans partent seuls une partie de leurs vacances, l'âge moyen du premier départ étant de 12 ans : 36 % le situent entre 5 et 10 ans, 27 % entre 11 et 15 ans (familles bi actives : moins de 10 ans, cadres, qualification supérieure, Franciliens : moins de 6 ans).

À ces avis, sont associées les conceptions de la famille, du travail des femmes, du mariage. 24 % n'estiment pas souhaitable que les enfants et les jeunes partent en vacances sans leurs parents. Ces personnes sont par ailleurs réservées sur le travail des femmes. Les attentes se différencient donc selon l'appartenance sociale, l'âge des enfants, les valeurs familiales.

S'épanouir et s'émanciper sont les motifs invoqués en faveur du départ des enfants sans leurs parents.

L'image de l'offre proposée aux enfants et aux jeunes est plutôt positive (70 % des avis). En revanche, 53 % des parents se plaignent du coût trop élevé des séjours. Une étude récente de l'observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes (OVLEJ) confirme que les familles ont une vision positive des « colonies de vacances ». La baisse de fréquentation observée depuis 10 ans s'expliquerait par des raisons financières.

3.4 Un besoin accru d'accompagnement

Des membres du groupe ont évoqué les évolutions économiques qui engendrent un *besoin accru d'accompagnement des familles*, lié notamment à l'augmentation de la pauvreté. Ce besoin ne se réduit cependant pas à la seule dimension économique. Par exemple, la médiatisation de la pédophilie a engendré une peur du dehors, du voisinage, de la rue qui incite les parents à protéger les enfants en les gardant auprès d'eux. Cette fermeture de la cellule familiale sur l'extérieur est possiblement pathogène car les enfants se sont toujours développés avec les autres²⁰.

4 Accueil insuffisant des enfants en situation de handicap

Une attention particulière doit être portée aux enfants en situation de handicap, qu'il soit mental, physique ou sensoriel²¹.

Tous les enfants ont besoin de partage, de vivre avec les autres. Pour s'ouvrir au monde, les enfants avec un handicap ont besoin non seulement d'aller à l'école avec les autres, dans la mesure du possible mais aussi de participer à des activités durant leur temps libre.

Les familles, parents, frères et sœurs, ont aussi besoin de répit.

Or, trop souvent ces enfants sont encore exclus des lieux de vacances et de loisirs du fait de leur handicap.

²⁰ Intervention de Jean Epstein, Familles de France, 24 janvier 2007

²¹ Audition de Philippe MIET, Association des paralysés de France et de Dominique Ravel, UNAPEI

4.1 La loi du 11 février 2005

La loi N°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées affirme que « *toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté* ».

Si cette loi permet à tout enfant, tout adolescent présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé d'être inscrit dans l'école la plus proche de son domicile, elle n'aborde pas la question de l'accueil des enfants handicapés dans les structures collectives d'accueil, de loisirs et de vacances.

Dans les faits, nombre d'enfants ne peuvent avoir accès à ces structures de loisirs malgré l'article L.114-2 du code de l'action sociale et des familles qui précise, en ce qui concerne les collectivités locales, que leur action « vise à assurer l'accès de l'enfant, de l'adolescent ou de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et son maintien dans un cadre ordinaire de scolarité, de travail et de vie ».

Sans cadre juridique suffisamment précis pour l'accueil dans l'ensemble des activités de loisirs et de vacances et ceci quelque soit l'organisateur, nombre de familles peuvent accéder pour leur enfant à une scolarité dans une école ordinaire, voire dans un établissement adapté alors que l'accès à des activités extra et péri-scolaires proches de leur domicile reste trop exceptionnel.

4.2 Un coût financier supplémentaire

Lorsque les structures de loisirs et de vacances s'ouvrent aux enfants avec un handicap, le coût pour les organisateurs se répercute généralement sur les familles. Certaines municipalités, comme la ville de Dijon, prévoient un financement supplémentaire pour l'accueil des enfants handicapés en centre de loisir, mais cela est loin d'être la règle.²²

4.3 Obstacles à l'accueil de leurs enfants

Les associations de parents ont identifié les freins et obstacles à l'accueil de leurs enfants :

- le manque de connaissance ou d'expérience du handicap qui génère la surestimation des difficultés, la peur de mal faire, les préjugés négatifs,
- les infrastructures mal adaptées.

Pour les dépasser, il conviendrait :

- de préparer les accueils avec les parents,
- de sensibiliser ou former les animateurs,
- d'écouter et répondre aux enfants sans handicap et à leur famille,
- d'adapter les activités et projets éducatifs pour inclure les questions posées par le handicap.

²² Il existe un fascicule sur l'accueil des enfants handicapés dans les Centres de loisirs sans hébergement qui pourra être actualisé.

Une charte de déontologie pour l'accueil des personnes handicapées dans les structures de vacances et de loisirs non spécialisées a été signée en 1997 par plusieurs associations et mouvements d'éducation populaire. Cf annexes

Deux idées fortes portées par les associations de parents doivent être prises en compte : *celle de l'accueil des enfants avec un handicap en dehors de sa fratrie et celle de rendre obligatoire leur inscription dans les structures de loisirs et de vacances.*

5 Convergence des constats

5.1 Repos, loisirs, vacances : une nécessité pour le développement de l'enfant

Le « temps vide » est indispensable à l'enfant, face à l'abondance des activités scolaires, pour lui permettre de se construire.

Face à une demande de type « clic et zap », les propositions d'activité doivent s'articuler davantage dans la durée (programmation annuelle) et sur des éléments thématiques (scientifiques, artistiques, sportives..... ;). Elles doivent tenir compte des territoires pour offrir à la fois proximité et diversité.

5.2 Parents premiers éducateurs

Les parents ont un rôle primordial à jouer dans la mise en œuvre des activités. C'est d'abord avec leurs parents que les enfants découvrent le jeu. Des expériences d'activités entre familles, réalisées par des centres sociaux, montrent que les familles (avec l'appui temporaire d'animateurs) sont sources d'apprentissage et de développement pour elles-mêmes et leurs enfants en prenant le temps de se regarder mutuellement vivre.

Il est nécessaire de valoriser les compétences parentales. Au-delà de la nécessaire implication dans les dispositifs (Café des Familles, Université des Familles, Point Info Familles, Réseaux d'appui à la parentalité [REAAP]), les parents renvoient (tout comme les animateurs) l'image des adultes.

5.3 Le rôle des organisateurs

Les organisations de loisirs et de vacances ont eux aussi une fonction éducative. C'est dans la continuité de l'action des parents et des organisations de loisirs et de vacances que se construit le bonheur de l'enfant et son ouverture à la société.

Partie 2 : Temps libre : Offre et actions publiques

1 L'offre associative et les pratiques innovantes

1.1 Une offre abondante et parfois méconnue

Chaque année, pendant les vacances et en semaine en dehors du temps scolaire, plus de 4 millions d'enfants et de jeunes sont accueillis dans près de 30 000 séjours de vacances et 33 000 centres de loisirs²³. L'offre est donc particulièrement large.

La particularité de ces accueils collectifs est d'être organisés autour d'un projet éducatif propre à chaque organisateur et d'un projet propre à chaque équipe d'encadrement. Une déclaration de ces accueils doit être effectuée auprès des services du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative.

Certaines associations bénéficient d'un agrément qui ne porte pas sur l'activité particulière d'accueil de mineurs mais sur la vie démocratique de l'association. Cet agrément est notamment subordonné à l'existence et au respect de dispositions statutaires garantissant la liberté de conscience, le respect du principe de non-discrimination, leur fonctionnement démocratique et la transparence de leur gestion.

Près de 1,1 million d'enfants partent chaque année dans le cadre de séjours organisés, notamment par les grandes fédérations d'accueils de mineurs. D'autres associations agissent sur des sphères de compétence plus spécifiques, en particulier les associations caritatives²⁴ ou plus locales. Les centres sociaux participent également à l'accueil des enfants sur leur temps de loisirs.

Il importe de s'interroger sur la diversité et la réactivité de l'offre de loisir aux besoins des parents et des enfants. Les jeunes appartiennent aujourd'hui à une génération « zapping » qui recherche toujours plus d'innovation en matière d'activités. Les parents font eux face à une offre peu lisible et à des projets éducatifs flous ou pour le moins peu intelligibles. Les membres du groupe ont insisté sur le besoin pour tous de pouvoir accéder facilement à une information lisible et cohérente.

1.2 Les pratiques innovantes

L'innovation est présente dans :

1.2.1 L'élaboration de projets éducatifs locaux.

Les contrats éducatifs locaux, et plus largement les projets éducatifs locaux sont développés dans un cadre interministériel. Les démarches d'élaboration entre acteurs ont conduit à des logiques de consultation et de concertation en direction des familles. Les projets sont élaborés

²³ Chiffres communiqués par le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

²⁴ Audition de Marie Agnès Fontanier et Marie-Jo Touche, Secours Catholique, 7 février 2007

autour d'un diagnostic partagé. L'éducation est un bien collectif et une responsabilité collective.

1.2.2 Les modalités de pilotage et les moyens mobilisés.

Tous les intervenants l'affirment et les expériences le démontrent, si l'on veut qu'un projet réussisse, *sa mise en œuvre s'inscrit dans la durée et s'appuie sur un coordonnateur* compétent sur un territoire (selon l'importance, commune ou quartier) et doté d'une capacité à coordonner et mobiliser les différents partenaires. Cette personne peut être issue du monde associatif ou salarié de collectivités locales.

Pour qu'un projet aboutisse et corresponde aux diverses attentes, il doit s'appuyer sur :

- *Un comité de pilotage*

Il a comme fonctions, le suivi et l'enrichissement du diagnostic, la proposition d'un schéma de développement et le suivi de l'évaluation.

Il réunit tous les acteurs et co-éducateurs de l'enfance : parents, enseignants, agents municipaux (enfance jeunesse, sports, culture), organisations de loisirs et associations familiales autour du décideur.

- *Un diagnostic et l'élaboration des hypothèses d'action*

Pour répondre aux besoins des enfants et des familles

- Les parents et familles doivent être consultés afin que leurs besoins et aspirations soient bien comprises. Mieux encore, et l'expérience du Secours catholique le prouve, il est nécessaire d'accompagner dans un premier temps les familles dans l'élaboration de leur projet de loisir.

- Les décideurs doivent suivre le diagnostic et pré-valider les étapes afin d'éviter les décalages entre eux et le comité de pilotage. Il est souvent préférable que le diagnostic soit élaboré par un prestataire extérieur et suivi/enrichi par le comité de pilotage.

- L'information de tous ceux qui sont concernés par le projet est indispensable pour que ce diagnostic soit partagé. Cela peut prendre du temps, mais ce temps est essentiel à la réussite du projet.

- Il convient de ne pas sous-estimer le risque de déceptions ou d'essoufflement, notamment au moment de la phase de réalisation.

1.2.3 La nature des actions et leur contenu :

En complément des actions déjà citées, les expériences suivantes peuvent être évoquées :

- *L'intérêt de valoriser l'intergénérationnel.*

Depuis vingt ans, les ateliers « L'Outil en Main »²⁵ font connaître les métiers manuels et artisanaux aux enfants, afin que ces savoirs artisanaux ne soient pas perdus. L'objectif des ateliers est aussi de promouvoir les relations intergénérationnelles. Chaque personne de métier ou artisan à la retraite avec un confrère ou une consœur encadre à deux un maximum de quatre enfants âgés de 9 à 14 ans. Les activités se déroulent obligatoirement dans le cadre d'un réel atelier, soit chez d'anciens artisans ou en utilisant les locaux des collèges ou lycées techniques. Les responsables accompagnateurs ne font ni de la formation ni de l'apprentissage mais ce sont des « papys », artisans retraités, qui initient les enfants à leurs savoirs.

²⁵ Audition d'Alain Vacavant, 7 février 2007

- *La possibilité de faire bouger les rythmes scolaires.*

En travaillant sur les temps, la ville de Rennes²⁶ a montré que cette approche est révélatrice du creusement des inégalités entre les enfants dans l'usage des temps périscolaires et extrascolaires. Dans certains quartiers et dans certaines familles, les pratiques extrascolaires sont très peu développées. Il existe une fracture culturelle que la concertation, le travail associatif et la médiation des enseignants peuvent aider à combler. Cependant, il est possible d'aller encore plus loin en revoyant les rythmes scolaires.

La semaine de quatre jours a été instaurée à Rennes en 1992, à la suite de Lyon. *Cette solution ne présente pas que des avantages ; il est particulièrement difficile pour les familles en difficultés de gérer le temps de leurs enfants les trois jours restants.* Pour cette raison, le dernier groupe scolaire ouvert à Rennes suit un rythme différent. Ce projet s'est appuyé sur des travaux de chrono-biologistes. La semaine est de 4 jours et demi et la pause méridienne s'est allongée (12h à 14h 45). L'après midi est moins dense. L'alternance recommandée de 7 semaines de cours suivies de 2 semaines de vacances est respectée.

Cette expérience s'est révélée très positive – accroissement notable de la participation aux activités extrascolaires et amélioration des résultats scolaires –

- *Amener les jeunes en situation d'exclusion vers des pratiques sportives ou culturelles.*

Suite aux violences de novembre 2005, une réflexion a été engagée par la ville de Dunkerque dès février 2006 sur les modalités d'intégration des jeunes²⁷. En août 2006, un comité de pilotage a été mis en place à Dunkerque Sud dans six îlots de vie. Ce quartier se situe en zone de Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) et comprend un fort taux de population bénéficiaire de minima sociaux.

L'objectif de Force Sud est d'offrir un équipement sportif et une licence de sport à tout jeune participant et volontaire. Les 12/14 ans sont le cœur de cible. Pour atteindre ce but, les clubs sportifs du quartier ont été ouverts aux jeunes en difficulté. La première étape a consisté en une rencontre dans chaque maison de quartier pour ouvrir le panel des jeunes. Parallèlement, au collège, un agent de liaison repère ceux qui sont sans occupation. 56 préadolescents ont ensuite participé à une semaine de cohésion avec un encadrement impliquant les partenaires socioculturels, les clubs sportifs, les travailleurs sociaux et les éducateurs jeunesse. Diverses activités ont été proposées et un repas solidaire a été organisé.

Au final, sur les 56 jeunes participant à la semaine, 34 dont sept filles se sont ensuite inscrits dans un club de sport. Le seul bémol tient à la moindre participation des jeunes filles au projet. Peut-être est-ce dû aux types d'activités proposées (activités traditionnellement pratiquées par les garçons) ou à une vision différente du corps transmis par des familles aux horizons culturels variés. La ville de Dunkerque travaille avec le Master STAPS²⁸ de l'université du littoral afin d'offrir aux jeunes filles les moyens de reprendre confiance dans leur corps grâce aux techniques de bien être et d'intégrer les infrastructures sportives existantes. Il faut aussi convaincre les familles issues de l'immigration afin qu'elles acceptent la pratique sportive de leurs filles.

²⁶ Audition de Frédéric Bourcier, 7 février 2007

²⁷ Audition de Patrick Colman et Josseran Floch, 14 février 2007

²⁸ Staps : sciences et techniques des activités physiques et sportives

- *Des passerelles aux âges de transition*

Pour la tranche d'âge 11-13 ans, des *centres de loisirs passerelle* ont été créés par la ville de Beaune²⁹ pour répondre à l'attente des préadolescents qui ne veulent plus être avec les plus jeunes dans les centres de loisir traditionnels. Ce nouveau centre répond également au besoin de ne plus faire basculer les jeunes dans l'accueil libre dès l'âge de onze ans. Auparavant, il n'existait pas de structure dédiée aux préadolescents, seuls des *espaces jeunes* fonctionnaient selon le système de l'accueil libre pour les adolescents. Le *centre de loisirs passerelle* fonctionne sur les petites et grandes vacances par demi-journée et suivant des thèmes prédéfinis avec les jeunes. L'offre a doublé de 2005 à 2006 pour passer de 12 à 24 et répondre à la demande croissante. Pour encadrer ces 24 préadolescents, trois animateurs ont été embauchés. Ce dispositif vient d'être étendu aux mercredis.

1.2.4 La formation des acteurs.

Les formations communes entre enseignants, animateurs et acteurs de différents horizons ouvrent la voie à des pratiques de formations nouvelles.

1.2.5 L'expérience des pays étrangers

La prise en charge des activités périscolaires ou extrascolaires des quelques pays³⁰ ayant répondu à une enquête de la Délégation Interministérielle à la Famille s'inscrit dans un contexte culturel propre à chaque pays.

Cependant, il semblerait que de façon quasi générale, la question de la prise en charge des enfants pendant ces temps hors école soit essentiellement à la charge des communes pour autant qu'il existe un financement des pouvoirs publics. Les activités de loisirs pratiquées par les enfants sont essentiellement sportives. En Suède notamment, les centres accordent une grande place au jeu. Cependant une place non négligeable est accordée aux activités caritatives, notamment en Allemagne. Le Royaume Uni a mis en place à titre expérimental une carte de paiements simplifiée, qui ne peut servir qu'au financement d'activités « utiles » essentiellement culturelles ; elle est destinée aux adolescents de 13 à 19 ans en récompense de comportements citoyens.

L'aide aux parents pour le financement des activités va de l'entière prise en charge par les parents comme au Japon à la gratuité de l'accès à la cantine ou au centre de loisirs pour les enfants des familles défavorisées en Pologne.

En Suède, les enfants à besoins spécifiques (situation de handicap, difficultés de concentration, troubles psychosociaux) sont dans la mesure du possible majoritairement accueillis dans les établissements ordinaires.

Dans ces pays les normes sont beaucoup moins nombreuses qu'en France.

La commission européenne a adopté en mars 2005 un pacte pour la jeunesse. Il distingue trois domaines : l'emploi, l'éducation et la conciliation vie familiale et vie professionnelle, sans toutefois reconnaître explicitement l'importance du temps libre.

²⁹ Audition d'Alexandre Philippe, 14 février 2007

³⁰ Allemagne, Espagne, Japon, Pologne, Royaume-Uni et Suède

2 Des dispositifs financiers nombreux et peu coordonnés

Pour organiser leurs départs en vacances et leurs temps de loisirs, les familles ont deux types de demande : une demande de soutien financier mais aussi de plus en plus une demande d'offre de service.

Les principaux outils de financement des loisirs, pilotés au niveau national, sont du ressort de la branche « famille » de la sécurité sociale. Ils ne correspondent qu'à une part minime de l'ensemble des dépenses de la branche en faveur de la famille. En 2005, les prestations en faveur des familles étaient de 41,4 milliards, les dépenses d'action sociale des Caisses d'allocations familiales (Caf) représentaient 3,3 milliards d'euros et au sein de ces dépenses, 801 millions étant consacrés au soutien au temps libre des enfants et des familles.

En 2006, une réforme est intervenue dans le financement des activités « temps libre ». Ce sujet a été l'objet de longues discussions au sein du groupe.

Elles peuvent se résumer ainsi.

Les crédits consacrés aux actions en faveur du temps libre ont effectivement augmenté de façon considérable - 75% d'augmentation entre 2000 et 2005.

Dans le même temps, le nombre d'actions susceptibles de bénéficier d'un financement à ce titre a augmenté encore plus, en raison d'une demande réelle des familles que les travaux du groupe ont confirmée.

Il s'en suit que les financeurs ont souhaité mettre l'accent sur l'importance de l'effort réalisé, tandis que les opérateurs observent une moindre contribution aux coûts de ces activités.

2.1 *Les dispositifs de la branche famille (Caf et MSA)*³¹

En 2005, le montant global des crédits d'action sociale des Caf pour le temps libre s'élève à 801 millions d'euros. Ces financements se répartissent entre 750 millions d'euro alloués aux temps libres des enfants et des jeunes et 50 millions versés en direction du temps libre des familles.

Les Caf disposent de plusieurs outils pour soutenir les politiques de temps libre des jeunes :

- les contrats « temps libre » (CTL) en cours jusqu'à leur échéance ainsi que les nouveaux contrats « enfance et jeunesse » (CEJ),
- le financement des accueils de loisirs extrascolaires ou périscolaires ainsi que l'accueil d'adolescents ;
- le soutien aux vacances et loisirs de proximité par des aides aux familles et aux partenaires ;
- la contribution au financement du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) ;
- la participation au financement des opérations « villes, vie, vacances ».

2.1.1 *Le contrat « Temps Libre » et le nouveau contrat « Enfance et Jeunesse »*

Lancé en 1998, le contrat « Temps Libre » vise à inciter les communes à développer des services de loisirs collectifs pour les enfants et les adolescents de 6 à 16 ans et, depuis 2003, pour les enfants et les jeunes de 6 à 18 ans.

³¹ La note technique n°1 détaille l'ensemble des dispositifs des Caf et de la Mutualité sociale agricole (MSA), page 49.

Dans le cadre des engagements de la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2005-2008, la commission d'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a décidé de mieux cibler ses interventions en matière de petite enfance et de temps libre en se consacrant prioritairement aux publics et aux territoires les moins bien servis.

L'unification des dispositifs contrat « Enfance » et contrat « Temps Libre » en un contrat unique « Enfance et Jeunesse » vise à assurer un continuum d'interventions et de services pour les enfants, sans rupture d'âge, en privilégiant une logique de passerelles successives jusqu'à la veille de la majorité légale de l'enfant.

Ce nouveau dispositif contractuel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Il comporte deux volets distincts : un volet « enfance » et un volet « jeunesse » avec deux enveloppes budgétaires distinctes. Il intégrera progressivement les structures ayant signé un contrat « enfance », un contrat « enfance entreprise » ou un contrat « temps libre » avant le 1^{er} juillet 2006. Une dégressivité de 3 points par an des financements Caf à ces structures permettra de retrouver des marges de manœuvre pour soutenir la création de nouvelles places d'accueil.

Les sommes versées à ce titre en 2005 s'élevaient à 371 millions d'euros. Les évaluations de dépenses disponibles pour 2006 et 2007 au titre des CTL et CEJ volet temps libre rendent compte de la maîtrise financière de ce poste budgétaire. En prenant en compte les CTL en cours de validité, les CTL devenus CEJ et les CEJ correspondant à de nouvelles actions, les montants s'élèvent à 355 millions d'euros pour 2006 et 417 millions pour 2007. Ces chiffres provisoires se conforment à l'objectif affiché d'augmentation annuelle des crédits de 6 à 7 % par an fixé en 2005

2.1.2 Le financement des accueils de loisirs et des accueils pour adolescents

L'aide financière des Caf en direction des centres de loisirs a atteint 285 millions € en 2005 (+34% par rapport à 2001) et se monte à près de 315 millions € en prenant en compte toutes les structures de loisirs de proximité. Les centres de loisirs offrent des activités diversifiées mais qui ne correspondent pas toujours aux besoins des adolescents. C'est pourquoi les Caf - souvent en partenariat avec les directions départementales jeunesse et sports (DDJS) - soutiennent d'autres actions destinées aux adolescents au moyen de chartes de qualité.

2.1.3 Les aides au départ effectif en vacances versées aux familles et aux partenaires

Les aides des Caf en matière de vacances se regroupent en trois grandes actions : le dispositif VACAF, la prestation de services vacances, et une participation au financement des opérations « ville, vie, vacances ». Le montant de l'aide versée en 2005 était de 45,7 millions d'euros, budget en décroissance de 20% par rapport à 2001.

2.1.4 la contribution au financement du Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur (BAFA)

En aidant les jeunes à acquérir le BAFA, l'objectif des Caf est double : favoriser la prise de responsabilité des jeunes et leur engagement citoyen et permettre aux structures de loisirs de disposer de suffisamment de jeunes ayant cette formation. L'engagement financier sur le fonds national d'action sociale atteint environ 5,1 millions d'euros en 2005. Il est resté relativement stable sur la période 2001 à 2005.

2.1.5 Les contributions de la Mutualité³² sociale agricole aux dispositifs « temps libre »

La Mutualité Sociale Agricole (MSA) participe aux mêmes dispositifs. La MSA verse également 110 millions d'euros de prestations extra légales, 36 millions d'euros pour la branche famille, dont 13 millions pour les temps libres et les loisirs.

Pour l'aide au départ en vacances, la MSA a mis en place des actions qui reposent sur un travail de responsabilisation des personnes, de solidarité active favorisant la participation de tous. Cette approche se décline à travers différents programmes proposés aux Caisses.

- Le programme « projets jeunes » a été lancé en 2000. Il n'a pas pour but de créer des espaces pour les jeunes et avec eux.
- Un « plan jeunes » s'adressant aux plus âgés pour faciliter l'accès à l'autonomie, au logement, aide à l'insertion professionnelle.
- Un « plan famille », développé dans un peu plus de 40 départements, qui repose sur des sites locaux de développement participatif.
- Le contrat de développement social territorialisé est aujourd'hui mis en œuvre dans dix-huit départements. Ce développement social local s'appuie sur un travail dans la durée débouchant sur un diagnostic partagé avec la population. La MSA fournit un support méthodologique et un complément financier.

2.2 Les actions de l'État et des collectivités territoriales

Les dispositifs développés sont nombreux et il n'est pas possible de les présenter tous en détail.

La description qui suit n'est donc pas exhaustive.

2.2.1 Le programme « Ville, Vie, Vacances » développé pour les quartiers sensibles

Créé en 1981, ce programme propose des activités destinées prioritairement aux jeunes âgés de 11 à 18 ans issus de quartiers sensibles. Ses objectifs principaux sont la valorisation des publics fragiles, le développement d'actions à caractère éducatif et citoyen et l'insertion des jeunes par des activités ludiques. Il est piloté par le ministère de la Cohésion sociale en partenariat avec tous les ministères concernés, la Cnaf et les grands mouvements d'éducation populaire. En 2006, 14000 projets ont été financés par un versement de 10 millions d'euro du ministère délégué à la Cohésion sociale (Fonds d'Intervention des Villes) et un complément de 5 millions d'euros apporté par d'autres ministères. L'Agence Nationale des Chèques Vacances (ANCV) complète le financement de centaines de séjours dans une dizaine de départements.

2.2.2 Les programmes de soutien développés par le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (MJSVA)

Les cinq principaux sont :

- Le programme « Envie d'agir » encourage la prise d'initiative et l'engagement des jeunes en leur apportant une aide méthodologique et financière. Près de 500 projets de mineurs ont été soutenus en 2006.
- Le conseil national de la jeunesse (CNJ) et les conseils départementaux de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (CDJSVA) permettent le dialogue entre les jeunes et

³² Voir note technique n°1, page 49

les pouvoirs publics nationaux et locaux. Dans une même optique, 1 600 conseils municipaux d'enfants et de jeunes, instances de participation à la vie locale des jeunes de 9 à 25 ans, ont été mis en place par des communes, des départements ou des régions.

- *L'opération « Jobs d'été »* favorise la prise d'autonomie et l'insertion professionnelle des jeunes. Elle a été amplifiée en collaboration avec l'Agence nationale pour l'emploi, et étendue en 2006 au niveau européen.
- *L'opération Solidar'été* contribue au départ en vacances des jeunes depuis 2004 à partir d'une offre de proximité organisée. 10 000 jeunes bénéficient de ce programme.
- *Les aides financières à la formation BAFA* (Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur) s'élèvent à 305 € par personne éligible. Les publics prioritairement visés sont les lycéens et étudiants boursiers, les demandeurs d'emploi non indemnisés et les bénéficiaires du RMI.

2.2.3 Les programmes du ministère délégué au Tourisme

Principalement deux types d'action :

- L'action « accès aux vacances » gérée par le ministère délégué au Tourisme se décline en deux types d'aides : l'aide à la personne, qui tend à réduire les freins sociaux ou personnels qui rendent difficile ou impossible le départ en vacances, l'aide à la pierre, qui assure d'une part l'existence d'une offre de résidence adaptée au tourisme social et participe d'autre part à la rénovation du parc existant. Les crédits de paiement ouverts en 2007 s'élèvent à 7,3 millions d'euros.
- 40 000 départs en vacances ont été organisés par le groupement d'intérêt public « Bourse solidarité vacances ». Créé en 1999, il a pour mission de mettre en œuvre l'égal accès aux vacances pour tous en mettant en relation la demande et l'offre. En 2006, ce Groupement d'Intérêt Public a transféré ses missions à l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances.

2.2.4 Les actions des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont développé un grand nombre de dispositifs de soutien au temps libre.

- Les municipalités sont les premières concernées en tant que responsables de la gestion d'un grand nombre de centres de loisirs. Elles développent des pratiques innovantes comme le montrent les exemples des villes de Dunkerque et de Rennes (voir 1.2). Autre exemple, lancée par le Comité français de l'Unicef et l'Association des Maires de France en 2002, *Ville amie des enfants* est un réseau de 139 villes mues par la volonté de toujours faire plus pour les enfants et pour les jeunes, sous l'égide de la convention internationale relative aux droits des enfants. Certaines villes ont une politique de cartes familiales qui facilitent l'accès aux équipements de loisirs.
- Les départements disposent d'importantes compétences en matière d'action sociale. Ils ont mis en place un certain nombre d'aides qui varient selon les conseils généraux³³. Les actions sont nombreuses dans les domaines de l'enfance, de la jeunesse, du handicap et de l'insertion.
- Les régions compétentes en matière de formation, d'apprentissage et de transport gèrent, elles aussi, un certain nombre de centres de loisirs et de bases sportives. La

³³ Les actions innovantes des conseils généraux sont présentées sur le site de l'Assemblée des départements de France www.departement.org

région Île-de-France a par exemple instauré des chèques transports et des tickets loisirs destinés prioritairement aux publics jeunes ciblés par la politique de la ville. Les contrats de Plan État-Région constituent le cadre privilégié de coordination des politiques nationales et régionales.

Cette diversité territoriale permet aux politiques d'adapter les dispositifs aux réalités des territoires. L'esprit de la décentralisation répond à ce besoin de souplesse et de proximité. En contrepartie, les différences entre les départements se sont creusées, ce qui ne facilite pas le travail des associations qui doivent gérer ce foisonnement inégal.

Les collectivités coopèrent également à la mise en place de politiques nationales par le biais des mécanismes contractuels existants. On peut ainsi citer *les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)* qui succèdent en 2007 aux contrats de ville. La mise en œuvre de ce dispositif doit notamment permettre de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs existants.

2.3 Les actions des entreprises

2.3.1 Les Chèques-Vacances

Créés pour faciliter le départ de tous en vacances, ils constituent des titres de paiement garanti, accessibles aux salariés du secteur privé et du secteur public et permettent de régler des prestations (hébergement, restauration, transports, activités culturelles et de loisirs) sur le territoire national et sur le territoire des États membres de l'Union européenne. Ils peuvent être utilisés chez les prestataires de services conventionnés par l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANCV). Les Chèques-Vacances sont nominatifs et leur attribution s'effectue sous condition de ressources. Les autres modalités de versement sont définies par le comité d'entreprise ou, à défaut, par les représentants du personnel ou autre instance de concertation ayant une compétence en œuvres sociales. Ils peuvent être mis en place sur proposition du chef d'entreprise, soumise à l'accord de l'ensemble des salariés.

Les Chèques-Vacances sont délivrés par l'ANCV, établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1982 placé sous la double tutelle du ministre chargé des Finances et du ministre chargé du Tourisme. L'ANCV est économiquement autonome et a émis 984 millions d'euros de Chèques-Vacances en 2005. Elle assure une mission de service public.

2.3.2 Action significative des Comités d'entreprise

Les comités d'entreprise participent de manière très significative à l'action sociale à destination des salariés en matière de vacances et de loisirs. Ils soutiennent le départ en vacances de leurs salariés grâce à une subvention conséquente (politique tarifaire dégressive notamment en fonction du quotient familial et des revenus de la famille). Cependant, seuls les salariés des entreprises de plus 50 salariés peuvent en bénéficier.

2.4 Des difficultés financières persistent :

Pour les familles

Les familles monoparentales, les familles nombreuses, les classes moyennes situées juste au-dessus des seuils retenus pour le versement de l'aide sociale ont des difficultés financières à envoyer leurs enfants en vacances, ceci d'autant plus que la nature des activités proposées renchérit les coûts des séjours.

Les bons vacances des Caf sont sous utilisés, mais leur montant est jugé insuffisant par les familles éligibles qui renoncent à envoyer leurs enfants en vacances ou à en prendre elles-mêmes.

Il semblerait que l'inégalité s'accroît en matière de loisirs.

Pour les organisateurs

Le passage des « Contrats Temps Libre » au « Contrats Enfance et Jeunesse » a, dans sa phase de transition, accru les difficultés financières des organisations de loisirs extrascolaires.

3 Foisonnement des règles et interrogation sur les responsabilités

Depuis 1960, la réglementation applicable à ceux qu'on appelait les centres de vacances et de loisirs, aujourd'hui « accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif » s'est construite progressivement au vu des exigences de sécurité et de protection des enfants, ainsi qu'au vu de la multiplication des modes d'accueil et activités proposées. Il est à noter que cette réglementation ne régit que les accueils de mineurs pendant les vacances et les loisirs mentionnés à l'article L 227-4 et suivants du Code de l'action sociale et des familles et définis par l'article R 227-1 du même code. En outre, ceux-ci sont placés sous la protection du Préfet alors que les compétences générales en matière de protection des mineurs, hors du domicile parental, sont confiées au Conseil général.

Ainsi, en 2004, suite à l'accident survenu dans un centre équestre, la réglementation relative aux conditions d'accueil des mineurs hors du domicile parental a été refondue.

Il s'agissait de résoudre en particulier la question des accueils de courte durée et de prendre en considération l'évolution des besoins, des activités proposées et des modes d'accueil tout en modulant les exigences en matière d'encadrement suivant la prise en charge proposée et en donnant au représentant de l'État dans le département, des moyens de contrôle tant sur le plan administratif que pénal, afin de mieux protéger les mineurs.

Mais face à une réglementation foisonnante rendant sa lecture complexe, deux questions se posent : d'une part la connaissance des règles, d'autre part l'incertitude relative aux responsabilités encourues par les différents acteurs.

3.1 Une lecture complexe de la réglementation

3.1.1 Constat d'une réglementation dense et variée

Dans la période actuelle de remise en ordre de la réglementation, il est assez délicat de comprendre le cheminement qui a prévalu dans les modifications apportées à certains textes ainsi que dans les nouveaux textes. La cohérence de cette réglementation est à chercher dans l'analyse de la demande sur le terrain et le souci de protection des mineurs.

Néanmoins, si *les organisateurs* peuvent s'informer auprès des services du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (au niveau régional et départemental), *les parents*, en revanche, ne bénéficient pas de cette information.

La réglementation peut être regroupée en quatre thèmes principaux :

- la protection des mineurs,
- l'encadrement, l'organisation et la promotion des activités, notamment physiques,
- la sécurité dans les locaux hébergeant des mineurs,

- la sécurité alimentaire.

Chacun de ces thèmes fait l'objet de dispositions nombreuses, diverses et éparses. En effet, à la réglementation française, s'ajoute désormais une réglementation européenne, notamment en matière de sécurité alimentaire. De plus, la réglementation se compose de textes de nature variée. Ainsi, il existe de nombreux arrêtés, eux-mêmes précisés par des annexes, auxquels s'ajoutent des instructions (ministérielles, régionales, départementales). La lisibilité de la réglementation est d'autant plus difficile que les renvois à des dispositions antérieures, et parfois même à des dispositions en cours de modification, ne sont pas rares. Il faut également souligner le manque de clarté due à la codification dans plusieurs codes (Code de l'action sociale et des familles, Code du sport, Code de la santé publique, Code de l'éducation, Code de la construction et de l'habitation...). Par ailleurs, la réglementation en matière de normes sanitaires a engendré des investissements coûteux.

3.1.2 L'exemple du certificat médical pour l'exercice de certaines activités

Le certificat médical de non contre-indication (CMNCI) est un exemple de la confusion constatée dans la réglementation tant en ce qui concerne l'exigence pour les organisateurs que le contenu pour les médecins.

- ***L'état du droit concernant le certificat médical de non contre-indication***

Il résulte des dispositions principales concernant la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental que l'admission d'un mineur est subordonnée notamment, à la production d'un certificat médical de non contre-indication lorsque certaines activités sont proposées dans le cadre de l'accueil. Ces activités sont mentionnées à **l'article 13 du décret du 3 mai 2002** précisé par plusieurs arrêtés dont ceux du 20 février 2003 et du 20 juin 2003.

Cet article 13 a été codifié sous le numéro **R 227-13 du Code de l'action sociale et des familles**, lequel a été largement modifié par le **décret du 26 juillet 2006**.

Aux termes du premier alinéa de l'article R 227-13 précité, un arrêté doit préciser les modalités d'application des dispositions relatives aux conditions d'encadrement et de pratique des activités physiques, le nouveau critère retenu étant l'aménagement des conditions *selon les risques encourus en tenant compte du lieu de déroulement de l'activité et le cas échéant du niveau de pratique et de l'âge des mineurs*.

L'**arrêté du 20 février 2003** n'ayant pas été modifié, il demeure applicable en sa totalité et notamment en ce qui concerne la production du certificat médical de non-contre indication.

Aux termes de l'**annexe de l'arrêté du 20 juin 2003** fixant les modalités d'encadrement et les conditions d'organisation et de pratique de certaines activités dans les centres de vacances et les centres de loisirs sans hébergement, le certificat médical de non contre-indication (CMNCI) est exigé pour trois activités : plongée subaquatique, sports aériens et vol libre.

Il n'y a pas de texte particulier définissant le CMNCI dans l'hypothèse de l'accueil du mineur hors du domicile parental, les deux arrêtés précités étant pour le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative, le seul support juridique. En l'occurrence, les cas de demande de ce certificat ont été assimilés à la délivrance d'une première licence sportive.

Une définition existe dans l'**article L 231-2 du Code du sport** qui dispose que la première délivrance d'une licence sportive est subordonnée à la production d'un certificat médical attestant l'absence de contre-indication à la pratique des activités physiques et sportives, valable pour toutes les disciplines à l'exception de celles mentionnées par le médecin et de celles comportant des risques particuliers conformément à l'**arrêté du 28 avril 2000** (sports

de combat dans lesquels la mise « hors de combat » est autorisée, alpinisme de pointe...) pour lesquelles un examen plus approfondi est nécessaire.

L'esprit et les termes étant les mêmes, on ne peut donc occulter les dispositions figurant dans **le Code de la santé publique** relatives à la visite médicale préalable (**article L 3622-1** tel qu'il résulte de la loi du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage et du décret n° 87-473 du 1^{er} juillet 1987) et qui visent expressément l'hypothèse de la première délivrance d'une licence sportive ou d'une participation à des compétitions.

Le lien entre les deux textes est d'autant plus clair qu'il est renvoyé aux dispositions de l'arrêté du 28 avril 2000 précité lorsqu'il s'agit de fixer les activités pour lesquelles un examen approfondi est nécessaire.

Certains professionnels de la santé soutiennent que l'obligation du certificat médical de non contre-indication est lié à la pratique du sport en compétition et donc ne s'applique pas aux sports de loisirs ou aux parties amicales qui ne sont pas organisées par les fédérations sportives et qui n'imposent pas la délivrance d'une licence.

Cette explication est corroborée par le fait que le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative adopte une position assouplie en exigeant non pas un examen approfondi mais seulement un certificat médical de non contre-indication dans trois des activités déjà citées dans l'hypothèse de l'examen approfondi.

- ***La pratique des organisateurs***

En pratique, lors de séjours à caractère sportif, ou même proposant de simples activités physiques telles que la randonnée, certains organisateurs demandent de manière quasi-systématique ce certificat de non contre-indication aussi improprement dénommé certificat d'aptitude³⁴, alors que cette exigence n'a aucun fondement juridique.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le fait que cela reste un coût, ce d'autant que depuis la loi de finances 2004, la consultation médicale de délivrance des certificats médicaux pour la pratique d'un sport est remboursée par l'Assurance Maladie. Par ailleurs, l'enfant qui ne justifie pas de ce certificat lorsqu'il n'est pas amené à pratiquer une activité physique l'exigeant, ne devrait pas pour autant être exclu du lieu d'accueil ou de la possibilité d'accéder à un tel lieu.

3.2 Les responsabilités encourues

Toutes précautions supplémentaires à celles exigées, prises par les organisateurs, ne changent pourtant rien à la responsabilité des différents acteurs (parents et organisateurs), qui se fonde, elle, sur la réglementation en vigueur. En effet, les principes généraux de la responsabilité sont clairement définis par le Code civil.

3.2.1 La responsabilité civile des parents ou représentants légaux

La responsabilité civile des parents ou représentants légaux est prévue aux articles 1184 alinéas 4 et 7 du Code civil. Leur responsabilité est engagée de plein droit du *seul fait des dommages causés par leur enfant mineur*. Dans tous les cas, la signature par les parents d'une décharge de responsabilité n'a aucune valeur.

³⁴ Le certificat d'aptitude renvoyant à un autre type d'examen et pouvant générer une autre responsabilité

3.2.2 Les différentes responsabilités civiles et pénales des organisateurs

La responsabilité civile

Elle est de deux ordres : délictuelle et contractuelle.

a. La responsabilité délictuelle

- **La responsabilité délictuelle au sens de l'article 1382 du Code civil est fondée sur la faute** de l'organisateur d'accueil en l'absence de contrat entre la victime et l'auteur de la faute. La victime doit prouver la faute et établir le lien de causalité entre celle-ci et le dommage qu'elle subit.
- **La responsabilité délictuelle au sens de l'article 1384 du Code civil est une responsabilité sans faute** : Il s'agit donc d'une responsabilité de plein droit dont on ne peut s'exonérer par la preuve de l'absence de faute.
 - L'organisateur d'accueil peut être responsable du dommage causé par une personne qu'elle emploie à titre salarié ou en tant que bénévole (article 1384 alinéa 5 du Code civil).
 - L'organisateur d'accueil est responsable des choses dont il a la garde (article 1384 alinéa 1 du Code civil) (par exemple, un accident survenu avec une bicyclette mise à la disposition d'un enfant).

b. La responsabilité contractuelle

La responsabilité de l'organisateur d'accueil à l'égard des tiers est de nature contractuelle lorsqu'un contrat a été passé entre lui et le tiers (article 1147 du Code civil). Ce dernier devra prouver l'existence du contrat, d'une faute de l'organisateur et le lien de causalité entre l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat et le dommage.

La faute peut résulter de diverses causes. Il convient là de distinguer le manquement à une **obligation de moyens** (par exemple : la surveillance lors du déroulement des activités) et le manquement à une **obligation de résultat** (par exemple : l'obligation de sécurité en matière de transport d'enfants), cette dernière étant exceptionnelle.

La responsabilité pénale

La responsabilité pénale de l'organisateur d'accueil, d'un employé peut être engagée en matière *d'infractions non intentionnelle* (article 121-3 du Code pénal) ou *intentionnelle* (infractions de droit commun réprimées par le Code pénal, infractions spécifiques punies par l'article L 227-8 du Code de l'action sociale et des familles).

3.2.3 La responsabilité du médecin

Le Code de santé publique prévoit une **sanction disciplinaire** en cas de manquement aux obligations (article L 3622-5 du Code de santé publique).

Plus largement, la Cour de cassation retenant dans une jurisprudence constante (depuis un arrêt du 20 mai 1936 « Mercier ») l'existence d'une **responsabilité contractuelle** du praticien (article 1147 du Code civil).

*

*

*

En conclusion, la réglementation française est très dense en ce qu'elle organise au plus près la protection, l'encadrement, la sécurité des mineurs, la formation, les titres et diplômes des organisateurs et encadrants.

De ce fait, elle est en première lecture difficile d'accès.

Partie 3 : les propositions

Les propositions visent à répondre aux principales questions évoquées à l'occasion des travaux du groupe

La préoccupation majeure a été d'affirmer l'importance du temps des loisirs dans la socialisation des enfants.

Le droit aux loisirs implique un devoir collectif. La prise en charge de ce temps disponible doit être respectueuse des rythmes et aspirations des enfants et adolescents.

Les propositions visent donc :

- à améliorer l'accès aux loisirs de tous les enfants,
- à faciliter la socialisation des grands adolescents par une intégration aux activités d'animation,
- à améliorer l'information des familles.

1 Proposition n°1 : Faciliter le départ des enfants en vacances et soutenir l'offre de loisirs

1.1 Constat

1. Chaque année, 21 millions de Français ne partent pas en vacances soit 35 % de la population et **27 % des enfants**, parmi lesquels de plus en plus de familles appartenant aux classes moyennes sans aide financière, disposant sans doute d'un budget trop serré. Manger et se loger passe, pour de plus en plus de familles, loin devant le besoin vital de changer d'air.

Pour améliorer l'accès au droit aux vacances, droit reconnu par la loi de lutte contre les exclusions, des membres du groupe demandent une plus grande implication de l'État.

Un consensus s'est dégagé sur la nécessité de ne pas laisser des enfants enfermés dans un quotidien cloisonné, un quartier isolé sans moyens de décompresser.

Or, les aides sont actuellement dispersées entre différents ministères (Tourisme, Santé et Solidarités, Jeunesse, Sport et Vie associative, Cohésion sociale ...), les CAF, les collectivités territoriales, comités d'entreprise. En outre, les aides à la personne sont insuffisantes et inégalement réparties.

2. L'importance de la dynamique territoriale a été soulignée à de nombreuses reprises. Le groupe recommande de rechercher, localement, le maillage le plus efficace pour la mise en œuvre des dispositifs et des activités.

En effet l'appréciation de la pertinence des activités extrascolaires se joue en tenant compte des âges des enfants et des adolescents, sur un territoire déterminé.

L'évolution du contexte réglementaire ouvre le champ d'une renégociation des contrats (passage du « Contrat Temps Libre » au « Contrat Enfance Jeunesse ») et d'un réexamen des activités. Cette observation - formulée à la suite de la parution du décret de Juillet 2006 qui réorganise l'accueil des mineurs - s'applique à l'ensemble des dispositifs d'appui et, entre autres, à la gestion de la transition entre les « Contrats Temps Libre » et les « Contrats Enfance Jeunesse ».

Le groupe a noté la présence d'un coordinateur dans toutes les expériences réussies.

On évoquera ici l'intérêt de la participation du coordonnateur à l'animation locale des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), dispositif permettant la mise en œuvre coordonnée et efficace des nombreux dispositifs de droit commun.

Faciliter l'existence d'un coordinateur permettrait une appréciation exacte de l'ensemble des ressources mobilisables et des meilleurs points d'application.

1.2 Objectifs

- Permettre aux familles de faire partir les enfants au moins une semaine par an pendant les vacances scolaires par le versement d'une « allocation de libre choix vacances ».
- Soutenir les structures de loisir

1.3 Mise en œuvre

1. Étudier la possibilité de créer une « allocation libre choix vacances »

Des associations proposent l'instauration par la loi d'une aide de 200 euros par enfant et par an. Attribuée sous condition de ressources, sans exclure les familles à revenus moyens, elle pourrait être accordée :

- d'une part sous la forme d'un titre de paiement accepté par les organismes de vacances agréés pour les séjours collectifs,
- d'autre part sous la forme d'un droit de tirage remboursable sur factures (frais de transport, hébergement ..) afin de permettre les départs en famille.

Cette aide représente un enjeu annuel de 500 millions d'euros. Le financement pourrait être assuré par la mobilisation des fonds d'État disponibles au titre des dispositifs existants (politique de la ville, contrats de ville, CUCS ..) ainsi que de ceux de la branche Famille. Cette aide financière pourrait être assortie d'un accompagnement de la famille.

2. À la suite du passage des « Contrats Temps Libre » aux « Contrats Enfance Jeunesse », il convient de prévoir des mesures transitoires pour permettre le maintien ou la réorientation des activités extrascolaires, effectivement évaluées, grâce à la mobilisation de toutes les ressources disponibles.

2 Proposition n° 2 : Accueillir des enfants en situation de handicap dans les structures de loisirs et de vacances lorsque les parents le souhaitent

2.1 Constat

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées affirme que « toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté » (codifiée sous l'article L114-1 du code de l'action sociale et des familles).

Si cette loi permet à tout enfant, tout adolescent présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé d'être inscrit dans l'école la plus proche de son domicile, elle n'aborde pas la question de l'accueil des enfants handicapés dans les structures collectives d'accueil, de loisirs et de vacances.

Dans les faits, nombre d'enfants ne peuvent avoir accès à ces centres de loisirs malgré l'article L 114-2 du Code de l'action sociale et des familles qui précise, en ce qui concerne les collectivités locales, que leur action « vise à assurer l'accès de l'enfant, de l'adolescent ou de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et son maintien dans un cadre ordinaire de scolarité, de travail et de vie ».

Sans cadre juridique suffisamment précis pour l'accueil dans l'ensemble des activités de loisirs et de vacances et ceci quelque soit l'organisateur, nombre de familles vivent la situation d'une scolarité de leur enfant dans une école ordinaire, voire d'un établissement adapté et un non accueil dans les activités extra et péri scolaires proches de leur domicile.

2.2 Objectif

Accueillir **tous** les enfants

2.3 Mise en œuvre

- *Instaurer l'obligation d'accepter toute demande d'inscription d'un enfant présentant un handicap en lien avec les Maisons départementales du Handicap (MDH) pour déterminer les moyens nécessaires à son accueil effectif.*
- *Les organismes de loisirs et de vacances devront prendre en compte, dans leurs projets, l'accueil des enfants en situation de handicap.*

Financement

Coût à évaluer

3 Proposition n° 3 : Faire du BAFA un outil de citoyenneté

Créé en 1973 pour remplacer l'ancien diplôme de moniteur de colonie de vacances, le BAFA (*brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de centre de vacances et de loisirs*) est un diplôme non professionnel qui permet d'encadrer des enfants et adolescents dans les structures de vacances et de loisirs, de façon occasionnelle.

Ouverte aux jeunes à partir de 17 ans, la formation se compose d'une session générale de 8 jours, puis d'un stage pratique de 14 jours dans un centre de vacances ou de loisirs et enfin d'une session d'approfondissement ou de qualification de 6 à 8 jours.

La formation théorique a pour but d'acquérir des connaissances sur les enfants et les adolescents, les méthodes d'animation et la réglementation des centres.

Elle est actuellement dispensée par des organismes privés de formation et de ce fait n'est pas gratuite. Le coût est de 400 à 500 euros par stage. Certaines aides financières peuvent être obtenues (CAF, Collectivités territoriales, ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, employeurs).

Le cadre réglementaire relève de la compétence du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative qui habilite les organismes de formation au plan national ou régional et délivre les diplômes (après délibération de jurys spécialisés dans les Directions départementales de la jeunesse et des sports, à partir de l'évaluation de la formation).

3.1 Constat

Selon une étude de l'Observatoire des Vacances et des Loisirs des enfants et des jeunes de février 2006, préfacée par la CNAF, la formation au BAFA met en exergue l'effet structurant sur la construction identitaire des jeunes, leur capacité à se projeter et à s'engager.

L'expérience de l'animation est jugée enrichissante : elle permet d'assumer des responsabilités sociales à un âge où l'accès au statut d'adulte est encore une perspective lointaine.

Chaque année, plus de 50 000 jeunes obtiennent le BAFA, en majorité lycéens et étudiants issus des classes moyennes et supérieures.

Toutefois, ce chiffre pourrait diminuer dans les années à venir si la baisse du nombre de BAFA délivrés se confirmait. La durée d'utilisation de ce brevet étant relativement courte (1,5 à 2 ans selon les membres du groupe), la réduction du nombre de titulaires pose la question du renouvellement de cette population. D'ores et déjà, des organisateurs d'accueils collectifs de mineurs disent rencontrer de réelles difficultés de recrutement dans certains territoires.

Pourquoi cette situation ?

Jugé excessif par plus de la moitié des jeunes³⁵, le prix du BAFA constitue un obstacle majeur à l'implication du plus grand nombre. En outre, les résultats de deux études CAF/MJSVA de 2001 font apparaître que le taux des stagiaires qui ne terminent pas leur formation serait de 30 à 40 %.³⁶

Sur un autre registre, le groupe a noté que les équipes d'encadrement des structures et les parents ont trop souvent des rapports conflictuels. D'une manière générale, les parents sont trop peu impliqués dans les activités de leurs enfants.

³⁵ Recherches et prévisions CNAF juin 2005 « Les jeunes et l'animation occasionnelle »

³⁶ Recherches et prévisions n° 65 2001 « Les séjours de vacances et centres de loisirs : l'encadrement des enfants »

3.2 Objectifs

1. Faciliter l'insertion sociale des jeunes à la faveur du BAFA.
2. Intégrer dans la formation des personnels de direction (*brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centre de loisirs et de vacances*) un module de sensibilisation aux attentes des familles.

3.3 Mise en œuvre

1. Redéfinir la cible des « bourses » accordées par le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (MJSVA)³⁷
2. Associer à l'octroi de la bourse un engagement d'animation sur une certaine durée (nombre de jours minimum)
3. Introduire une tarification spécifique pour les boursiers du MJSVA
4. Mettre en place un défraiement du jeune pendant le stage pratique afin d'assurer le remboursement des frais de formation engagés.

Financement

Coût à évaluer

³⁷ Les critères d'attribution des bourses BAFA du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative sont actuellement limités aux boursiers lycéens et étudiants, aux bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire, aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires du RMI.

4 Proposition n° 4 : Rendre la réglementation plus accessible à l'ensemble des acteurs

4.1 Constat

Les règles applicables aux activités extra scolaires ont été élaborées par l'État et les associations dans un souci de protection des enfants et des adolescents.

Le premier texte du ministère de la Jeunesse et des Sports, qui date de 1960, réglementait les colonies de vacances. D'autres textes se sont peu à peu ajoutés, dictés par la nécessité du moment, pour prendre en compte les accueils sans hébergement, l'amélioration de la sécurité des locaux et les exigences sanitaires. En 2001, cet ensemble a été harmonisé et clarifié. À la suite d'un accident survenu dans un centre équestre en 2004, la réglementation a été de nouveau modifiée, pour renforcer la coordination des services de l'État et mieux encadrer les accueils de courte durée.

En outre, pour pallier les difficultés d'application de la réforme de 2001, des changements sont intervenus. Le décret du 26 juillet 2006 a revu la classification applicable aux accueils de mineurs et modifié les appellations pour plus de clarté.

À cela s'ajoutent des contraintes réglementaires venant des professionnels (par exemple, la pratique du ski doit être encadrée par des moniteurs diplômés).

Par ailleurs, il n'est pas rare que des responsables de structures de loisir ou de vacances exigent des parents la production de certificats médicaux pour la pratique d'activités, non prévus par les textes, pour « se couvrir ».

Enfin, les normes concernant la restauration collective s'imposent aussi. Ainsi des randonnées de type scoutisme ont pu donner lieu à des mises en cause de responsables des camps en raison du non-respect des règles sanitaires.

Autres exemples :

- le pique nique traditionnel est devenu difficile en accueil collectif pour ne pas rompre la chaîne du froid
- la ville de Grenoble a expérimenté un dispositif appelé « mamie cantine » sur le modèle de ce qui se pratique au Québec (des retraités prennent en charge les élèves chez eux à l'heure du déjeuner). Tout a bien fonctionné mais l'expérience n'a pu être poursuivie au delà d'une année car la mairie s'est trouvée confrontée à une impasse juridique : qui aurait été responsable en cas d'intoxication alimentaire.

Plus généralement, l'ensemble des acteurs déplorent l'addition de normes émanant de différents ministères, édictées selon la logique propre à chacun d'eux et en constante évolution.

Pour les acteurs locaux et a fortiori pour les familles, cette accumulation ne constitue pas un élément de facilitation. Une lecture rapide des textes pourrait laisser croire à des incohérences.

4.2 Objectif

Assurer une meilleure lisibilité et opérationnalité des normes pour tous les acteurs : les familles, organisateurs et animateurs.....

4.3 Mise en œuvre

Rédaction interministérielle d'un guide sur les réglementations relatives aux accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif, sous l'égide des ministères concernés (Jeunesse, Sports et Vie associative, Santé et Solidarité, Agriculture, Famille, Finances.....) en concertation avec les associations d'éducation populaire et familiales, les collectivités locales, la CNAF et la CCMSA, avec mise à jour périodique.

- Par exemple sous forme de questions « vrai-faux ».
- Distinguer les exigences qui relèvent de la loi, et celles issues de la demande des organisateurs ou des parents.
- Articulation à faire avec le guide de bonnes pratiques relatif à l'hygiène alimentaire, actuellement en cours de certification.

Financement

Support Internet accompagnant le support papier pour limiter les coûts

5 Proposition n° 5 : Faciliter l'accès des familles à l'information sur l'offre de loisirs et de vacances

5.1 Constat

Les parents sont les premiers éducateurs de leurs enfants. Ils souhaitent que leurs enfants ne soient pas livrés à eux-mêmes pendant leurs temps libres et bénéficient de loisirs de qualité.

Les familles ont donc besoin de trouver aisément une information complète sur les activités de loisirs et séjours de vacances existants (à qui s'adresser, orientation des projets éducatifs, coût, hygiène et sécurité, caractère professionnel ou laïc ...).

Les familles ont besoin d'être informées du contenu des conventions sur les accueils de jeunes. Les projets éducatifs remis chaque année aux familles sont souvent peu clairs. La philosophie d'une association est parfois illisible. Le contenu de la documentation remise aux parents doit être revu.³⁸

L'offre de loisirs s'est diversifiée au point de devenir peu lisible.

Selon la Fédération nationale des écoles de parents et éducateurs, dans la téléphonie sociale développée à l'écoute des jeunes et des parents, environ ¼ des appels sont centrés sur les loisirs.³⁹

5.2 Objectifs

Mieux accompagner la fonction parentale en améliorant l'information des familles sur l'offre de loisirs

- en réunissant les informations aujourd'hui dispersées,
- en rendant les projets éducatifs plus lisibles.

5.3 Mise en œuvre

Utiliser les portails des Point Info Famille (des associations d'éducation populaire participent au comité de pilotage) : liens avec les sites existants en particulier celui du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative et celui du ministère de la Santé. En outre, les centres sociaux peuvent être des points d'entrée pour l'accès à cette information.

Pilote du dispositif : ministère de la Famille

Financement

Un salaire de cadre A

³⁸ Séance du 31/1/2007

³⁹ Audition de Jacqueline Costa-Lascoux le 17/1/2007

6 Proposition n° 6 : Lancer une campagne de communication nationale sur les séjours de vacances collectifs

6.1 Constat

De 1954 à 1984, l'augmentation de la fréquentation des centres de vacances a été constante et régulière. Dans la décennie qui a suivi, le nombre de séjours est resté stable. Depuis 1995, le fléchissement de la fréquentation est régulier.

Cette baisse peut s'expliquer par la diversification des modes de vacances, par leur coût, par l'allongement des vacances et aussi par les craintes des parents.

De plus, les familles ne sont pas assez informées des possibilités offertes par les centres de vacances. Elles ont souvent une perception en décalage avec la réalité, notamment en ce qui concerne les accidents,⁴⁰ alors que ces peurs sont injustifiées.

Des études récentes de l'OVLEJ (observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes) confirment la baisse de fréquentation même si l'image de la « colo » reste plutôt positive auprès des familles⁴¹.

Les études de la CNAF sur les attentes des familles en matière de loisirs et de vacances corroborent ces éléments. Les parents se plaignent notamment de l'insuffisance d'information.⁴²

6.2 Objectif

Communiquer en direction des familles sur les séjours collectifs de vacances pour lever certains freins principalement psychologiques au départ de l'enfant (questions de sécurité physique, affaires de pédophilie, dérives sectaires ..).

6.3 Mise en œuvre

Soutenir et relayer la campagne nationale de communication sur les séjours de vacances lancée sous l'égide du Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative en concertation avec le ministère de la famille, les associations organisatrices et les associations familiales.

Financement

Coût à évaluer.

⁴⁰ Audition de Marie-Odile Lucchini le 31/1/2007

⁴¹ Audition de l'association Jeunesse au Plein Air le 17/1/2007

⁴² Audition de Christiane Crépin CNAF le 24/1/2007

Notes techniques

LES DISPOSITIFS DE LA BRANCHE FAMILLE (CAF ET MSA)

**LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX ACCUEILS
COLLECTIFS DE MINEURS À CARACTERE ÉDUCATIF**

NOTE TECHNIQUE n°1

LES DISPOSITIFS DE LA BRANCHE FAMILLE (CAF ET MSA)

En 2005, le montant global des crédits d'action sociale des Caf pour le temps libre s'élève à 801 millions d'euros, en forte progression par rapport à 2001. Ces financements se répartissent entre 750 millions d'euro alloués aux temps libres des enfants et des jeunes et 50 millions versés en faveur du temps libre des familles.

1 Les prestations de services contractuelles : vecteurs de l'action sociale en faveur du temps libre.

Dans le cadre des engagements de la convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la période 2005-2008, la commission d'action sociale de la Cnaf, dans sa séance du 20 décembre 2005, a décidé de mieux cibler ses interventions en matière de petite enfance et de temps libre en se consacrant prioritairement aux publics et aux territoires les moins bien servis. Dans la double perspective d'unifier le soutien institutionnel au développement de l'offre d'accueil en faveur des enfants et des jeunes et de maîtriser l'évolution des dépenses, un nouveau dispositif contractuel, le CEJ, a été mis en place.

L'unification des dispositifs contrat « enfance » et contrat « temps libre » en un contrat unique « enfance et jeunesse » vise à assurer un continuum d'interventions et de services pour les enfants, sans rupture d'âge, en privilégiant une logique de passerelles successives jusqu'à la veille de la majorité légale de l'enfant. Ce nouveau dispositif contractuel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

Sommes versées par les CAF au titre des CTL (en million d'euros)

2001	2002	2003	2004	2005	2005/2001
89,076	137,145	187,431	269,076	371,061	+300 %

Source Cnaf-Das

1.1 Les deux contrats d'origine : Le CE et le CTL

Le contrat enfance (CE) mis en place en 1988 est un contrat d'objectif et de cofinancement signé entre une CAF et une commune (ou un groupement de communes). La CAF verse aux communes une aide complémentaire aux prestations de service pouvant représenter de 50 à 70 % de la dépense nouvelle.

Le contrat temps libres (CTL) mis en place en 1998 est un contrat d'objectifs et de cofinancement signé entre la CAF et une commune (ou un groupement de communes). D'autres partenaires locaux (associations, conseils généraux, DDJS...) peuvent y être associés, bien que non contractants. Le but est d'aider les communes à développer ou mettre en œuvre une politique locale globale et concertée en faveur des loisirs et des vacances des enfants et des jeunes de 6 à 16 ans (6 à 18 ans depuis 2003) pendant leurs temps libres. Les contrats en cours sont valables jusqu'à leur échéance.

1.2 Le nouveau Contrat Enfance Jeunesse (CEJ)

Conclu entre la CAF et un partenaire (collectivité territoriale, regroupement de communes, entreprise ou administration de l'État), il remplace les deux contrats susmentionnés. L'enveloppe destinée aux contrats « enfance et jeunesse » est limitative, désormais les CAF ne peuvent signer de contrats qu'à l'intérieur du montant alloué pour l'année considérée. La nouvelle prestation de service « enfance et jeunesse » se traduit par un montant financier forfaitaire exprimé annuellement en euro calculé sur la base d'un taux unique de cofinancement à 55%⁴³. Une fois le montant de la prestation de service enfance et jeunesse fixé au moment de la signature du Cej, il ne peut faire l'objet d'une modification à la hausse à l'exception de l'inscription d'actions nouvelles par voie d'avenant. Au moment du versement de la prestation de service, la CAF vérifiera que son financement est justifié :

- par la matérialité des actions, c'est-à-dire la réalisation effective des objectifs inscrits au Cej ;
- l'atteinte du taux d'occupation cible (...).

Depuis le 1^{er} juillet 2006, le CEJ se substitue progressivement aux contrats « enfance » et aux contrats « Temps Libres » (CTL). Les contrats signés avant le 1^{er} juillet 2006 continuent à être financés par la CAF dans les mêmes conditions jusqu'à leur terme. Pour les contrats renouvelés, lorsque le taux net du contrat arrivé à échéance est inférieur au taux cible de 55%, l'ancien taux est maintenu dans le nouveau contrat.

La finalité des CEJ est de poursuivre et d'optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 18 ans. Ils constituent une première étape vers le contrat territorial unique tel qu'inscrit dans la Convention d'Objectif et de Gestion (COG), lequel doit être expérimenté d'ici 2008.

Les communes peuvent contractualiser pour des actions relevant du champ de la petite enfance (ou du champ de la jeunesse). Une commune qui a signé sur le volet enfance peut deux ans plus tard signer sur le volet jeunesse si de nouveaux besoins émergent. La priorité est donnée aux territoires les moins bien couverts afin d'harmoniser les réponses aux besoins des familles. Pour cela les CAF déterminent l'ordre de priorité des projets locaux, en classant les communes sur lesquelles les établissements d'accueil sont implantés en fonction des trois critères définis à l'échelon national, à savoir là où la demande est la moins bien couverte, le potentiel financier le plus faible, le nombre des familles bénéficiaires de minima sociaux le plus élevé.

Tout CEJ est valable 4 ans à compter de la date de signature. Il est renouvelable par reconduction expresse.

- Deux types d'actions éligibles : Les actions qui bénéficient de la prestations de service ordinaire (ou de la prestation de service unique). Dans le champ de l'enfance, cela recouvre l'accueil collectif, familial et parental, les lieux d'accueil enfants parents (LAEP) et les relais assistants maternels (RAM). Dans le champ de la jeunesse, les accueils de loisirs.
- Les actions nouvelles, telles que les ludothèques, les nouveaux accueils de jeunes, les séjours de vacances, les camps adolescents, les accueils périscolaires.

⁴³ Auparavant le cofinancement allait de 50 à 70% avec une moyenne de 63%.

2 Le financement des accueils de loisirs et des accueils pour adolescents

Les prestations de services ordinaires constituent des aides au fonctionnement des centres de loisirs par la prise en charge de 30% dans la limite d'un prix plafond de 10,95 €, soit un montant maximal d'aide de 3,29 € par jour et par enfant. Cette aide est versée directement aux centres de loisirs au prorata du nombre de journées et du nombre d'enfants accueillis. Elle ne peut être versée qu'aux structures agrémentées par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

L'aide financière des Caf en direction des centres de loisirs a atteint 285 millions € en 2005 et se monte à près de 315 millions € si on prend en compte toutes les structures de loisirs de proximité. Les centres de loisirs offrent des activités de loisirs diversifiées qui ne correspondent pas toujours aux besoins des adolescents. C'est pourquoi les Caf - souvent en partenariat avec les directions départementales jeunesse et sports (DDJS) - soutiennent d'autres actions temps libres destinées aux adolescents au moyen de chartes de qualité. Dans ce cas, elles financent ces actions par leurs dotations d'action sociale. Le décret n° 2006-923 du 26 juillet 2006 relatif à la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental introduit la catégorie de l'accueil de jeunes âgés de 14 ans ou plus parmi les accueils soumis à déclaration obligatoire. Cette disposition les rend éligibles au CEJ.

Répartition des sommes versées par les CAF (en million d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	Variation 2005/2001
Centres de loisirs	212,362	228,860	238,216	253,254	285,774	+34 %
Autres loisirs de proximité	26,128	25,471	26,735	29,873	29,391	+13 %

Source : Cnaf-Das

3 Les aides au départ effectif en vacances versées aux familles et aux partenaires

Les aides des Caf en matière de vacances se regroupent en quatre grandes actions : le dispositif VACAF, les aides au temps libre (loisirs de proximité et vacances), la prestation de services vacances, et une participation au financement des opérations « ville, vie, vacances ».

En fonction des orientations de leur politique de temps libre et des décisions des conseils d'administration des Caf, ces dernières peuvent mettre en place des aides financières permettant aux adolescents et aux jeunes de pratiquer, de manière autonome, différentes activités sportives, culturelles et sociales. Ces aides prennent différentes appellations « tickets loisirs », « tickets temps libre », « passeports loisirs », « bons vacances »... Actuellement, la moitié des Caf verse ces aides. Elles sont attribuées selon des critères liés aux ressources des familles et à l'âge des bénéficiaires. Le plus souvent, elles s'appuient sur des conventions signées avec les opérateurs concernés. Des aides sont également versées aux partenaires dans un cadre contractuel.

*Financement des Caf pour les vacances des enfants (en million d'euros)
(hors aides au départ en vacances en famille)*

2001	2002	2003	2004	2005	2005/2001
55,582	54,286	50,642	47,475	45,662	-20 %

Source Cnaf-Das

3.1 Le service commun VACAF

Créé en 1999, il regroupe 79 Caf et 5 fédérations de Caf. L'adhésion est volontaire. La gestion du dispositif a été confiée à la Caf de Montpellier jusqu'en 2010. Dans ce cadre, une convention relative au schéma d'orientations stratégiques et d'organisation du service commun a été signée entre la CNAF et VACAF le 6 mars 2003.

VACAF a pour mission de faciliter l'accès aux vacances familiales du plus grand nombre de familles, de favoriser la mixité sociale dans les structures de vacances et de développer le partenariat. Le dispositif a pour objectif de garantir un accueil adapté et de qualité en laissant aux familles la liberté de choix. Le dispositif est géré de manière à permettre l'évaluation des résultats et la maîtrise des budgets, tout en simplifiant les règlements et les procédures de gestion.

Les structures de vacances sont sélectionnées par VACAF, soit directement soit sur demande des Caf. La labellisation est confirmée par une commission qui autorise la signature d'une convention entre VACAF et les structures de vacances. A ce jour, 600 centres de vacances et 600 structures d'habitat de plein air (campings, mobil home) accueillent des familles. VACAF est devenu un des principaux clients du tourisme social.

La gestion du dispositif se décompose en trois aides correspondant à trois fonds :

- **AVF** (Aide aux Vacances Familiales) destiné à faciliter l'accès aux vacances d'un plus grand nombre de familles. Il s'adresse aux familles à revenus modestes ou moyens. Cette aide est directement versée aux structures labellisées par VACAF pour le compte des Caf. Les familles paient le solde restant dû. 18.000 séjours ont été réalisés en 2006. Pour un coût moyen de séjour de 771 €, le taux moyen de prise en charge s'est élevé à 47%. L'utilisation concerne principalement des familles de deux à trois enfants.
- **AVS** (Aide aux Vacances Sociales) qui concerne les familles à très bas revenus ou fragilisées ayant besoin d'un accompagnement socio-éducatif pendant leur temps de vacances. VACAF négocie, réserve et paie les séjours et met les partenaires en relation. 1925 séjours ont eu lieu dans ce cadre en 2006. Pour un coût moyen de 902 € le taux de prise en charge atteint 81%. 70% des séjours concernent des familles monoparentales.
- **AVE** (Aide aux Vacances Enfants) à destination des enfants pour des séjours dans des centres de vacances enfants. 281 séjours ont été organisés pour 5500 enfants et adolescents en 2006.

3.2 Les aides au temps libre anciennement appelés bons vacances.

Le montant de ces aides varie selon les revenus de la famille, le type de séjour choisi et la Caf compétente. Ces aides ne peuvent être utilisées que pendant les périodes de vacances scolaires pour les enfants en âge d'obligation scolaire.

3.3 La prestation de service vacances avec accompagnement socio-éducatif

La Cnaf a mis en place en 2005 une prestation de service destinée à faciliter l'accueil des familles dans les structures de vacance. L'aide est accordée aux structures qui mettent en place un projet social pour des familles qui nécessitent un accompagnement socio-éducatif pendant leur temps de vacance. L'aide financière institutionnelle prend en charge une partie des dépenses supplémentaires liées à la mise en place de cet accompagnement pour des familles rencontrant des difficultés économiques, sociales ou pour des familles fragilisées par

un évènement particulier. En 2005 et 2006, vingt structures ont bénéficié de cette prestation de service.

3.4 La participation au financement des opérations « villes, vie, vacances ».

Plus de la moitié des Caf est impliquée dans ce dispositif. En 2005, elles y ont consacré 1 689 923 € sur leurs fonds propres. Ce secteur d'intervention a connu un fléchissement de 30% par rapport à 2001.

4 la contribution au financement du Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur (BAFA)

En aidant les jeunes à acquérir le BAFA, l'objectif des Caf est double : favoriser la prise de responsabilité des jeunes et leur engagement citoyen et permettre aux structures de loisirs de disposer de suffisamment de jeunes ayant cette formation. L'engagement financier sur le fonds national d'action sociale atteint environ **5.136.491 € en 2005**. Il est resté relativement stable sur la période 2001 à 2005.

5 Les contributions de la MSA aux dispositifs temps libre

La Mutualité Sociale Agricole (MSA) est un guichet unique qui fédère 700.000 exploitants et 1,5 million employés agricoles. Elle dispose d'un réseau de proximité très dense dans le monde rural. La MSA s'est mobilisée afin de remettre progressivement les familles agricoles à parité avec les autres catégories de familles en prenant mieux en compte l'évolution des attentes et des besoins des familles ressortissantes.

Elle participe aux dispositifs mis en place par les Caf. La MSA verse 110 millions d'euros de prestations extra légales, 36 millions pour la branche famille, dont 13 millions pour les temps libres et les loisirs. **Les contrats enfance et « temps libres »** sont accompagnés aujourd'hui par la MSA dans cinquante-neuf départements et 1 700 contrats sont concernés. Cette montée en charge de la MSA est souvent le moyen d'éviter le renoncement de communes rurales ayant un fort taux d'enfants « agricoles » à développer une offre d'accueil collectif du jeune enfant, les CAF ne prenant en charge les dépenses qu'à due concurrence du nombre d'enfants ressortissants du régime général. La MSA répond là à une critique de la Cour des Comptes, qui avait révélé, dans un rapport rendu en 2000, que nombre de communes rurales ne s'engageaient pas dans des contrats enfance à cause de la non participation financière de la caisse de MSA.

Accompagnant les demandes des pouvoirs publics à l'égard de la CNAF, qui a été invitée à réajuster ses modalités d'intervention dans le cadre de sa convention d'objectifs et de moyens 2005-2008, afin d'assurer une meilleure maîtrise des enveloppes budgétaires programmées, la CCMSA a décidé de modifier son mode de gestion en attribuant à chaque caisse locale de MSA une enveloppe limitative de crédits pour la conclusion de « contrats enfance-jeunesse ». Les montants de financement engagés dans les CEJ s'élèvent à 12 millions d'euros pour 2007.

Il faut souligner également que, dans ce domaine, les caisses de MSA ne sont pas que des partenaires cosignataires au côté des CAF. En effet, beaucoup d'entre elles avaient à la fin des années quatre-vingts et dans la première moitié de la décennie suivante, contribué à l'émergence **de services adaptés au milieu rural** en participant à la mise en place dans des zones rurales d'un dispositif élaboré par la CCMSA : les « **Programmes Locaux pour l'Enfance** » (PLE).

Pour l'aide au départ en vacances, la MSA a mis en place des actions qui reposent sur un travail de responsabilisation des personnes, de solidarité active favorisant la participation de tous. Cette approche se décline à travers différents programmes proposés aux caisses. Cette grande décentralisation rend possible proximité et souplesse, en contrepartie des disparités peuvent exister entre caisses.

- Le programme « projets jeunes » a été lancé en 2000. Il n'a pas pour but de faire de chaque jeune un travailleur social mais de créer des espaces pour les jeunes et avec eux. Une nouvelle édition a été lancée en début d'année 2006 avec quelques aménagements pour tenir compte du bilan des années précédentes. En particulier les tranches d'âges ont été resserrées (13-22 ans) et les jeunes sont invités à concourir dans quatre domaines : culture et arts, solidarité et citoyenneté, santé et activités physiques, thématiques et démarches innovantes ou inexplorées. Plus de trente caisses locales participent à l'opération.
- Un « plan jeunes » s'adressant aux plus âgés pour faciliter l'accès à l'autonomie, au logement, aide à l'insertion professionnelle. Il s'agit de répondre de façon pertinente à un problème spécifique à la vie de beaucoup de jeunes ruraux qui doivent quitter le domicile de leurs parents lorsqu'ils souhaitent s'engager dans des études professionnelles ou supérieures.
- Un « plan famille », développé dans un peu plus de 40 caisses départementales, qui repose sur des sites locaux de développement participatif. Il vise à contribuer au développement de l'offre de services que les collectivités locales peuvent mettre à disposition des familles.
- Le contrat de développement social territorialisé (CDST) est aujourd'hui mis en œuvre dans dix-huit départements. Ce développement social local s'appuie sur un travail dans la durée débouchant sur un diagnostic partagé avec la population. La MSA fournit un support méthodologique et un complément financier.

NOTE TECHNIQUE n°2

LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS À CARACTÈRE ÉDUCATIF

1 La réglementation

La réglementation peut être regroupée en quatre thèmes principaux :

- la protection des mineurs,
- l'encadrement, l'organisation et la promotion des activités physiques,
- la sécurité dans les locaux hébergeant des mineurs,
- la sécurité alimentaire.

Pour la mise en œuvre de cette réglementation, les accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif sont soumis à quatre types de contrôle effectués par :

- les Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports ainsi que par tous les fonctionnaires spécialement chargés de cette mission par le Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative ou par le Préfet,
- les Médecins Inspecteurs départementaux des Affaires sanitaires et sociales ainsi que les agents des services d'hygiène pour le contrôle des conditions sanitaires,
- les Agents des Services sanitaires départementaux pour le contrôle des conditions d'hygiène dans la préparation des repas,
- les Inspecteurs du travail pour le contrôle des conditions de travail.

1.1 La protection des mineurs accueillis hors du domicile parental

1.1.1 Les textes

Les dispositions principales concernant la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental sont regroupées dans les textes suivants :

- articles L 227-1 à L 227-12 du Code de l'action sociale et des familles (chapitre VII : mineurs accueillis hors du domicile parental), avec plus particulièrement l'article L 227-4, L 227-5 et L 227-9, modifiés par l'ordonnance n°2005-1092 du 1^{er} septembre 2005. L'article L. 133-6 du Code de l'action sociale qui a remplacé l'article L 227-7 et L 227-1 du même code, abrogés par l'ordonnance 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005.
- articles R 227-1 et suivants (chapitre VII : même titre) qui ne sont que la transposition des décrets n° 2002-883 et n° 2002-885 du 3 mai 2002 et du décret n° 2002-538 du 12 avril 2002, et modifiés par le décret n° 2006-923 du 26 juillet 1996 relatif à la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental,
- décrets n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif et n° 2002-509 du 8 avril 2002 concernant les contrôles prévus par l'article L 227-9 du Code de l'action sociale et des familles,

- arrêté du 1^{er} août 2006 relatif aux séjours spécifiques, l'arrêté du 22 septembre 2006 relatif à la déclaration préalable aux accueils des mineurs, l'arrêté du 25 septembre 2006 relatif à la déclaration préalable des locaux les hébergeant, l'arrêté du 9 février 2007 fixant les titres et diplômes permettant d'exercer les fonctions d'animation et de direction en séjours de vacances, en accueils sans hébergement et en accueils de scoutisme et l'arrêté du 13 février 2007 relatif aux seuils,
- arrêté du 20 février 2003 relatif au suivi sanitaires des mineurs mentionnés à l'art. L 227-4 du Code de l'action sociale et des familles, l'arrêté du 20 juin 2003 fixant les modalités d'encadrement et les conditions d'organisation et de pratique de certaines activités physiques dans les centres de vacances et les centres de loisirs sans hébergement modifié par l'arrêté du 3 juin 2004 (pratique d'activités aquatiques et nautiques, activités d'équitation, de ski, de sports mécaniques et de voile) puis par l'arrêté du 9 mai 2005 (activités de plongée subaquatique et sports mécaniques) et l'arrêté du 10 décembre 2002 pris en application de l'article 4 du décret n° 2002-885 du 3 mai 2002 relatif au projet éducatif,
- instruction n° 06-192 du 22 novembre 2006 relative à la mise en œuvre de l'aménagement du régime de protection des mineurs accueillis pendant les vacances et les loisirs,
- instruction n° 06-176 du 25 octobre 2006 relative aux conditions de mise en œuvre des mesures de police administrative prévues par les articles L 227-10 et L 227-11 du Code de l'action sociale et des familles et L 212-13 du code du sport soumises à l'avis de la formation spécialisée du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative,
- instruction n° 06-139 du 08 août 2006 relative à la mise en place des commissions « pivots » aux niveaux régional et départemental concernant la jeunesse, les sports et la vie associative.

Il résulte de ces textes que :

- la protection des mineurs dans les accueils définis à l'article R 227-1 du Code de l'action sociale et des familles est confiée au représentant de l'État dans le département,
- les modes d'accueil ont été renommés et ont une nouvelle classification, sept types au lieu de trois précédemment regroupés dans les catégories suivantes : les accueils avec hébergement, les accueils sans hébergement comprenant notamment l'accueil de loisirs, et l'accueil de scoutisme,⁴⁴
- l'admission d'un mineur selon l'une des modalités prévues est subordonnée :
 - à la production d'un document attestant qu'il a satisfait aux obligations fixées par la législation relative aux vaccinations,
 - à la fourniture par les responsables légaux du mineur de renseignements d'ordre médical:

⁴⁴ Les séjours de vacances remplacent les centres de vacances, auxquels s'ajoutent les séjours courts (une à trois nuits) et les séjours spécifiques axés sur une activité particulière réglementée .

Les accueils de loisir et les accueils de jeunes remplacent les CLSH (centres de loisirs sans hébergement). Les séjours dans une famille se substituent aux placements en famille.

Des accueils de scoutisme regroupent les camps et les activités organisées au long de l'année par les mouvements de scoutisme.

- ✓ antécédents médicaux ou chirurgicaux ou à tout autre élément d'ordre médical considéré par les parents ou le responsable légal du mineur comme susceptible d'avoir des répercussions sur le déroulement du séjour,
- ✓ pathologies chroniques ou aiguës en cours ; le cas échéant, les coordonnées du médecin traitant sont fournies de même que l'ordonnance du médecin si un traitement est à prendre durant tout ou partie du séjour ; s'il s'agit d'un traitement à ne prendre qu'en cas de crise, les conditions et les modalités d'utilisation des produits devront être décrites,
 - à la production d'un certificat médical de non contre-indication lorsqu'une ou plusieurs activités physiques mentionnées à l'article 13 du décret du 3 mai 2002 sont proposées dans le cadre de l'accueil.

1.1.2 Le cas particulier du certificat médical

(cf. Partie 2 du rapport page 31)

1.2 L'encadrement, l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives

Une autre série de textes pris à partir de l'article 43 de la loi n°84-610 du 16 juillet 1984 modifiée réglemente l'encadrement, l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. Le dernier alinéa de l'article L 227-5 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que « des conditions particulières d'encadrement et de pratique des activités physiques » sont précisées par décret en Conseil d'État. Cette disposition législative permet d'adapter les exigences du code du sport aux particularités des activités en accueils collectifs de mineurs dans les limites fixées par des textes réglementaires. C'est ce que fait l'article R 227-13, qui lui-même est complété par l'arrêté du 20 juin 2003.

Cet article 43 est codifié sous le numéro L 363-1 du Code de l'éducation.

L'ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport a refondu l'article L 363-1 du Code de l'éducation en renvoyant le lecteur au titre Ier du livre II du Code du sport pour les règles relatives aux conditions d'enseignement, d'animation ou d'encadrement des activités physiques et sportives, soit les articles L 211-1 à L 212-14 du Code du sport qui reprennent en partie les dispositions des articles L 363-1 à L 363-4 du Code de l'éducation.

S'agissant de l'encadrement, il est réglementé par les articles R 227-12 et suivants du Code de l'action sociale et des familles.

L'arrêté du 21 mars 2003 modifié par l'arrêté du 11 juillet 2005 puis par l'arrêté du 15 mai 2006 a été abrogé et remplacé par l'arrêté du 9 février 2007. Ce dernier qui fixe les titres et diplômes permettant d'exercer les fonctions d'animation et de direction en séjours de vacances, en accueils sans hébergement et en accueils de scoutisme, a été pris dans un esprit de poursuivre la refonte de la réglementation pour mieux répondre aux réalités du terrain, notamment en ce qui concerne les diplômes déjà obtenus par les personnes encadrant les mineurs.

Il renvoie expressément aux dispositions des articles R 227-12 et R 227-14 du Code de l'action sociale et des familles.

Aux termes de l'article R 227-13, une distinction est faite entre les personnes qui font partie de l'encadrement déclaré et les autres, notamment les personnes auxquelles un organisateur peut avoir recours pour une activité particulière.

Pour ces dernières personnes, on exige qu'elles répondent aux conditions des articles L 363-1 à L 363-4 du Code de l'éducation (voir observations ci-dessus) en ce qui concerne leurs titres et diplômes.

Enfin, un effectif obligatoire d'animateur est exigé en fonction du type d'accueil et de l'âge des enfants accueillis, ainsi que du type d'activités pratiquées (sportives...). Parmi l'effectif d'animateurs obligatoire, 50% doivent être des animateurs diplômés, et 20% au plus de non qualifiés.

Il convient de préciser ici que les activités sportives proposées dans le cadre de séjours hors du domicile parental constituent un domaine évolutif, fragmenté, chaque fédération sportive négociant le contenu de ses diplômes, d'où une réglementation en constante évolution.

1.3 La sécurité dans les locaux hébergeant des mineurs

En parallèle, se trouve un autre groupe relatif à « la sécurité dans les établissements et centres de placement hébergeant des mineurs, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs, dans les centres de loisirs sans hébergement, dans les groupements sportifs et de jeunesse » (cf. règlement incendie).

Tous les arrêtés (au moins 7) pris depuis celui du 20 mai 1975 en application du décret n° 60-94 du 29 janvier 1960 concernant la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs ont été abrogés et seules les dispositions des autres codes tels que celui de la construction ou de la santé s'appliquent.

L'article R227-5 du Code de l'action sociale et des familles est aujourd'hui le seul texte référentiel de base. Ce dernier renvoie, concernant les règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité, aux dispositions générales de construction, aux règles contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public pour la sécurité et aux règlements sanitaires départementaux en matière d'hygiène.

1.3.1 La réglementation concernant les conditions d'hébergement

Les locaux dans lesquels sont hébergés des mineurs sont des établissements recevant du public (ERP). À ce titre, ils sont soumis à des règles de sécurité inscrites dans le Code de la construction et de l'habitation. L'accueil des mineurs est prévu dans les établissements de type R. La visite de la commission relative à la sécurité contre l'incendie et les risques de panique dans les établissements recevant du public est exigée. Un procès-verbal est remis au gestionnaire à l'issue de chaque visite.

En outre, l'ouverture aux mineurs de moins de 6 ans est soumise à une demande d'autorisation préalable prévue à l'article L 2324-1 du Code de la santé publique et précisé par l'article R 2324 du même code.

Les arrêtés des 22 et 25 septembre 2006 précités renvoient directement aux conditions de déclaration des accueils et des locaux.

1.3.2 La réglementation concernant les conditions sanitaires des locaux hébergeant des mineurs.

Les locaux où sont hébergés des mineurs doivent respecter les règlements en vigueur, notamment le **règlement sanitaire départemental type**. Celui-ci prévoit en matière d'hébergement collectif, 12 m³ par lit à partir de 5 lits dans une même pièce. Toutefois, afin de dresser un état des lieux concernant la situation des locaux hébergeant des mineurs et de mesurer les conséquences liées à l'application de ces dispositions, le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative préconise, aux termes de **l'instruction du 1^{er} juillet 2003**, le maintien des dispositions antérieures pour les établissements existants. L'ancien dispositif,

reposant sur **l'arrêté du 25 février 1977** relatif aux conditions sanitaires des établissements et centres de placement hébergeant des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs, pris en application du **décret du 29 janvier 1960**, aujourd'hui abrogé, prévoyait un cubage d'air minimal de 8 m³ par lit. À ce jour, aucune disposition réglementaire particulière n'a été prise en matière de locaux hébergeant des mineurs pendant les vacances.

En revanche, il existe une réglementation spécifique pour l'hébergement sous tentes, imposant notamment une tente spéciale pour les activités et la restauration.

De façon générale, les structures en dur et l'hébergement sous tentes doivent permettre d'assurer l'hygiène corporelle par la présence de lavabos et de douches en nombres suffisants. Enfin, l'approvisionnement en eau est réglementé par le Code de la santé publique (article L 1321-1 et L 1321-4, art. R 1321 à 1321-66 et annexes).

On peut ajouter l'arrêté du 22 septembre 2006 relatif à la déclaration préalable aux accueils des mineurs ainsi que l'arrêté du 25 septembre 2006 relatif à la déclaration préalable des locaux d'hébergement.

1.4 La sécurité alimentaire

Le règlement n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, applicable en droit français, pose comme principe la responsabilité de l'exploitant en matière de sécurité alimentaire. Certaines conditions sont ainsi exigées concernant la structure faisant office de cuisine, le transport et l'entreposage des denrées alimentaires, ainsi que la préparation des repas.

Ce règlement, qui fait partie d'un ensemble regroupé sous l'intitulé « le paquet hygiène » document conçu par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, abroge la directive européenne 93/43/CEE du Conseil du 14 juin 1993 transposée en droit français par l'arrêté interministériel du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social.

L'instruction n° 02-124 JS du 9 juillet 2002 intitulée « hygiène alimentaire dans les séjours de vacances sous tente organisés à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs : recommandations aux organisateurs et directeurs de centres de vacances pour l'été 2002 » tempérait l'application stricte de l'arrêté précité qui soulevait des difficultés d'ordre pratique du fait qu'il n'y a pas de cuisine fixe dans les locaux alors même que ce type de séjour avec activités diverses telles que randonnée, camping... est régulièrement proposé aux enfants dans le cadre de centres de vacances.

Cette instruction, abrogée implicitement par l'application des nouvelles directives européennes, mais à laquelle certains font encore référence, développait en annexe certaines recommandations, fondées sur la prévention, telles que :

- la sensibilisation de l'ensemble de ceux qui participent à la confection des repas à la nécessité du respect de ces normes et recommandations,
- les installations nécessaires à la préparation des repas,
- l'approvisionnement, le transport et l'entreposage des denrées alimentaires,
- l'approvisionnement en eau potable,
- le mode conservation des aliments, et plus particulièrement le respect des températures fixées pour endiguer ces toxi-infections,

- le type de nourriture conseillé en camp sous tente.

En conclusion de cette instruction, l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques d'hygiène était suggérée afin de servir de référence à l'ensemble des acteurs proposant des séjours de vacances sous toile à des mineurs à l'occasion des vacances scolaires. Le règlement européen cité plus haut énonce également qu'au-delà des bases communes, doivent être encouragés les guides de bonnes pratiques en vue d'un recours à des pratiques d'hygiène appropriées dans les exploitations.

Encouragé depuis 1999, aucun guide des bonnes pratiques d'hygiène alimentaire n'a été validé à ce jour. Des travaux en ce sens sont en cours, une partie ayant été récemment soumise à l'avis de l'AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments).

Aujourd'hui encore, c'est sur la base de l'arrêté du 29 septembre 1997 et de cette instruction du 9 juillet 2002 que des recommandations sont régulièrement établies dans divers départements, d'autres visant au contraire expressément le « paquet hygiène » et la réglementation européenne de 2004.

S'agissant des accueils de mineurs, la réglementation peut s'inspirer des recommandations faites par la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes dans le cadre scolaire (voir « la sécurité des aliments : les bons gestes » : guide élaboré en collaboration par tous les acteurs administratifs concernés et les associations de parents d'élèves et signé par les ministères de l'Éducation nationale, de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation).

En conclusion, la réglementation française est dense en ce qu'elle organise au plus près la protection, l'encadrement, la sécurité des mineurs, la formation, les titres et diplômes des organisateurs et encadrants.

2 Les responsabilités encourues

Si la réglementation actuelle qui renforce les conditions d'accueil et d'encadrement des jeunes peut laisser une impression de déresponsabilisation aux parents et aux éducateurs, les premiers considérant avoir donné tous les documents et renseignements nécessaires à l'accueil de leur enfant, les seconds se protégeant derrière les déclarations préalables, les modalités de contrôle ou la complexité de la réglementation, il demeure que les principes de la responsabilité civile des uns comme des autres sont régulièrement et même sévèrement rappelés par la Cour de cassation.

2 observations :

- les personnes organisant l'accueil des mineurs sont tenues de souscrire un contrat d'assurance garantissant les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile ainsi que celle de leurs préposés et des participants aux activités qu'elles proposent,
- ces mêmes personnes sont tenues d'informer les responsables légaux des mineurs concernés, de leur intérêt à souscrire un contrat d'assurance de personnes couvrant les dommages corporels auxquels la participation à certaines activités peuvent les exposer.

2.1 La responsabilité civile des parents ou représentants légaux

La responsabilité civile des parents ou représentants légaux est prévue aux articles 1184 alinéas 4 et 7 du Code civil.

Depuis plus de vingt ans (arrêts de l'assemblée plénière du 9 mai 1984, arrêt du 19 février 1997, arrêt de la chambre criminelle du 29 octobre 2002, arrêts de l'assemblée plénière du 13 décembre 2002), la Cour de cassation précise les conditions dans lesquelles la responsabilité civile des parents du fait de leur enfant peut être engagée:

« il suffit que le dommage invoqué par la victime ait été directement causé par le fait, même non fautif, du mineur ; (que) seule la force majeure ou la faute de la victime peut exonérer les père et mère de cette responsabilité ».

La Cour de cassation considère que le pouvoir juridique d'organisation du mode de vie de l'enfant est l'un des attributs essentiels de l'autorité parentale et que la cohabitation de l'enfant, résultant de sa résidence habituelle à leur domicile ou domicile de l'un d'eux, ne cesse pas lorsqu'il est confié par contrat à un organisme de vacances, un centre de loisir, une crèche, qui n'est pas chargé d'organiser et de contrôler à titre permanent le mode de vie du mineur.

Dans tous les cas, la signature par les parents d'une décharge de responsabilité n'a aucune valeur. Elle est même considérée comme contraire à l'ordre public car les parents ne peuvent se dégager par avance de leurs responsabilités.

Seule la force majeure (imprévisible et irrésistible) ou la faute de la victime peut exonérer les parents qui exercent l'autorité parentale, de la responsabilité qu'ils encourent de plein droit du fait des dommages causés par leur enfant mineur.

Exemple : un mineur avait été confié par sa mère à un centre de vacances pour un séjour de trois semaines en Corse et pendant ce séjour, il a commis des vols avec violence dans un camping proche du centre. La responsabilité du centre a été écartée pour ne retenir que celle de la mère sur le fondement du principe rappelé ci-dessus.

2.2 Les différentes responsabilités civiles et pénales des organisateurs

2.2.1 La responsabilité civile

Elle est de deux ordres : délictuelle et contractuelle.

a. La responsabilité délictuelle

- **La responsabilité délictuelle au sens de l'article 1382 du Code civil est fondée sur la faute** de l'organisateur d'accueil en l'absence de contrat entre la victime et l'auteur de la faute. La victime doit prouver la faute et établir le lien de causalité entre celle-ci et le dommage qu'elle subit.

La victime peut aussi rechercher la responsabilité de l'auteur direct dans les mêmes conditions. Là encore, la jurisprudence de la Cour de cassation est constante en ce que l'auteur des faits s'il est préposé de l'organisateur d'accueil, n'engage pas sa responsabilité à l'égard des tiers dès lors qu'il a agi sans excéder les limites de sa mission qui lui a été impartie par son commettant (Cour de cassation, assemblée plénière, 25 février 2000).

- **La responsabilité délictuelle au sens de l'article 1384 du Code civil est une responsabilité sans faute :**
 - L'organisateur d'accueil peut être responsable du dommage causé par une personne qu'elle emploie à titre salarié ou en tant que bénévole (on peut parler pour ces derniers d'un contrat tacite d'assistance).

La responsabilité civile de l'employeur (commettant) peut être recherchée directement sur le fondement de l'article 1384 alinéa 5 du Code civil par la victime qui n'est nullement tenue d'assigner en même temps le salarié (préposé) par la faute duquel le dommage est survenu.

En revanche, s'agissant de la responsabilité du fait d'une personne dont elle a la charge, telle qu'un mineur ou une personne handicapée, l'association n'est responsable sur le fondement de l'article 1384 alinéa 1 du Code civil que si elle a accepté la charge d'organiser et de contrôler, à titre permanent, l'existence de la personne (arrêt de la Cour de cassation, assemble plénière, du 29 mars 1991).

Ainsi, en est-il d'un mineur placé dans un établissement à la suite d'une décision judiciaire. Dans cette hypothèse, la responsabilité de l'établissement est engagée de plein droit du fait dommageable causé par le mineur dès lors qu'aucune décision judiciaire n'est venue suspendre ou interrompre la mission éducative.

Il s'agit donc d'une responsabilité de plein droit dont on ne peut s'exonérer par la preuve de l'absence de faute.

- L'organisateur d'accueil est responsable des choses dont il a la garde (article 1384 alinéa 1 du Code civil) : c'est une présomption absolue de la responsabilité qui pèse sur l'organisateur à moins qu'il n'y ait transfert de la garde de la chose à un tiers ou que la preuve soit rapportée d'une faute de la victime en cas de force majeure.

Par exemple, la responsabilité d'une association organisatrice d'un centre de vacances a été retenue, étant considérée comme gardienne de la bicyclette mise à la disposition d'un enfant pour effectuer une randonnée qu'elle a organisée et qu'elle fait surveiller sur un itinéraire qu'elle a fixé (Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 5 mai 1978).

- Il est déjà arrivé de retenir la responsabilité d'une commune substituée à la responsabilité d'une association : dans l'hypothèse de l'organisation d'un chantier de jeunes volontaires, la commune étant considérée comme maître de l'ouvrage.

b. La responsabilité contractuelle

La responsabilité contractuelle au sens de l'article 1147 du Code civil : la responsabilité de l'organisateur d'accueil à l'égard des tiers est de nature contractuelle lorsqu'un contrat a été passé entre lui et le tiers. Ce dernier devra prouver l'existence du contrat, d'une faute de l'association et le lien de causalité entre l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat et le dommage.

La faute peut résulter de diverses causes : manquement à une obligation de sécurité, à une obligation d'information (par exemple : informer sur la souscription d'un contrat d'assurance), à une obligation de surveillance.

Il convient là de distinguer ce qui relève d'une obligation de moyens et d'une obligation de résultat, cette dernière étant exceptionnelle.

- **L'obligation de moyens** quant à l'organisation et au déroulement des activités est généralement retenue.

Exemple : une obligation de moyens pèse sur l'organisateur d'une colonie de vacances qui lui impose de surveiller les activités des enfants pour éviter qu'ils ne s'exposent à des dangers (Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 11 mars 1997).

De même, l'entière responsabilité d'un comité d'entreprise a été retenue dans l'accident survenu lors d'une école d'escalade organisée dans un centre de vacances dès lors qu'après avoir retenu que le fait que la victime a pu escalader puis pratiquer une descente en rappel, sans être assuré et sans en avoir été empêché, révélait une faute grave de surveillance du responsable d'atelier dont devait répondre le comité d'entreprise organisateur (Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 6 mars 1996).

- En revanche une **obligation de résultat** a été retenue dans l'hypothèse du transport des enfants - le transporteur devant les conduire sains et saufs à destination - et en ce qui concerne les repas, les participants devant obligatoirement bénéficier d'une nourriture saine (Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 2 juin 1981).

Là encore, la faute de la victime et la force majeure (imprévisible et irrésistible) peuvent limiter ou exclure la responsabilité de l'organisateur d'accueil.

En revanche, cette dernière ne peut opposer à la victime une acceptation des risques.

À ce titre, le Conseil d'État a aligné sa jurisprudence sur celle de la Cour de cassation.

2.2.2 La responsabilité pénale

En vertu de l'article L 121-2 du Code pénal, la responsabilité des personnes morales, et donc des associations déclarées et reconnues d'utilité publique, peut être engagée pour les infractions commises pour leur compte, par leurs organes ou représentants, c'est-à-dire par l'assemblée générale, le conseil d'administration, le bureau ou les dirigeants de l'association.

Par ailleurs, la responsabilité pénale de l'organisateur d'accueil, d'un employé peut être engagée sur le fondement de l'article 121-3 du code pénal dans sa rédaction actuelle résultant de la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 (infractions non intentionnelles). Ils répondent aussi des infractions qu'ils commettent de façon intentionnelle : infractions de droit commun réprimées par le code pénal (violences, agressions sexuelles, non-assistance à personne en danger...), infractions spécifiques punies par l'article L 227-8 du Code de l'action sociale et des familles.

2.3 La responsabilité du médecin

Le Code de santé publique prévoit une sanction disciplinaire en cas de manquement aux obligations (article L 3622-5 du Code de santé publique).

Plus largement, la Cour de cassation retenant dans une jurisprudence constante (depuis un arrêt du 20 mai 1936 « Mercier ») l'existence d'une relation contractuelle entre le praticien et son patient, affirme, en terme de principe, la nature nécessairement contractuelle de la responsabilité du médecin (article 1147 du Code civil).

« Il en découle que la violation, même involontaire de cette obligation contractuelle, est sanctionnée par une responsabilité de même nature, également contractuelle ».

Il appartiendra à celui qui se prétend victime de rapporter la preuve de l'existence du contrat, d'une faute du médecin et d'un lien de causalité entre l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat et le dommage.